

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**кафедра адміністративного права та адміністративного процесу
факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяль-
ності**

А.В. ДЕНИСОВА С. О. БАРАНОВ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ
НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК**

ОДЕСА – 2021

Навчальний посібник з дисципліни «Адміністративні процедури» для здобувачів освітнього ступеню «магістр» напрям підготовки – 08 «Право» спеціальність 081 «Правознавство». факультету №1 Навчально-наукового інституту права та кібербезпеки Одеського державного університету внутрішніх справ.

Обговорено та схвалено навчально-методичною радою Одеського державного університету внутрішніх справ, протокол засідання від « » _____ 2021 року № ____ .

Автори:

Денисова Аліна Володимирівна – д.ю.н., доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, Одеського державного університету внутрішніх справ.

Баранов Сергій Олексійович – к.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, Одеського державного університету внутрішніх справ.

Рецензенти:

Манько Д.Г. доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри Кафедра державно-правових дисциплін Інституту права, економіки та міжнародних відносин Міжнародного гуманітарного університету.

Ярмак Х. П. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ.

Навчально - методичний посібник з навчальної дисципліни «Адміністративні процедури» утримує в собі навчальний матеріал з питань адміністративного регулювання шляхом здійснення уповноваженими органами публічної влади та їх посадовими особами адміністративних процедур та методичні рекомендації по його засвоєнню, які базуються на офіційних джерелах та наукових дослідженнях в даній галузі суспільних відносин.

Даний навчально - методичний посібник розрахований на здобувачів вищої освіти ННПК ОДУВС, а також на всіх бажаючих орієнтуватися в питаннях організації та здійснення адміністративних процедур органами публічної влади в Україні.

ISBN - 966-7375-32- 4 ББК - 67301.165

Баранов С.О., 2021 УДК - 351.713 (083)

Б - 241

ЗМІСТ

Основні скорочення.....	4
Передмова.....	5
Програма навчальної дисципліни «Адміністративні процедури».....	7
Опис навчальної дисципліни «Адміністративні процедури».....	12
Структура навчальної дисципліни «Адміністративні процедури»....	13
Лекційні матеріали та методичні рекомендації з вивчення навчальних тем.....	16
Тема 1. «Сучасне трактування адміністративно-процедурного права: теоретичний та нормативні аспекти».....	
Тема 2. «Законодавство з врегулювання здійснення адміністративної процедури».....	48
Тема 3. «Принципи адміністративної процедури».....	130
Тема 4. «Правотворчі (нормотворчі) адміністративні процедур. Адміністративний акт».....	77
Тема 5. «Учасники адміністративної процедури».....	263
Тема 6. «Структура адміністративної процедури. Характеристика стадій адміністративної процедури. Докази та доказування в адміністративній процедурі».....	307
Тема № 7. «Адміністративна процедура роботи зі зверненнями громадян».....	
...	
Тема № 8. «Адміністративна процедура державного контролю (нагляду)»..	
Тема № 9. «Адміністративна процедура надання адміністративних послуг»	
Тема № 10. «Процедура публічних закупівель».....	
Тема № 11. «Процедури електронного урядування».....	
Тема № 12. «Адміністративні процедури реєстрації окремих суб'єктів правовідносин у соціальній та господарській сфері».....	
Тема № 13. «Адміністративні процедури здійснення деліктних проваджень».....	
Тема № 14. «Процедура адміністративного оскарження та її правове забезпечення».....	
Тема № 15. «Правове регулювання адміністративної процедури в зарубіжних країнах».....	
Інформаційні ресурси до навчальної дисципліни.....	361
Перелік питань на підсумкову перевірку знань.....	370

ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ

АРК – Автономна Республіка Крим.
АМКУ - Антимонопольний комітет України.
АНЦ - аномально низька ціна тендерної пропозиції.
ВР - Верховна Рада України.
ВС - Верховний Суд.
ГК - Господарський кодекс України.
ДРС - Державна регуляторна служба України.
ЄС – Європейський Союз.
ЗУ - Закон України.
ІАС - інтегрована автоматизована система державного нагляду.
ІКТ - інформаційно-комунікаційні технології.
ЄДПАП - Єдиний державний портал адміністративних послуг.
ЕСЗ – Електронна система закупівель.
Е-уряд - Електронний уряд.
КАС - Кодекс адміністративного судочинства України.
КК - Кримінальний кодекс України.
КМ - Кабінет міністрів України.
КУпАП - Кодекс України про адміністративні правопорушення.
МВС - Міністерство внутрішніх справ України.
МЕРТ - Міністерство економічного розвитку та торгівлі України.
МЗС – Міністерство закордонних справ України.
МК - Митний кодекс України.
МО - Міністерство оборони України.
ООН – Організація Об'єднаних Націй.
ОМС - орган місцевого самоврядування.
ОТГ - об'єднані територіальні громади.
РЄ - Ради Європи.
НП – Національна поліція України.
НБУ – Національний банк України.
ПДВ – податок на додану вартість.
ПКМУ - постанова Кабінету Міністрів України.
СБУ - Служба безпеки України.
ТК - тендерний комітет.
УО - уповноважена особа.
ЦЗО - централізована закупівельна організація.
ЦК - Цивільний кодекс України.
ЦНАП - Центр надання адміністративних послуг.

Передмова

Одним із напрямків загального реформувань вітчизняної адміністративної сфери є вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема, у питанні формування нових підходів і принципів їх функціонувань.

Саме у сучасних умовах розвитку України як демократичної та правової держави важливим вектором правового забезпечення публічного адміністрування є закріплення у чинному законодавстві конкретних адміністративних процедур. Зважаючи на різноманітність та кількість адміністративних процедур першочерговим завданням доктрини адміністративного права виступає їх систематизація та класифікація, що є необхідною передумовою їх належного правового регулювання та забезпечення ефективного впливу на публічне адміністрування. З огляду на це важливого значення набуває встановлення змісту поняття «адміністративних процедур» та аналіз законодавства з метою особливостей правової регламентації адміністративних процедур.

Актуальність та необхідність вивчення навчальної дисципліни «Адміністративні процедури» зумовлена вимогами щодо набуття здобувачами освітнього ступеню «магістр» теоретичних знань та практичних навичок по застосуванню адміністративно-процедурного законодавства.

Зокрема, у навчальній дисципліні «Адміністративні процедури» вивчаються особливості функціонування та організації органів виконавчої влади, їх процедурні взаємовідносини між собою та з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин – громадянами, іноземцями, підприємцями, організаціями та установами; форми та методи діяльності органів виконавчої влади; гарантії та способи забезпечення законності у діяльності органів державного управління; процедуру розгляду звернень громадян, процедуру розгляду адміністративних справ; процедуру прийняття нормативних та індивідуальних актів управління; процедури здійснення електронного урядування.

В навчальній дисципліні «Адміністративні процедури» розглядаються навчально-наукові теоретичні положення з адміністративного законодавства, в яких відображено адміністративна процедура щодо наступних проваджень: деліктного, сервісного, контрольного, дозвільного, реєстраційного та ліцензійного.

Метою викладання навчальної дисципліни «Адміністративні процедури» є: а) науково-юридична: закласти та сформувати у студентів

знання про адміністративну процедуру та адміністративне провадження;
б) загальноосвітня: оволодіння навчально-науковими положеннями теоретико-правового характеру щодо реалізації адміністративної процедури;
в) виховна: сприяти формуванню патріотизму, громадсько-політичної та правової культури юриста.

Основними завданням викладання навчальної дисципліни «Адміністративні процедури» є оволодіння здобувачами освітнього ступеню «магістр» *загальними компетентностями*:

- здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу.
- Здатність проводити дослідження на відповідному рівні.
- Здатність до пошуку, оброблення та аналізу інформації з різних джерел.

- Здатність приймати обґрунтовані рішення.

- Здатність спілкуватися з представниками інших професійних груп різного рівня.

- Здатність працювати в міжнародному контексті.

Спеціальними компетентностями:

- Здатність застосовувати принципи верховенства права для розв'язання складних задач і проблем, у тому числі, у ситуаціях правової невизначеності.

- Здатність обґрунтовувати та мотивувати правові рішення, давати розгорнуту юридичну аргументацію.

- Здатність застосовувати знання та розуміння основних засад (принципів) та процедур судочинства в Україні.

- Здатність застосовувати міждисциплінарний підхід в оцінці правових явищ та правозастосовній діяльності.

- Здатність розвивати та утверджувати етичні стандарти правничої діяльності, стандарти професійної незалежності та відповідальності правника.

- Здатність самостійно готувати проекти нормативно-правових актів, обґрунтовувати суспільну обумовленість їх прийняття, прогнозувати результати їх впливу на відповідні суспільні відносини.

- Здатність самостійно готувати проекти актів правозастосування, враховуючи вимоги щодо їх законності, обґрунтованості та вмотивованості.

В результаті вивчення навчальної дисципліни здобувач освітнього ступеню «магістр» повинен продемонструвати наступні результати навчання.

- Оцінювати природу та характер суспільних процесів і явищ, і виявляти розуміння меж та механізмів їх правового регулювання.

- Проводити збір, інтегрований аналіз та узагальнення матеріалів з різних джерел, включаючи наукову та професійну літературу, бази даних, цифрові, статистичні, тестові та інші, та перевіряти їх на достовірність, використовуючи сучасні методи дослідження.

- Обґрунтовано формулювати свою правову позицію, вміти опонувати, оцінювати докази та наводити переконливі аргументи.

- Дискутувати зі складних правових проблем, пропонувати і обґрунтовувати варіанти їх розв'язання.

- Проводити порівняльно-правовий аналіз окремих інститутів права різних правових систем, враховуючи взаємозв'язок правової системи України з правовими системами Ради Європи та Європейського Союзу.

- Обґрунтовувати правову позицію на різних стадіях правозастосування.

- Мати практичні навички розв'язання проблем, пов'язаних з реалізацією процесуальних функцій суб'єктів правозастосування.

- Здійснювати підготовку процесуальних актів, необхідних для супроводження судового процесу, досудових процедур та виконавчого провадження, а також документів, що забезпечують діяльність підприємств, установ, організацій.

Основу дисципліни складають Конституція України, закони України, нормативні та адміністративні Укази Президента України, міжнародно-правові акти, постанови уряду, накази міністерств та відомств, акти регіональних органів виконавчої влади та акти делегованого законодавства.

Вивчення дисципліни «Адміністративні процедури» здійснюється у формі викладання лекцій з наступним закріпленням теоретичної частини курсу в процесі самостійної роботи з рекомендованим навчальним матеріалом та обговоренням отриманих знань на семінарському занятті. Перевірка набутих знань здобувачів освітнього ступеню «магістр» здійснюється в ході написання аудиторної модульної контрольної роботи (або тестування) та в процесі складання екзамену.

Разом з тим, важливу роль в організації вивчення навчальної дисципліни відіграє така активна форма навчання як – самопідготовка з використанням методичних рекомендацій до навчальних тем та виконання інтерактивних навчальних вправ.

Співвідношення годин відведених на вивчення навчальної дисципліни з викладачем та на самостійне опрацювання по конкретній темі визначає-

ться робочою навчальною програмою та календарно-тематичним планом.

Лекція є провідною формою навчання у вищому навчальному закладі. Її основна *дидактична мета* – формування базової орієнтованої основи для поступового засвоєння навчального матеріалу. Вона є методологічною і організаційною основою для інших форм навчальних занять. Під час організації дистанційного та заочного навчання лекція виконує функції основного джерела інформації. А при відсутності підручників або навчальних посібників чи коли наводяться нові дані, які не знайшли свого відображення у підручниках, та у випадках коли окремі теми чи розділи є дуже складними для засвоєння при самостійному вивченні аудиторні лекції є надзвичайно важливими.

У змісті лекції розкривається понятійний апарат конкретної галузі знань, в даному випадку з «Адміністративних процедур», його проблеми, логіка, що надає цільну уяву про предмет, показує його місце в системі споріднених наук і вказує на зв'язок між ними, розкриває професійні інтереси, в значній мірі визначає зміст інших видів юридичних знань.

Семінарське заняття як організаційна форма навчання є особливою ланкою процесу навчання. Це дійова форма розвитку продуктивного мислення навчаємих в процесі обговорення розглядаємих проблем, залучення їх до колективної пізнавальної діяльності з можливістю широкого залучення елементів проблемного навчання.

Практичне заняття - ефективна форма закріплення набутих знань шляхом виконання практичних вправ по оформленню службових документів, вирішенню типових завдань (ситуацій), робота над нормативними документами та зразками процесуальної документації.

Самостійна (індивідуальна) робота як організаційна форма навчання є особливою ланкою процесу оволодіння знаннями у процесі заочного (дистанційного) навчання. Це дійова форма розвитку продуктивного мислення в процесі самостійного опрацювання наданої основної та додаткової літератури, а також електронних джерел інформації, з використанням елементів проблемного навчання.

Аудиторна (модульна) контрольна робота або тестування - є однією з форм контролю самостійного вивчення здобувачів освітнього ступеню «магістр» навчальної дисципліни «Адміністративні процедури». Метою аудиторної контрольної роботи (тестування) є відпрацювання вмінь та навичок самостійного аналізу законодавчого та нормативного матеріалів, спеціальної літератури, викладання висновків і вміння застосовувати отриману інформацію при вирішенні практичних задач.

Вибір *методів дистанційного навчання* з навчальної дисципліни «Адміністративні процедури» зумовлений характером пізнавальної діяльності здобувачів освітнього ступеню «магістр» та особливостями навчального процесу у вищій школі. Зокрема, для досягнення мети навчання, формування комплексу відповідних знань та вмінь застосовуються пояснювально-ілюстративний, репродуктивний, проблемно-пошуковий та дослідницький методи.

Екзамен виступає формою підсумкового контролю знань здобувачів освітнього ступеню «магістр» з оцінкою рівня знань по двобальній шкалі: «зараховано» або «не зараховано».

Під час складання екзамену до знань здобувачів освітнього ступеню «магістр» застосовуються наступні критерії оцінювання. Оцінка А/ «відмінно» – виставляється, якщо здобувач освітнього ступеню «магістр» має глибокі і системні знання, вміє узагальнювати теоретичний матеріал, співвідносити загальні знання з конкретними ситуаціями; засвідчив уміння критично оцінювати варіантні підходи щодо сутності норм та уявлень; оволодів навиками аналізувати, моделювати та адекватно оцінювати ситуацію; обізнаний з науковими працями вітчизняних та зарубіжних спеціалістів в даній області; матеріал викладає логічно, послідовно, переконливо.

Оцінка В, С / «добре» – виставляється, якщо здобувач освітнього ступеню «магістр» виявив достатньо повні знання курсу; дає правильні, хоча і не завжди повні визначення явищ дійсності; оволодів навичками співвідносити теоретичні знання з конкретними ситуаціями; висловлює своє ставлення до варіантних теорій щодо сутності явищ; засвоїв основи аналітичного методу; допускає незначні неточності в розкритті окремих теоретичних положень.

Оцінка D, E / «задовільно» – здобувач освітнього ступеню «магістр» взагалі засвоїв програмний матеріал курсу в передбаченому обсязі з деякими неточностями у визначенні основних явищ та процесів; намагається висловити своє ставлення до проблемних питань, хоча і не завжди адекватно; вміє аналізувати набуті теоретичні знання і співвідносити їх з конкретними ситуаціями; виклад матеріалу непослідовний, неточний, з наявними помилками.

Оцінка FX, F/ «незадовільно» – здобувач освітнього ступеню «магістр» виявив слабкі (відсутність) знання теоретичного програмного матеріалу; не зміг дати визначення основних провідних категорій та явищ; відсутні навички адекватної оцінки норм і теорій; виклад матеріалу непослідовний, нелогічний, фрагментарний, з грубими помилками.

При отриманні оцінки «не зараховано» здобувач освітнього ступеню «магістр» повторно здійснює самостійне опрацювання питань, визначених для підсумкової перевірки знань і у призначений деканатом термін перескладає екзамен комісії.

Результати підсумкового контролю, перераховані в бали, заносяться викладачем в заліково-екзаменаційну відомість, залікову книжку та індивідуальний навчальний план здобувача освітнього ступеню «магістр» за шкалою оцінювання ECTS та національною шкалою.

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ:

Рівень вищої освіти	Форма навчання	Тип	Курс	Семестр	Обсяг кредитів/год
другий (магістерський) рівень	Денна/Заочна	О/Д	1/1	2/2	4/120

СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ:

Вид навантаження	Годин.	
	денна	заочна
Кількість кредитів/год	4/120	
Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:	120	120
Лекційні заняття	30 год.	8 год.
Семінарські та практичні заняття	30 год.	6 год.
Самостійної робота	60 год.	106 год.
Залік		+
Екзамен	+	

ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Змістовий модуль 1. «Теоретичний та нормативні аспекти процедурного права»

Тема 1. «Сучасне трактування адміністративно-процедурного права: теоретичний та нормативні аспекти»

Поняття, значення та сутність адміністративно – процедурного права. Співвідношення категорій «адміністративна процедура» та «адміністративний провадження». Поняття й ознаки адміністративної процедури. Класифікація видів адміністративної процедури.

Тема 2. «Законодавство з врегулювання здійснення адміністративної процедури»

Система законодавства про адміністративну процедуру. Конституція України в системі законодавства про адміністративну процедуру. Вплив рішень Конституційного Суду України на законодавство про адміністративну процедуру. Судові акти в законодавстві про адміністративну процедуру.

Тема 3. «Принципи адміністративної процедури»

Поняття та зміст принципів адміністративної процедури. Принцип верховенства права в адміністративній процедурі. Законність як принцип адміністративної процедури. Принцип рівноправності. Принцип пропорційності. Принцип добросовісності. Принцип розсудливості.

Значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування.

Тема 4. «Правотворчі (нормотворчі) адміністративні процедури. Адміністративний акт»

Поняття та основні риси адміністративно-правових актів. Види адміністративно-правових актів. Вимоги, яким мають відповідати адміністративно-правові акти. Загальна характеристика правотворчих процедур. Стадії правотворчих процедур. Процедура прийняття нормативних актів управління та її нормативно-правове регулювання. Стадії та суб'єкти процедури прийняття нормативних актів управління. Державна реєстрація нормативних актів управління. Адміністративний розсуд при прийнятті адміністративного акту. Адміністративні акти, які зачіпають права великої кількості осіб. Припинення адміністративного акту. Контроль у сфері нормотворчої діяльності.

Тема 5. «Учасники адміністративної процедури»

Суб'єкти публічного адміністрування як учасник адміністративної процедури. Повноваження суб'єкта публічного адміністрування. Конфлікт інтересів в адміністративній процедурі та способи його усунення Публічне правонаступництво в адміністративній процедурі. Приватні особи як учасники адміністративної процедури. Заявник (запитувач), скаржник і адресат. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи. Права й обов'язки приватної особи. Особи, які сприяють розгляду справи: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі.

Тема 6. «Структура адміністративної процедури. Характеристика стадій адміністративної процедури. Докази та доказування в адміністративній процедурі»

Структура адміністративної процедури. Поняття стадії адміністративної процедури. Початок адміністративної процедури. Розгляд та слухання справи як стадія адміністративної процедури. Поняття доказів в адміністративній процедурі. Класифікація доказів. Процес доказування в адміністративній процедурі: поняття та зміст.

Змістовий модуль 2 «Характеристика окремих аспектів адміністративних процедур»

Тема № 7. «Адміністративна процедура роботи зі зверненнями громадян»

Поняття та ознаки звернень громадян. Класифікація звернень громадян. Нормативно-правове регулювання процедури з розгляду звернень громадян. Вимоги, що ставляться до звернень громадян. Принципи процедури з розгляду звернень громадян. Стадії процедури з розгляду звернень громадян. Строки у процедурі з розгляду звернень громадян. Суб'єкти процедури з розгляду звернень громадян, їх права та обов'язки.

Тема №8. «Адміністративна процедура державного контролю (нагляду)»

Поняття адміністративної процедури державного контролю (нагляду). Цілі та завдання адміністративної процедури державного контролю (нагляду). Види контрольно-наглядової процедури.

Правове регулювання адміністративної процедури державного контролю (нагляду). Учасники адміністративної процедури державного контролю (нагляду) Стадії контрольно-наглядової процедури.

Тема №9. «Адміністративна процедура надання адміністративних послуг»

Поняття та основні ознаки адміністративних послуг. Класифікація адміністративних послуг. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг. Органи, що уповноважені надавати адміністративні послуги та їх повноваження. Порядок та строки надання адміністративних послуг.

Тема №10. «Процедура публічних закупівель»

Публічні закупівлі: сутність та історія розвитку. Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель. Особливі процедури публічних закупівель за окремих умов: закупівлі на допорогові суми, спрощені закупівлі, звіт про договір про закупівлю, закупівля за процедурою, процедура відкритих торгів. Конкурентний діалога переговорна процедура та рамкова угода. Адміністративна відповідальність за порушення порядку публічних закупівель ProZorro. Особливості процедури закупівель для потреб оборони та охорони.

Тема № 11. «Процедури електронного урядування»

Поняття е-урядування. Адміністративні процедури електронного урядування. Правове регулювання запровадження та функціонування е-урядування.

Інформаційно-комунікаційне забезпечення впровадження е-урядування. Е-урядування в місцевому самоврядуванні.

Тема № 12. «Адміністративні процедури реєстрації окремих суб'єктів правовідносин у соціальній та господарській сфері»

Реєстраційні, дозвільні, ліцензійні адміністративні процедури. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності. Державна реєстрація суб'єктів політичної та суспільної діяльності. Державна реєстрація фізичних осіб. Зміст публічних реєстраційних процедур.

Поняття дозвільної системи. Ліцензування. Правова регламентація ліцензування. Стадії ліцензування. Відповідальність у сфері ліцензування.

Тема № 13. «Адміністративні процедури здійснення деліктних проваджень»

Поняття і особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. Правове регулювання та види проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Звичайне, спрощене та особливе провадження у справах про адміністративні правопорушення. Завдання та принципи

провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суб'єкти та учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення. Їх правовий статус. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Протокол та постанова у справах про адміністративні правопорушення. Строки провадження. Процедура накладення стягнень.

Тема № 14. «Процедура адміністративного оскарження та її правове забезпечення»

Адміністративне оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері господарської діяльності. Процедура адміністративного оскарження та її правове забезпечення. Переваги та недоліки адміністративного оскарження для суб'єктів господарювання. Правові основи судового способу захисту прав суб'єктів господарювання. Оскарження рішень дій, бездіяльності органів публічної адміністрації до адміністративного суду. Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами господарювання та органами публічної адміністрації.

Тема № 15. «Правове регулювання адміністративної процедури в зарубіжних країнах»

Засади і форми відносин між владою і громадянами в зарубіжних країнах. Становлення законодавства про адміністративну процедуру.

Правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки та в Європейських країнах. Резолюції та рекомендації Ради Європи щодо здійснення адміністративних процедур.

Адміністративна процедура в країнах Співдружності незалежних держав.

Шляхи адаптації правового регулювання адміністративних процедур в Україні до стандартів ЄС.

ЛЕКЦІЙНІ МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ВИВЧЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ТЕМ

ТЕМА № 1
«СУЧАСНЕ ТРАКТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНІ АСПЕКТИ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Публічне адміністрування та адміністративна процедура.
2. Поняття й ознаки адміністративної процедури.
3. Види адміністративної процедури.

Висновки.

Мета лекції: є ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» зі змістом та особливостями адміністративних процедур, з категорією «адміністративна процедура» та співвідношень з категоріями «адміністративний процес» і «адміністративне провадження». Розгляд змісту класифікації адміністративних процедур.

Вступ.

У сучасній правовій науці розуміння поняття «адміністративна процедура» безпосередньо пов'язується із відповідним тлумаченням поняття «адміністративний процес», а отже, аналіз сутності та ознак адміністративної процедури наряду залежить від визначень співвідношення даного поняття з такими суміжними правовими категоріями, як «адміністративний процес» та «адміністративне провадження».

Вирішення даного питання дозволить більш чітко окреслити правову природу досліджуваного поняття та визначити основні напрямки використань даної категорії в управлінській діяльності, адмініструванні та науці адміністративного права.

1. Публічне адміністрування та адміністративна процедура.

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*.

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.

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.

Переважаюча 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.

Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є такі положення:

- *по-перше*, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- *по-друге*, відносини між публічною адміністрацією та приватними особами не можуть залежати від волі або бажання першої, а повинні лише впливати з юридичних принципів.

В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

2. Поняття й ознаки адміністративної процедури

З огляду на зазначене в юридичній науці запроваджений правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб.

Німецька доктрина адміністративного права вплинула на розуміння українськими науковцями адміністративної процедури як законодавчо

встановленого порядку діяльності суб'єктів публічної управління, адже в німецькій адміністративно-правовій науці поняття чітко розділені - адміністративна процедура й адміністративний процес.

У німецькому праві *адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією.*

Адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнене двома термінами. *По-перше*, як вже з'ясовано, процедура означає порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно впорядкований і спрямований на досягнення певного результату.

По-друге, термін «адміністративний» у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити.

Таке двояке 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 ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків.

Наприклад, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо.

По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси.

Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил.

Слід відзначити, що поняття «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», незважаючи на їх активне використання в теорії адміністративного права та юридичній (адміністративній) практиці, *досі не мають чіткого однозначного визначень і потребують уточнення їх змістового наповнення.*

Дане завдання по-різному вирішуються вітчизняними та зарубіжними науковцями, які пропонують досить складні, суперечні та, іноді, навіть взаємовиключні концепції. Так, деякі автори вважають адміністративну процедуру витоком процесу, деякі, навпроти, розглядають процес як різновид процедури (причому - найбільш досконалий), інші взагалі не проводять розмежування між «процесом» та «процедурою» вважаючи дані поняття рівнозначними, нарешті, низка вчених аналізує адміністративні процедури як складову частину (елемент) адміністративного процесу.

Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо необхідність розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасній трактовці і розумінню адміністративної діяльності, призводячи до знецінювання змісту та значень самого поняття процесу у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався та є прийнятим у законодавстві, на практиці та в науці.

З іншого боку, уявляється, що поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати з категорією «адміністративний процес».

Процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес».

Отже, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле.

Стосовно співвідношень понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» слід зазначити, що, в залежності від розглянутих вище наукових концепцій, деякі сучасні дослідники адміністративного права розглядають поняття «процедура» і «провадження» як тотожні поняття, деякі співвідносять їх як загальне і особливе, інші, розглядаючи процес як суму проваджень і процедур, розглядають останні як органічні частини процесу.

Проте, зважаючи на проведений аналіз наявних наукових поглядів до визначень поняття «адміністративна процедура» у його співвідношенні із поняттям «адміністративний процес», більш доречним уявляється

ся точка зору науковців, які вважають, що поняття «процедура» і «провадження» співвідносяться як «статика» і «динаміка».

Відповідно, під **процедурою** можна розуміти загальний встановлений порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом (модель проваджень), а під **провадженням** - власне розгляд та вирішень окремої справи (тобто конкретну активну діяльність).

Ознаками адміністративної процедури є :

- має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;
- вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;
- спрямована на прийняття адміністративного акту суб'єктом владних управлінських повноважень;
- застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;
- має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;
- тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;
- має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи.

Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі.

Таким чином, **адміністративна процедура** - це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління (адміністрування).

Адміністративна процедура являє собою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

3. Види адміністративної процедури.

Оскільки діяльність публічної адміністрації має дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її

здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види в залежності від критеріїв.

Так, за *суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, процедуру поділяють на:*

- ту, що ініціює приватна особа;
- ту, що ініціює суб'єкт публічного адміністрування.

Для **першого виду процедури** характерно, що вона починається із звернення приватної особи до суб'єкта публічного адміністрування із заявою про реалізацію належного цій особі права або зі скаргою, що права особи порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владарюючих суб'єктів чи на приватну особу покладено не передбачений законом обов'язок.

Такому праву приватної особи завжди кореспондує обов'язок владарюючого суб'єкта здійснити певні дії або прийняти рішення, завдяки яким будуть задоволені права фізичних і юридичних осіб, а також інших колективних утворень.

Наприклад, громадянин, маючи намір зайнятися підприємницькою діяльністю, звернувся до Центру надання адміністративних послуг із заявою та необхідними документами для реєстрації його як фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності.

Другий вид адміністративної процедури має своїм початком рішення суб'єкта публічного адміністрування, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, встановлених законодавчими актами.

Процедура цього виду може *бути поділена на такі різновиди:*

– *втручальна*, що включає в себе дії контрольно-наглядового або правообмежувального характеру.

Для прикладу: начальник управління Державної служби надзвичайних ситуацій України видає наказ про проведення планової перевірки дотримання суб'єктами господарювання правил пожежної безпеки, а уповноважені особи здійснюють заходи щодо з'ясування дотримання цих правил підконтрольними особами.

При цьому представники контролюючого органу втручаються в діяльність суб'єкта господарювання.

Інший приклад: орган місцевого самоврядування приймає рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб і уповноважені особи вчиняють дії, спрямовані на викуп цих об'єктів у їх власників;

– *спрямована на задоволення суспільних потреб*, що характеризується тим, що рішення, прийняті за цією процедурою, становлять інтерес для широкого кола персоніфікованих осіб (приміром, територіальної громади, жителів населеного пункту, пацієнтів лікарень, пасажирів транспортних засобів тощо).

Прикладом такої процедури є розроблення та затвердження схем планування територій населених пунктів, у результаті чого приймається генеральний план населеного пункту, призначений для довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, що зачіпає інтереси неперсоніфікованого кола осіб.

Іншим прикладом може бути процедура публічних закупівель, спрямована на забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Інша класифікація адміністративної процедури на види може бути здійснена за *критерієм складності правил, що охоплюються процедурою.*

Так, поділимо адміністративну процедуру на: 1) просту; 2) складну.

Проста адміністративна процедура полягає у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування дій, спрямованих на реалізацію прав та виконання обов'язків приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи.

До простої адміністративної процедури слід віднести державну реєстрацію юридичної особи, оформлення й видачу паспорта для виїзду за кордон тощо.

При вирішенні таких справ представники публічної адміністрації перевіряють у заявника наявність всіх необхідних для вирішення питання документів і вчиняють дії щодо реєстрації або оформлення, тим самим реалізуючи права приватних осіб.

Складна адміністративна процедура характеризується наявністю правил щодо залучення експертів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи. І лише після цього може бути прийнято рішення, спрямоване на вирішення поставленого перед владарюючим суб'єктом питання.

Складною адміністративною процедурою слід вважати процедуру здійснення контролю у сфері господарської діяльності. Так, орган контролю може прийняти рішення про призначення експертизи

(випробування). У такому випадку до участі в контрольній процедурі буде залучено експерта.

При здійсненні іншої процедури - розробленні проектів містобудівної документації - передбачено проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів.

Пропозиції до проектів містобудівної документації мають право подавати: повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

До того ж при розробці генерального плану населеного пункту до процедури залучаються експерти, що здійснюють експертизу містобудівної документації.

Ще одна класифікація адміністративної процедури - за критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками процедури: 1) здійснювані одним суб'єктом публічної адміністрації; 2) здійснювані кількома суб'єктами публічної адміністрації.

Наприклад, процедура надання дозволу на виконання будівельних робіт здійснюється одним органом - Державною архітектурно-будівельною інспекцією України.

Натомість, при здійсненні процедури приватизації земельної ділянки необхідно прийняття рішення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок, а також вчинення реєстраційних дій територіальними органами Державного агентства земельних ресурсів України.

За наслідками для приватної особи адміністративну процедуру поділяють на:

- *правонадавальну* (призначення пенсії, субсидії) або правопідтверджувальну (реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо);
- *правообмежувальну* (викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб);
- *зобов'язальну* (проведення контрольно-наглядових заходів).

За змістовним наповненням адміністративна процедура може бути:

- реєстраційною.

Реєстраційна процедура вміщує в себе такі різновиди:

- державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців;

- державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,

- державну реєстрацію лікарських засобів;

- державну реєстрацію транспортних засобів;

- державну реєстрацію місця проживання (або перебування) тощо.

У межах цієї адміністративної процедури засвідчується певний статус приватної особи, або визначається режим поводження із певними предметами, або здійснюється виконання приватною особою обов'язку.

Реєстраційна процедура ініціюється приватними особами. Вона може бути спрямована як на реалізацію прав приватних осіб (причому, права на підприємницьку діяльність), так і на виконання приватними особами передбачених законом обов'язків (обов'язок зареєструвати місце проживання громадянина);

- дозвільною.

Дозвільна процедура охоплює:

- порядок видачі спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони;

- дозволів на розміщення зовнішньої реклами;

- дозволів на проведення будівельних робіт;

- дозволів на придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, пристроїв, патронів до них, пневматичної зброї, вибухових матеріалів і речовин, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи тощо.

За результатами цієї адміністративної процедури видається акт, яким приватна особа наділяється певним правом;

- ліцензійною.

Ліцензуванню підлягають певні види господарської діяльності. Видача ліцензії полягає у внесенні до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Ліцензійна процедура за наслідками для приватної особи є: 1) правонадавальною; 2) контрольно-наглядовою.

Адміністративна процедура здійснення державного нагляду (контролю) регламентує проведення документальних (планових або позапланових; виїзних або невиїзних) та фактичних перевірок;

- екзаменаційною.

Екзаменаційна процедура охоплює складення теоретичного і практичного іспитів у сервісному центрі МВС для отримання посвідчення права на керування транспортними засобами; проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату тощо;

- експертною.

Експертна процедура регулює здійснення обов'язкової державної сертифікації продукції;

- акредитаційною.

Акредитація закладу охорони здоров'я, акредитація вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, державна акредитація закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестація їх спеціалістів здійснюються за правилами акредитаційної процедури. За її результатами посвідчується статус особи;

- приватизаційною.

Приватизація державного майна регламентована цим видом адміністративної процедури;

- із розгляду скарг тощо.

Процедура розгляду скарг поділяється на різновиди за сферою, в якій виникли спірні правовідносини: у сфері державної реєстрації, у сфері оподаткування, у сфері публічних закупівель тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо необхідність розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасній трактовці і розумінню адміністративної діяльності, призводячи до знецінювання змісту та значень самого поняття процесу у

тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався та є прийнятим у законодавстві, на практиці та в науці.

Таким чином, **адміністративна процедура** - це встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Питання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте поняття адміністративної процедури.
2. Розкрийте ознаки адміністративної процедури.
3. Надайте класифікацію адміністративних процедур.
4. Охарактеризуйте взаємозв'язок публічного адміністрування та адміністративної процедури.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Публічне адміністрування та адміністративна процедура.
2. Поняття, ознаки та особливості адміністративної процедури.
3. Характеристика класифікації видів адміністративних процедур.
4. Правові засади адміністративної процедури.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Здобувачам освітнього ступеню «магістр» рекомендується опрацювати надану для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на трактування поняття адміністративних процедур, характеристики їх видів, сутність сучасних концепцій щодо запровадження в публічне адміністрування інституту адміністративних процедур. Проблеми кодифікації адміністративно -процедурного законодавства в Україні.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- а) «Тенденції систематизації адміністративного процедурного законодавства».
- б) «Концепція реформи адміністративних процедур».
- г) «Науково - практичне значення принципів адміністративних процедур».

Практичні завдання:

Завдання 1. Громадянин Д. у жовтні 2016 р. переїхав на постійне місце проживання до м. Харків, а 1 груд. 2016 р. звернувся до

Центру надання адміністративних послуг для реєстрації місця проживання, для чого подав документи: заяву, паспорт громадянина України, квитанцію про сплату адміністративного збору, свідоцтво про право власності на квартиру. Наступного дня громадянину Д. було повернуто паспорт з проставленою відміткою про реєстрацію місця проживання, а також вручено постанову про притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 197 КУпАП) за порушення строків реєстрації місця проживання, передбачених законодавством.

Чи належать правовідносини, що виникли в даному випадку, до адміністративної процедури. Обґрунтуйте свою відповідь, визначивши ознаки цих відносин.

Завдання 2. Назвіть правовідносини у сфері адміністративної процедури: 1) прийняття та затвердження Правил користування залізничним транспортом; 2) перевірка Міністерством освіти і науки України дотримання ліцензійних умов приватним вищим навчальним закладом; 3) відмова профспілкового комітету в наданні матеріальної допомоги студенту; 4) оскарження державним службовцем наказу керівника про накладення дисциплінарного стягнення; 5) оскарження відмови в реєстрації фізичної особи – підприємця в адміністративному порядку; 6) оскарження постанови суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту; 7) засідання колегії районної державної адміністрації щодо результатів роботи закладів дошкільної освіти та про підготовку останніх до опалювального сезону; 8) отримання дозволу на набуття права власності на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю; 9) посвідчення нотаріусом правочину щодо застави житлового будинку.

Обґрунтуйте свою відповідь, визначивши ознаки таких відносин.

Завдання 3. Розпорядження КМ України «Про передачу нежитлового приміщення до сфери управління Рівненської обласної держадміністрації». 6. Постанова КМ України «Деякі питання виплати пенсій, грошової допомоги та заробітної плати працівникам бюджетних установ». 7. Наказ Нацдержслужби України «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». 8. Наказ керівника департаменту обласної державної адміністрації «Про накладення дисциплінарного стягнення».

Порядок прийняття яких правових актів буде мати ознаки адміністративної процедури?

Рекомендована до вивчення теми № 1 література:

1-7; 10-17; 22; 28-31; 35; 39; 40; 43; 48; 50; 54; 59; 60; 64; 87; 95; 100; 109; 118; 128; 132-134; 137; 139; 144; 147; 157.

ТЕМА №2

«ЗАКОНОДАВСТВО З ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АД- МІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Система законодавства України про адміністративну процедуру.
2. Вплив рішень Конституційного Суду України на законодавство про адміністративну процедуру.
3. Судові акти в законодавстві про адміністративну процедуру.
4. Проблеми удосконалення законодавства про адміністративну процедуру.

Висновки.

Мета лекції: є ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» зі змістом та особливостями законодавства з врегулювання здійснення адміністративної процедури. Проблемними моментами прийняття проекту ЗУ «Про адміністративну процедуру».

Вступ.

В сучасній державі, що керується принципом верховенства права, обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Протягом другої половини ХХ ст. розвиненими країнами Заходу було напрацьовано низку обов'язкових правил щодо врегулювання цих відносин. Зокрема, при прийнятті адміністративних рішень (тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків конкретних приватних осіб) вимагається: 1) забезпечити права особи (право: бути вислуханою перед прийняттям несприятливого рішення; на допомогу і представництво; на ознайомлення з матеріалами справи тощо); 2) встановити обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати несприятливі акти, зазначати порядок їх оскарження тощо.

Ці та інші права особи та обов'язки адміністративних органів зафіксовано у окремих законах про загальну адміністративну процедуру.

На рівні Комітету Міністрів Ради Європи ці положення було відображено у кількох резолюціях та рекомендаціях. *Про необхідність правової регламентації цих прав і обов'язків публічної адміністрації (в межах закону про загальну адміністративну процедуру)* йдеться і в численних документах Програми SIGMA.

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

1. Система законодавства України про адміністративну процедуру.

Законодавство про адміністративну процедуру становить система нормативно-правових актів, що вміщують приписи про правила здійснення тих чи інших видів адміністративної процедури, а також про її принципи.

Основні положення, що регламентують адміністративну процедуру, закріплені в Конституції України. Так, ст. 19 встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Значення Конституції України полягає в тому, що всі інші законодавчі акти мають відповідати її положенням, а в іншому випадку будуть визнані неконституційними.

Зasadничою нормою адміністративної процедури слід вважати ст. 40 Конституції України: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ця норма Основного Закону окреслює принципові засади відносин державних органів із приватними особами.

За своєю суттю правовідносини, котрі виникають під час здійснення різних адміністративних процедур – неоднорідні й відмінні за змістом.

Адміністративні процедури регулюються численними й відмінними за змістом нормативно-правовими актами, їхнє призначення полягає у: 1) задоволенні суб'єктивних прав, свобод; 2) виконанні правового обов'язку, покладеного на органи державної влади, місцевого самоврядування; 3) або ж завдань держави.

Загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та процедура надання таких послуг визначаються ЗУ «Про адміністративні послуги».

Порядок надання адміністративних послуг у різних сферах публічного адміністрування закріплено також у низці законів, як-от: «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про карантин рослин», «Про електронний цифровий підпис».

Процедура реалізації конкретних прав приватних осіб закріплена в інших законодавчих актах. Окреме місце серед них займають ті, що регламентують адміністративну процедуру у сфері підприємництва та господарської діяльності.

Так, до них можна віднести ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Зазначені закони регулюють процедуру державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, ліцензування їхньої діяльності, визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлюють порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів.

Процедура реєстрації окремих суб'єктів правовідносин регламентується ЗУ «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні».

Іншу групу законодавчих актів процедурного характеру становлять ті, що регулюють процедуру здійснення контролю (нагляду), зокрема, у сфері господарської діяльності.

Так, ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного

нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Окремого врегулювання процедурними нормами зазнала сфера соціального спрямування. Основним законодавчим актом, що визначає загальні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, є ЗУ «Про соціальні послуги».

ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» визначає порядок надання такого виду соціальних адміністративних послуг, як призначення державної допомоги сім'ям з дітьми, органи, які вирішують відповідні справи, порядок звернення, вимоги до заяви та перелік документів, строки розгляду тощо.

ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» регламентує порядок призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Ще одна група актів про адміністративну процедуру містить норми, спрямовані на задоволення суспільних потреб та представлення інтересів неперсоніфікованого кола осіб.

До таких актів можна віднести ЗУ «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (визначає особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування за результатами проведення процедури концесійного конкурсу, укладення концесійного договору та виконання зобов'язань, що впливають з нього); «Про регулювання містобудівної діяльності» (встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів); «Про публічні закупівлі» (регламентує процедуру ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції) тощо.

До законодавства про адміністративну процедуру відносять і численні підзаконні нормативно-правові акти, що вміщують приписи, які деталізують порядок прийняття суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів.

В якості прикладів можна навести постанову КМ України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного

реєстру», наказ Мініюсту України «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» тощо.

2. Вплив рішень Конституційного Суду України на законодавство про адміністративну процедуру.

Важливого значення для врегулювання процедури прийняття суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів набувають рішення Конституційного Суду України.

У відповідності до ст. 147 Основного Закону України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (ст. 15 Конституції України).

Так, Конституційний Суд України, розглядаючи питання стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни, встановив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституційний Суд України зазначив, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність.

Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами. Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок прийняття адміністративних актів. Необхідність у його прийнятті усвідомлюється і громадянським суспільством, і багатьма державними інституціями. Нині розроблено декілька законопроектів про адміністративну процедуру, проте жодний із них ще не підтриманий Верховною Радою України остаточно.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, у тому числі принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами.

Визначальним серед них є ЗУ «Про звернення громадян», який регулює порядок реалізації громадянами права звернутися до органів державної влади й місцевого самоврядування із проханням про сприяння в реалізації їх прав, а також з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів й органів місцевого самоврядування.

Цей Закон вміщує загальні правила розгляду звернень громадян, права особи при здійсненні процедури їх розгляду й вирішення. ЗУ «Про звернення громадян» є базовим для інституту адміністративної процедури, проте його приписи стосуються лише регламентації прав фізичної особи, а права юридичних осіб на звернення із заявою та скаргою цим Законом не регламентуються.

3. Судові акти в законодавстві про адміністративну процедуру.

Специфічний вплив на розуміння правил адміністративної процедури мають і судові рішення. Так, у ст. 244 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС) встановлено, що висновок Верховного Суду щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Прикладами висновків – Верховного Суду, обов'язкових для суб'єктів публічного адміністрування при прийнятті адміністративних актів, є:

- висновок Верховного Суду про правильне застосування Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011, та норм Закону України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» щодо порядку виконання вимог органу державного фінансового контролю про усунення порушень, виявлених у ході перевірки підконтрольних установ (постанова Верховного Суду України від 14 жовтня 2014 р. у справі № 21-453а14);

- висновок Верховного Суду України про правильне застосування положень п. 5 ч. 1 ст. 24 ЗУ від 1 липня 2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо неправомірності здійснення державним реєстратором реєстраційних дій

відносно майна, стосовно якого в Єдиному реєстрі заборон міститься запис про заборону його відчуження (постанова Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-357а14).

4. Проблеми удосконалення законодавства про адміністративну процедуру

Закони про загальну 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, 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 актів. Тобто, замість використання багатьох нормативних актів, процедурні положення викладаються в одному, а інші закони можуть містити 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 ж залишаються суцільні прогалини. Наприклад, особі можуть зменшити розмір пенсії, навіть не інформуючи її про наявність підстав для цього і не з'ясовуючи позиції громадянина.

В українському адміністративному законодавстві, навіть, немає такої правової категорії як «заінтересовані особи» для таких справ.

Існує низка й інших прогалин включно із порядком перегляду (і скасування чи відкликання) адміністративних рішень, відсутністю довіри до механізму адміністративного (досудового) оскарження, недостатністю інструментів примусового виконання адміністративних рішень.

Прийняття ж якісного закону про загальну адміністративну процедуру дозволить:

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

2) запровадити категорію «заінтересовані особи» в адміністративній процедурі та виписати механізми захисту прав та законних інтересів цієї особи (це має запобігати конфліктам, сприяти прийняттю збалансованих рішень тощо);

3) визначити особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (це дасть можливість проводити ефективну процедуру, яка дозволить враховувати думку великого кола заінтересованих осіб);

4) встановити обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження (це забезпечить законність схвалюваних рішень, покращить умови правового захисту громадян і бізнесу);

5) встановити простіші правила щодо «представництва» в адміністративному провадженні (зокрема, без нотаріально посвідченої довіреності представника);

6) встановити правила щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу/самовідводу;

7) встановити правило «мовчазної згоди» при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (це дозволить прискорити та раціоналізувати розгляд справ, а також прийняття рішень);

8) встановити правило про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (знову ж таки, це суттєво сприятиме правовому захисту приватних осіб);

9) створити умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (цей механізм поверне довіру населення до досудових механізмів оскарження, зніме проблему перевантаженості адміністративних судів);

10) врегулювати питання відкликання (визнання недійсними) адміністративних актів (це дозволить захистити як публічні інтереси – в разі потреби у відкликанні чинних рішень адміністративних органів, так і приватних осіб – від свавілля цих органів);

11) врегулювати питання примусового виконання адміністративних актів (насамперед, для ефективної діяльності публічної адміністрації).

Для публічних службовців таке регулювання також принесе переваги. Це і впорядкування їх діяльності, і правовий захист (у разі наступного оскарження прийнятих рішень), і ще багато іншого. Проте, насамперед, це реальні умови для інтелігентної та приязної діяльності публічних службовців, яка враховуватиме права та законні інтереси приватних осіб. Крім того, закони про адміністративну процедуру є основою для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

В Україні питання про необхідність прийняття окремого закону про загальну адміністративну процедуру (тоді ще йшлося про Адміністра-

тивно-процедурний кодекс) вперше було поставлене 19 років тому – в Указі Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р.

У 1999 р. при Мінюсті було утворено спеціальну робочу групу для підготовки цього законопроекту. Особливу підтримку робочій групі надавали німецькі експерти (проф. О. Люхтергандт та Б. Шльоєр) та загалом Німецький фонд міжнародного правового співробітництва. У більшості країн колишнього СРСР саме німецька доктрина та досвід були використані найбільше при підготовці відповідних законів. Тож і в багатьох країнах є високий рівень спільних підходів і розв’язок (зокрема, в Естонії, Вірменії, Грузії).

Саме в цей період від авторитетних міжнародних організацій та провідних аналітичних центрів все частіше надходили рекомендації щодо вирішення цього питання. Так, здійснюючи оцінку системи врядування в Україні, фахівці Програми SIGMA звертали увагу на необхідності розробки та прийняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру.

Аналогічні рекомендації було надано представниками GRECO. Зокрема, в Оціночному звіті GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E) містилася рекомендація xiv, в якій пропонувалося «встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління». Про це йшлося й у всіх наступних звітах цієї організації щодо стану виконання Україною рекомендацій, сформульованих у цьому звіті.

Роль актів Комітету міністрів Ради Європи у врегулюванні адміністративної процедури.

Крім актів національного законодавства, слід сказати про акти Комітету міністрів Ради Європи, положення яких не є обов’язковими приписами для урядів держав - членів РЄ, проте мають рекомендаційний характер і визначають напрям розвитку законодавства країни.

До таких віднесемо:

- Резолюцію Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийняту Комітетом міністрів 28 вересня 1977 р.;

- Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийняту Комітетом міністрів 11 березня 1980 р.;

- Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, прийняту Комітетом міністрів 17 вересня 1987 р.;

- Рекомендацію Rec (2001) 9 Комітету міністрів РЄ державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами - приватними особами.

Такі документи називають актами «м'якого права», їх положення не є нормами права, але відіграють важливу роль у виробленні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права приватних осіб при здійсненні адміністративними органами дій, прийнятті рішень, спрямованих на реалізацію прав цих осіб чи виконання ними передбачених законом обов'язків.

В липні 2008 р. Уряд вніс в Парламент проект Адміністративно-процедурного кодексу України, але в 2009 р. не вистачило лише кількох голосів для того, щоб його прийняти у I читанні.

Протягом 2008-2010 років було проведено кілька експертиз цього законопроекту фахівцями РЄ. Але 11 березня 2010 р. у зв'язку зі зміною Уряду цей проект відкликано.

Утім, робоча група продовжувала функціонувати, робота над законопроектом (який в подальшому отримав назву проект ЗУ «Про адміністративну процедуру») продовжувалася і поступово вела до все більш вираженого тексту, який врахував і кращий зарубіжний досвід, і українські реалії.

У 2014 р. робоча група при Мініюсті вкотре активізувала свої зусилля. Проведено черговий раунд доопрацювання (у т.ч. із залученням німецьких експертів).

Розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру внесено до числа пріоритетних заходів як у межах українських документів державної політики, так і в контексті міжнародних зобов'язань України.

Так, про необхідність його розробки та прийняття йдеться у чинних Коаліційній угоді, Програмі діяльності та Плані пріоритетних дій Уряду, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та Плані щодо її реалізації, Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки та Державній програмі щодо її реалізації, інших програмних політичних документах Уряду та Парламенту.

У розділі IV Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки зазначається, що:

1) пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами.

Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їх права та обов'язки.

Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття, на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках, на судове оскарження є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права;

2) закон про адміністративну процедуру визначатиме принципи надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на користувачів, вимоги до якості їх надання затверджує КМ;

3) законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур.

Галузеві закони будуть поступово приведені у відповідність із загальними принципами, зокрема ЗУ «Про адміністративні послуги».

Система ліцензування та надання дозволів також буде інтегрована та приведена у відповідність з базовими принципами і правилами проведення адміністративної процедури.

Про необхідність прийняття загального закону про адміністративну процедуру йдеться і в Контракті про розбудову держави з ЄС. У зв'язку з цим до експертизи законопроекту залучені експерти Програми SIGMA. До речі, ця програма, оцінюючи країни-кандидати на членство в ЄС, одним з перших критеріїв перевіряє наявність такого закону.

Станом на початок 2015 р. в робочою групою завершена підготовка законопроекту. Тоді ж він вперше отримав позитивний висновок Програми SIGMA – без жодних зауважень.

Утім, замість внесення законопроекту до Парламенту (за ініціативою Уряду), Мінюст за власною ініціативою вирішив його і надалі «доопрацьовувати».

Таким чином, основними причинами неприйняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру є: 1) загальні проблеми у розвитку адміністративно-правової науки та освіти (передусім, в контексті викладання адміністративного права); 2) відсутність суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство, що обумовлено інформаційним вакуумом в цій сфері.

В червні 2020 р. відбулося прийняття депутатами ВР цього закону у першому читанні і сподіваємося, що до кінця 2021 р. закон буде остаточно прийнятий.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що закони про загальну 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, так і діяльності за ініціативою адміністративного органу (наприклад, при інспекційній діяльності), або розгляду скарг в досудовому порядку.

Питання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте роль та призначення законодавства про адміністративну процедуру.
2. Розкрийте вплив рішень Конституційного Суду України на законодавство про адміністративну процедуру.
3. Розкрийте роль актів Комітету міністрів РЄ у врегулюванні адміністративної процедури.
4. Охарактеризуйте значення судових актів в законодавстві про адміністративну процедуру.
5. Охарактеризуйте проблеми удосконалення законодавства про адміністративну процедуру.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Система законодавства про адміністративну процедуру.
2. Конституція України в системі законодавства про адміністративну процедуру.

3. Вплив рішень Конституційного Суду України на законодавство про адміністративну процедуру.
4. Судові акти в законодавстві про адміністративну процедуру.
5. Значення проекту ЗУ України «Про адміністративну процедуру».
6. Проблеми удосконалення законодавства про адміністративну процедуру.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні з'ясувати поняття система законодавства про адміністративну процедуру та її ознаки.

Ознайомитися з переліком основних нормативних актів, які регулюють застосування адміністративних процедур в Україні.

Рекомендується здійснити порівняльний аналіз діючого законодавства України з правового врегулювання адміністративних процедур та законодавства країн з розвинутою демократією.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Підготувати реферати на теми:

1. «Порівняльний аналіз діючого законодавства України з правового врегулювання адміністративних процедур та законодавства країн з розвинутою демократією».
2. «Європейський досвід адміністративно - правового регулювання адміністративних процедур».
3. «Загальна характеристика положень проекту ЗУ України «Про адміністративну процедуру».

Практичні завдання:

Завдання 1. Громадянин В'єтнаму А. проживав на території України з 1985 р. Прибув у країну за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 2 квіт. 1981 р.

У 2001 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про імміграцію» громадянин В'єтнаму звернувся до уповноважених державних органів із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання в Україні. Його прохання було задоволено.

У 2015 р. управління Державної міграційної служби скасувало своє рішення про видачу А. посвідки на постійне проживання й звернулося до

А. з вимогою добровільно повернутися до В'єтнаму, оскільки зникли підстави для його перебування в країні. Своє рішення управління Державної міграційної служби мотивувало тим, що в 2001 р. громадянин В'єтнаму А. подав до уповноважених органів заяву про видачу посвідки на постійне проживання з порушенням строків, передбачених Законом України “Про імміграцію”.

Визначте. Чи порушено принцип законності в даній ситуації? Як принцип законності сформульовано в Конституції України? Чи наділена Державна міграційна служба України та її територіальні органи повноваженням скасовувати свої рішення?

Завдання 2. Громадянин С. звернувся до відділу державної реєстрації актів цивільного стану із заявою про зміну по батькові. У цьому проханні йому було відмовлено. Відділ реєстрації посилався при цьому на положення Цивільного кодексу України, відповідно до якого фізична особа має право на зміну по батькові у разі зміни її батьком свого власного імені або виключення відомостей про нього як батька дитини з актового запису про її народження. Жодна з підстав у заяві громадянина С. зазначена не була. Рішення про відмову С. оскаржив до начальника відділу реєстрації і в обґрунтування своїх вимог навів позицію ЄСПЛ, висловлену в рішенні у справі “Гарнага проти України”.

Ознайомтесь з рішенням ЄСПЛ у справі «Гарнага проти України» та сформуйте свою позицію щодо розуміння таких принципів адміністративної процедури як верховенство права та законність.

У своїх міркуваннях врахуйте Доповідь про верховенство права, прийняту на 86 пленарному засіданні Венеціанської Комісії 25-26 берез.2011 р.

Завдання 3. У 2003 р. рішенням Київської районної ради громадянину В. було виділено земельну ділянку для ведення фермерського господарства. В цьому ж році В. отримав Державний акт на право користування землею. Згодом він звернувся до Київської ради з проханням виділити земельну ділянку в натурі. Проте отримав відмову. Районна рада повідомила, що в 2009 р. скасувала своє попереднє рішення від 2003 р., аргументувавши його помилковістю прийняття. Тоді В. звернувся до суду за захистом порушеного права. Суд визнав рішення районної ради 2009 р. незаконним.

Проаналізуйте ситуацію згідно з чинним законодавством. Які принципи були порушені при прийнятті та скасуванні актів органів місцевого самоврядування?

Рекомендована до вивчення теми № 2 література:
1-16; 19-48;92; 94; 95; 117; 120; 124-129; 132; 136; 144.

ТЕМА № 3

«ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття та зміст принципів адміністративної процедури.
2. Характеристика принципів адміністративної процедури.
3. Значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування.

Висновки.

Мета лекції: є ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» з поняття та змістом принципів адміністративної процедури. Розкрити значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування.

Вступ.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність.

Ключове значення для ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з точки зору методології, а також правильного застосування відповідних правових норм мають принципи адміністративних процедур. Саме принципи є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні.

1. Поняття та зміст принципів адміністративної процедури.

Ключове значення для ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з точки зору методології, а також правильного застосування відповідних правових норм мають принципи адміністративної процедури.

Сутність адміністративно-процедурного регулювання відносин в аспекті загальних установлень полягає у правильному використанні принципів, які є вихідними положеннями, фундаментом правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У сфері адміністративних процедур діє, *три «рівні» принципів:*

- по-перше, загальні принципи і принципи адміністративного права в цілому;

- по -друге, принципи адміністративного процесу;

- нарешті, власне принципи адміністративних процедур.

Кожен наступний півень «впливає» з попереднього, але одночасно привносить новели, що відображають специфіку «звужується» регульованою сфери. З цієї ознаки слід правило, що в разі перетину, «зіткнення» принципів пріоритет необхідно віддавати більш фундаментальним з них.

У числі функцій принципів адміністративних процедур виділимо наступні:

1) нерідко передуючи прийняття тих чи інших законів, передбачаючи формування процедур, принципи покликані «підготувати» до їх появи правопорядок і «поквапити» законодавця;

2) забезпечення відомої універсальності законодавства про адміністративні процедури; при цьому слід пам'ятати, що дія принципів адміністративних процедур може виходити за рамки конкретного закону, вони іманентно прагнуть охопити якомога більший обсяг суспільних відносин.

І це прагнення зрозуміло і навіть справедливо, оскільки мова йде не про принципи того чи іншого закону, а явища, більш-менш повно охоплює всю систему адміністративних процедур різної видової приналежності;

3) допомога у встановленні балансу між правовим і неюридичних началами процедур;

4) урівноваження публічних і приватних інтересів, в тому числі захист невластних осіб від можливих зловживань з боку суб'єктів управління, а також огорожу публічної адміністрації від несумлінності громадян і організацій;

5) нарешті, призначення принципів - забезпечити реальність, конкретну регулятивність адміністративних процедур за допомогою «тонкої настройки права», аналогії закону і права, а також виступаючи засобом оцінки суміжних правових явищ, особливо дискреційних адміністративних актів.

Принципи адміністративної процедури за сферою дії можна класифікувати на конституційні (загальносоціальні), які характерні для багатьох галузей та інститутів права, а також предметно – спеціальні, що можуть бути застосовані та більш характерні у своїй дії для регулювання адміністративно-процедурних відносин.

Загальні принципи адміністративної процедури:

1. Загальними принципами адміністративної процедури є:
 - 1) верховенство права;
 - 2) законність;
 - 3) рівність перед законом;
 - 4) обґрунтованість та визначеність;
 - 5) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
 - 6) добросовісність і розсудливість;
 - 7) пропорційність;
 - 8) відкритість;
 - 9) своєчасність і розумний строк;
 - 10) ефективність;
 - 11) презумпція правомірності дій та вимог особи;
 - 12) офіційність;
 - 13) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
 - 14) гарантування ефективних засобів правового захисту.

2. Характеристика принципів адміністративної процедури.

Принцип верховенства права в адміністративній процедурі. Виступає загальним принципом для всієї адміністративно-процесуальної діяльності. Останнім часом саме цей принцип привертає значну увагу вчених-адміністративістів і досить активно обговорюється в літературі.

Основоположним, з усієї сукупності конституційних принципів у сфері застосування адміністративної процедури, є принцип верховенства права, який, відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу, передбачає пріоритетність забезпечення прав та свобод людини і громадянина, справедливості і гуманності в діяльності адміністративних органів.

Інтерпретуючи цей принцип до сучасних умов діяльності органів управління, ми вказуємо на необхідність дотримання норм законів та підзаконних нормативно-правових актів, що визначають їх функціональність. В цьому аспекті прийняття адміністративно-процедурного кодексу буде слугувати гарантом виконання зазначеного принципу.

Актуальним прикладом, що ілюструє цю ситуацію, є проведення Адміністративної реформи, мета якої – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, що

дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Отже, однією з основних цілей функціонування правової держави є утвердження у всіх сферах принципу верховенства права, що створить відповідні умови, за яких буде досягнутий консенсус інтересів як окремо взятої людини, так і суспільства в цілому.

Принцип верховенства права є новим явищем для України, а тому існують об'єктивні труднощі в його реалізації.

Професор В. Б. Авер'янов наголошував на тому, що принцип верховенства права треба доктринально тлумачити як об'єднання вимог, що забезпечують: по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави.

Слід зауважити, що навіть на науковому рівні немає єдиного підходу щодо розуміння цього принципу. Одні дослідники вважають, що під верховенством права треба розуміти панування права, пріоритетність у суспільстві прав людини, інші - що це кодекс правил, які легітимізовані суспільством і базуються на досягнутому рівні соціальної етики, треті стверджують, що верховенство права має здійснюватись у сфері таких загальнолюдських морально-правових цінностей, як справедливість, свобода, гуманізм, а також таких формально-регулятивних цінностей права, як нормативність і рівність усіх перед законом.

Останнім часом мають місце спроби дати визначення цього принципу на офіційному рівні згідно з ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України: людина, її права і свободи є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Законність як принцип адміністративної процедури. Другим, важливим принципом є принцип законності – відповідно до якого органи виконавчої влади повинні діяти у межах наданих їм повноважень і у спосіб, визначений законом. Даний принцип виражений у тому, що адміністративна процедура як діяльність суто юридична здійснюється тільки на підставі спеціальних процедурних норм, які, на жаль, на сьогодні закріплено не тільки у законодавчих, але і в підзаконних норма-

тивних актах. Державні органи мають діяти тільки у межах закріпленої за ними компетенції.

Цей принцип пронизує всю діяльність адміністративних органів. По-перше, вирішення індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється у точній відповідності до норми закону; по - друге, правотворчий процес, який виражається у прийнятті нормативних адміністративних актів з дотриманням принципу законності.

Принцип законності, закріплений Конституцією України, свого практичного втілення набуває у законах та підзаконних нормативно-правових актах, які виступають регуляторами відносин у процесі державного управління. Правові акти у цій сфері розглядаються як регулятор поведінки держслужбовців, який встановлює рамки повноважень осіб управлінської системи та впливає на формування правової свідомості і культури у населення.

Принцип рівності перед законом. Означений принцип впливає з положень ст. 24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом всіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак; рівності перед законом всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших обставин; рівності перед законом фізичних та юридичних осіб незалежно від будь-яких ознак чи обставин.

Принцип рівності перед законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. У випадках та в порядку, визначених законом, певні категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства тощо) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями.

Водночас, закріплення дії даного принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Юридичною основою для цього є, по-перше, екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо); по - друге, наявність спеціальних правових статусів

заявників - інвалідів, учасників ООС/АТО тощо; по-третє, наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності.

Принцип обґрунтованості та визначеності. Адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи.

Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи.

Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом.

Якщо адміністративний орган змінює оцінку й висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний навести належне обґрунтування такої зміни. За змістом адміністративний акт повинен бути належно визначеним та зрозумілим.

Принцип безсторонності (неупередженості) адміністративного органу. Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи.

Відповідні посадові особи адміністративного органу повинні вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб, пов'язаної з розглядом та вирішенням справ, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції».

Принцип добросовісності і розсудливості. Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом.

Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі.

Особа зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними.

Принцип пропорційності. Адміністративний акт повинен відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими.

Адміністративний орган також дотримується принципу пропорційності під час вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень.

Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надані повноваження, визначається законом або впливає з його цілей.

Принцип відкритості. Адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права кожного на доступ до інформації, що пов'язана із прийняттям та виконанням адміністративного акта.

Учасник адміністративного провадження має право на ознайомлення з матеріалами справи.

Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, встановлених законом.

Принцип своєчасності і розумних строків. Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурні дії та приймає процедурні рішення протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження без невинуватених зволікань.

Визначення законодавством строків для розгляду та вирішення справи, вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень не може бути підставою для звільнення адміністративного органу від обов'язку вчиняти дії та приймати рішення протягом розумних строків, не перевищуючи при цьому строків, визначених законодавством.

Адміністративний орган вирішує справу своєчасно, тобто до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

Принцип ефективності. Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів у простий та ефективний спосіб.

Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення справи.

Принцип презумпції правомірності дій та вимог особи. Дії та вимоги особи вважаються правомірними, поки інше не буде доведено під час розгляду або вирішення справи.

Будь-які сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків такої особи, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Принцип офіційності. Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, в тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

Адміністративний орган не має права зобов'язувати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом.

Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Особа має право бути вислуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у будь-якій формі до прийняття адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси особи.

Адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або до суду.

Адміністративний орган зобов'язаний повідомляти способи, порядок і строки оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на права, свободи або інтереси особи.

Принцип мови здійснення адміністративного провадження. Адміністративне провадження здійснюється державною мовою з урахуванням положень закону, який визначає порядок застосування мов в Україні.

Учасники адміністративного провадження, їх представники та особи, які сприяють розгляду справи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою чи мають вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження мають право користуватися послугами

перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законодавством.

У разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, що складені іншою мовою, ніж державна, адміністративний орган має право вимагати їх перекладу державною мовою. У такому разі адміністративне провадження тимчасово зупиняється до моменту отримання адміністративним органом перекладу відповідних документів державною мовою, якщо інше не передбачено законом.

Всі перелічені принципи адміністративного процесу перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним. Одні мають більш загальне значення і реалізуються за допомогою інших принципів, які носять відносно-спеціальний характер.

Спеціальні принципи адміністративної процедури

Виокремлення спеціальних принципів адміністративної процедури передусім базується на Резолюції РЄ (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у названій Резолюції РЄ. Україна є членом РЄ з 1995 р.

У преамбулі цього документа зазначено таке: ураховуючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і правових системах держав-членів, переважно було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

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

Принцип доступ до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право бути вислуханою через надання їй доступу до відповідних чинників, на яких базується ад-

міністративний акт. Термін «чинники» було прийнято для того, щоб залучити відповідні факти разом зі вказівками на правову основу адміністративного акта. «Наявні чинники» - це чинники, що є в розпорядженні адміністрації на час, коли здійснено запит, які можуть бути передані відповідній особі в тій самій формі, в якій вони були у справі, крім кодованої інформації (наприклад такої, що зберігається в комп'ютері і яку слід перетворити у форму, придатну для прочитання).

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

Право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу - надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування

Пригадаємо, що в адміністративному праві принципи визначаються як певні вихідні положення для конкретних правових норм, що регулюють адміністративні правовідносини.

У цих принципах закладено необхідні умови діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин. Вони синтезують у собі соціальні закони і конкретні підходи до їх реалізації на практиці. За своїм змістом це керівні настанови, норми діяльності щодо впорядкування адміністративних правовідносин. Вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, їх взаємоузгодженість у діяльності, спрямованість на розв'язання існуючих проблем

Законодавча невизначеність змісту цих принципів призводить до різного теоретичного бачення їхньої сукупності та змісту кожного з них, відсутності ґрунтовного аналізу сутності їх, насамперед у взаємозв'язку з їхнім практичним застосуванням. Зміст цих принципів недостатньо враховується і при визначенні адміністративних процедур у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Звідси виведемо першу особливість принципів адміністративних процедур - їх безпосередня дія, конкретну регулятивність. Як було показано раніше, одні принципи - більш абстрактні, інші - більш конкретні. Але в будь-якому випадку вони формулюються не в якості декларацій, а з чіткою і прагматичною метою - виступати особливими засобами правового регулювання.

Принципи процедур покликані стати орієнтиром не лише для законодавця, але і (що надзвичайно важливо) для правоприменителя. Друга важлива їх риса - універсальність.

Принципи адміністративних процедур нерідко стають принципами всієї управлінської діяльності, виходячи за рамки власне законодавства про адміністративні процедури.

Третя особливість - відкритий характер системи принципів. Який би перелік ні закріплювався в законодавстві про адміністративні процедури (і в законодавстві в цілому), він не є «застиглою» догмою.

Зміст окремих принципів може змінюватися, уточнюватися, доповнюватися, особливо - судовою практикою. Ніякої перелік принципів того

чи іншого закону не повинен розглядатися як відмова в праві на існування інших основоположних начал публічного управління.

Цей важливий момент слід пам'ятати законодавцям в пострадянських державах, схильним до створення «жорстких» і «замкнених» правових форм.

Четвертою ознакою - є ієрархічність принципів.

У числі функцій принципів адміністративних процедур виділимо наступні:

1) нерідко передуючи прийняття тих чи інших законів, передбачаючи формування процедур, принципи покликані «підготувати» до їх появи правопорядок і «поквапити» законодавця;

2) забезпечення відомої універсальності законодавства про адміністративні процедури; при цьому слід пам'ятати, що дія принципів адміністративних процедур може виходити за рамки конкретного закону, вони іманентно прагнуть охопити якомога більший обсяг суспільних відносин.

І це прагнення зрозуміло і навіть справедливо, оскільки мова йде не про принципи того чи іншого закону, а явища, більш-менш повно охоплює всю систему адміністративних процедур різної видової приналежності;

3) допомога у встановленні балансу між правовим і неюридичних початками процедур;

4) урівноваження публічних і приватних інтересів, в тому числі захист невласних осіб від можливих зловживань з боку суб'єктів управління, а також огорожу публічної адміністрації від несумлінності громадян і організацій;

5) нарешті, призначення принципів - забезпечити реальність, конкретну регулятивність адміністративних процедур за допомогою «тонкої настройки права», аналогії закону і права, а також виступаючи засобом оцінки суміжних правових явищ, особливо дискреційних адміністративних актів

Висновки. Реформування українського адміністративного права має важливе практичне значення, оскільки від цього прямо залежить і зміст діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі.

Проведений аналіз принципів адміністративно-процедурної діяльності показав ряд позитивних та негативних характеристик щодо однобічності та архаїчності змістовного наповнення принципів закон-

ності, ефективності, публічності і сучасні тенденції, відносно принципів оперативності та рівності учасників адміністративної процедури.

Питання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте роль та призначення принципів адміністративної процедури.
2. Розкрийте зміст принципу верховенства права в адміністративній процедурі.
3. Розкрийте зміст принципу обґрунтованості та визначеності.
4. Розкрийте зміст принципу безсторонності (неупередженості) адміністративного органу.
5. Розкрийте зміст принципу рівності учасників адміністративної процедури перед законом.
6. Розкрийте зміст принципу презумпції правомірності дій та вимог особи.
7. Розкрийте зміст принципу ефективності.
8. Розкрийте зміст принципу відкритості.
9. Розкрийте зміст принципу добросовісності і розсудливості.
10. Розкрийте зміст принципу безсторонності (неупередженості) адміністративного органу.
11. Розкрийте зміст принципу мови здійснення адміністративного провадження.
12. Розкрийте зміст спеціальних принципів адміністративної процедури.
13. Охарактеризуйте значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування.

Рекомендована до вивчення теми №3 література:

1-16; 106; 117; 147; 152; 155; 159; 162.

ТЕМА №4

«ПРАВОВОРЧІ (НОРМОТВОРЧІ) АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ. АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття та основні риси адміністративних актів.
2. Види адміністративних актів.
3. Загальна характеристика правотворчих процедур. Стадії правотворчих процедур.

4. Адміністративний розсуд при прийнятті адміністративного акту.
Висновки.

Мета лекції: ознайомити здобувачів освітнього ступеню «магістр» з поняттям, основними рисами, та видами адміністративно-правових актів. З загальною характеристикою стадій правотворчих процедур. З поняттям та основними рисами адміністративного розсуду при прийнятті адміністративного акту.

Вступ.

Правотворчі адміністративні процедури пов'язані з необхідністю під час здійснення органом публічного адміністрування(посадовою особою) ввоїх функцій приймати адміністративні акти або акти індивідуальної дії.

Адміністративні акти є засобом практичної реалізації завдань публічного адміністрування. Без адміністративних актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регульовальне призначення у сфері дій публічної адміністрації.

Видання адміністративних актів - це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

1. Поняття та основні риси адміністративно-правових актів.

Адміністративний акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Відмежування адміністративного акта від нормативного.

Видання адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини.

Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одного разового їх застосування.

Ознаками адміністративного акта є такі:

1. Є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність:

а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;

б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; в) чітка визначеність адресата - конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами; д) можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено.

2. Ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта - це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної/представницької чи судової).

3. Спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії. Акцент на зовнішні дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів - наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу.

Загалом юридичне значення адміністративних актів полягає в наступному:

1) адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно - на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;

2) ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів механізму правового регулювання;

3) адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;

4) адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;

5) адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;

6) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності;

7) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;

8) адміністративні акти мають вагоме юридичне значення під час вирішення публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення цієї категорії суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт.

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт.

Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнятий в автоматичному режимі.

У справах, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, та в інших випадках, передбачених законодавством, адміністративне провадження може бути завершено юридично значимою дією за умови, що заяву адресата задоволено повністю та не порушено права і законні інтереси інших осіб. У такому разі рішення вважається прийнятим, а адресат має право отримати його письмове підтвердження.

Якщо судовим рішенням або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

Форма адміністративного акта. *Адміністративний акт повинен мати письмову (електронну або паперову) форму.*

Як виняток, у невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути прийнятий *в усній формі*.

Якщо не встановлено інше, письмовий адміністративний акт приймається в електронній формі в машинозчитувальному форматі.

Адміністративний акт *в електронній формі* оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Адміністративний акт у паперовій формі підписується уповноваженою посадовою особою (особами) та скріплюється печаткою, якщо інше не передбачено законодавством.

Усний адміністративний акт фіксується в матеріалах справи та доводиться до відома учасників адміністративного провадження шляхом усного повідомлення із зазначенням суті рішення, їх права на письмове

підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта.

Учасник адміністративного провадження або інша особа, прав, законних інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу письмової форми адміністративного акта, прийнятого в усній формі. У такому разі адміністративний акт у письмовій формі повинен бути наданий особі невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин, які доводяться до її відома в письмовій формі, - не пізніше п'яти робочих днів з дня подання особою відповідної заяви.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, повинен супроводжуватися мотивуванням (обґрунтуванням).

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі повинно давати можливість особі правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження адміністративного акта.

У мотивувальній частині адміністративного акта викладаються:

- дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі прийняття акта за заявою або скаргою особи);
- фактичні обставини справи;
- зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи;
- результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;
- підстави та посилання на норми законодавства, на яких ґрунтується прийняте рішення.

Для окремих видів справ законодавством можуть бути визначені додаткові відомості, що зазначаються в мотивувальній частині адміністративного акта.

Недостатнє, суперечливе або незрозуміле мотивування (обґрунтування) адміністративного акта вважається таким, якого немає.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо:

- 1) адміністративний орган задовольнив заяву і адміністративний акт не стосується прав і законних інтересів інших осіб;
- 2) адміністративний орган приймає велику кількість адміністративних актів однакового виду або приймає адміністративні акти в автоматичному режимі;

3) адміністративним органом під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявлено порушень законодавства;

4) в інших випадках, передбачених законом.

Зміст адміністративного акта складається. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

У вступній частині зазначаються найменування адміністративного органу, дата прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, дані, достатні для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина складається згідно з вимогами до мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі.

У резолютивній частині зазначається суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення, включаючи можливі додаткові положення, визначені цією статтею.

У заключній частині зазначаються термін набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого терміну, способи оскарження адміністративного акта (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особою може бути подано позов). У разі якщо подання скарги чи пред'явлення позову не може зупиняти дію адміністративного акта, у заключній частині повинна міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок з посиланням на правові підстави для такого виключення.

В адміністративному акті, який за своїм характером негативно впливає на права, свободи та інтереси особи або покладає на неї певні обов'язки, зазначаються строки і порядок його оскарження.

Адміністративний акт може мати додаткові положення у випадках, коли це передбачено законодавством. Додаткове положення не може суперечити меті адміністративного акта.

Такими додатковими положеннями можуть бути:

1) застереження про можливість відкликання адміністративного акта;

2) положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити певну дію (зобов'язання);

3) застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджене, змінене чи доповнене.

Адміністративний акт повинен бути складений державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю і термінології законодавства, правил правозастосовної техніки та бути зрозумілим для особи (осіб).

Виправлення описок і помилок. Адміністративний орган може з власної ініціативи або на вимогу учасника адміністративного провадження виправити допущені в прийнятому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому суті акта.

Виправлення описок і помилок в адміністративному акті в паперовій формі засвідчується написом “Виправленому вірити”, відбитком печатки та підписом уповноваженої посадової особи адміністративного органу.

Адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного провадження про виправлення описок і помилок в адміністративному акті в встановленому порядку, та має право вимагати від них повернути для виправлення надані їм примірники та засвідчені копії адміністративного акта.

На письмову вимогу учасника адміністративного провадження адміністративний орган зобов’язаний виготовити та надати йому виправлений (новий) адміністративний акт на заміну адміністративного акта, виданого з описками та помилками. При цьому адміністративний акт з виправленнями зберігається в матеріалах справи.

Отже, **адміністративний акт** - це рішення суб’єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб’єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов’язків).

2. Види адміністративних актів

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями:

- 1) за формою виявлення (або способом оформлення);
- 2) за юридичними наслідками;
- 3) за дією в часі;
- 4) за характером дії щодо особи;
- 5) за порядком ухвалення;
- 6) за критерієм результату;
- 7) за функцією у правовому регулюванні;
- 8) за способом ухвалення;

9) за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти;

10) за критерієм відповідності праву;

11) за критерієм наявності очевидних вад та ін.

За формою виявлення розрізняють: а) *письмову*; б) *усну* (застосовується в разі, коли з огляду на обставини справи права/обов'язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином); в) *учинену* у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду».

За юридичними наслідками виділяють: а) *правоуповноважувальні*; б) *зобов'язальні*; в) *заборонні*; г) *такі, що містять відмову*.

За дією в часі розрізняють: а) *разові* (наприклад, рішення про виплату разової компенсації); б) *строкові* - акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (наприклад, ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності); в) *безстрокові* - акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати впродовж необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть скасовані в законному порядку.

За характером дії виділяють: а) *обтяжувальні* (несприятливі, негативні), що не вигідні для особи й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (наприклад, відмову у виданні дозволу на будівництво чи реконструкцію); б) *сприяльні* (позитивні) - акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу (дозвіл на будівництво чи реконструкцію, ліцензія на надання освітніх послуг; в) *змішані* - акти, які для особи є частково сприяльними, а частково - обтяжувальними; г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприяльними, а для іншої - обтяжувальними.

За порядком ухвалення виокремлюють адміністративні акти:

а) *ухвалені за звичайними правилами*; б) *ухвалення через спрощену процедуру*.

Вагоме практичне значення має класифікація адміністративних актів за критерієм результату, який досягається внаслідок використання акта: а) *підтверджувальні* (засвідчення статусу особи, що дає їй змогу вступати у відносини з отримання соціального захисту, зокрема як такої, що постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права на отримання соціального захисту, зокрема на отримання субсидій); б) *обтяжувальні* (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб (наприклад, під час зменшення розміру субсидій); в) *сприяльні акти* (підтвердження права,

створення позитивних наслідків для особи, зокрема рішення про надання субсидії фізичній особі, фінансової допомоги юридичній особі).

Адміністративні акти можуть також бути класифіковані за функціями у правовому регулюванні на: а) регулятивні - офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу); б) охоронні - установлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності).

За порядком ухвалення виділяють акти, які ухвалюються: а) єдиноначально; б) колегіально; в) спільно двома чи більше суб'єктами; г) за узгодженням.

За критерієм суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, виокремлюють:

а) акти (розпорядження) КМ України;

б) акти центральних органів виконавчої влади - у формі наказів, що мають індивідуальний характер;

в) акти місцевих органів виконавчої влади - розпорядження, що мають індивідуальний характер;

г) акти органів місцевого самоврядування - накази, що мають індивідуальний характер;

д) акти підприємств, установ, організацій, які володіють адміністративними повноваженнями - накази, що мають індивідуальний характер.

За критерієм відповідності праву адміністративні акти поділяються на: а) правомірні; б) неправомірні.

Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) адміністративні акти поділяються: 1) на нікчемні та 2) оспорювані акти.

3. Загальна характеристика правотворчих процедур. Стадії правотворчих процедур.

Відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки адміністративний акт має розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання; не має містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах; не має дублювати однакові за змістом положення, які містяться в тексті цього адміністративного акта; має бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним; не має містити суперечливі норми права; не має включати положень, що належать до

одного й того ж предмета правового регулювання; мусить бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру

Процедура ухвалення актів суб'єктів публічної адміністрації поділяється на такі стадії:

- 1) установлення потреби ухвалення акта, підготовка його проекту;
- 2) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
- 3) обговорення та доопрацювання проекту акта;
- 4) ухвалення та реєстрація акта;
- 5) доведення акта до відома виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо).

Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних стадій, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, узаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані однією метою.

Узагальнено процедура ухвалення (видання) адміністративних актів виглядає таким чином:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) розгляд адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта;
- 4) оскарження адміністративного акта.

Перші три стадії є основними, четверта - факультативною.

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо.

У свою чергу для порушення справи за ініціативною адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави. Юридичною підставою є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або

акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Другою стадією процедури ухвалення адміністративних актів є підготовка справи до розгляду, завданням якої є створення відповідних передумов для належного розгляду справи. Щодо певних видів актів, як правило, колегіальних органів, на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта.

Центральною стадією аналізованої процедури є *стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта*, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення.

Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною відмінністю якої є проведення усних слухань.

Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін.

За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт. У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання.

Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру.

Стадія оскарження адміністративного акта є, як уже зазначалося, факультативною, і пов'язана вона з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку.

Отже, процедура ухвалення (видання) адміністративних актів - це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання й

вирішення індивідуально визначеної справи, за результатом яких ухвалюється адміністративний акт.

Чинність адміністративного акта.

Процедура ухвалення адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод і законних інтересів особи, виконання обов'язків. Саме тому є важливим чітке визначення моменту й порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта.

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів - «з моменту їх ухвалення», але в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності адміністративними актами з моменту їх оприлюднення.

Умови чинності адміністративного акта передбачають дотримання матеріальних і формальних умов щодо адміністративного акта.

Формальні умови передбачають дотримання процедури його ухвалення (видання) і були розглянуті у попередньому параграфі.

Матеріальні умови, що висуваються до адміністративного акта, стосуються його змісту, забезпечуючи зрештою узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів. Цими умовами є такі:

Чинність адміністративного акту. Адміністративний акт є чинним до того часу, поки:

- 1) адміністративний акт не виконано або його дія не припиниться у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин;
- 2) правомірний адміністративний акт не відкликано адміністративним органом, що його видав;
- 3) протиправний адміністративний акт не визнано недійсним адміністративним органом, що його видав;
- 4) протиправний адміністративний акт не скасовано в порядку адміністративного оскарження або судом.

Виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання невідворотних правових наслідків. За наявності підстав виконаний адміністративний акт у зазначеній частині може бути визнаний неправомірним.

Порядок доведення до відома адміністративного акту. Доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного

провадження здійснюється шляхом його вручення або надсилання акта поштовим відправленням, у тому числі засобами кур'єрського зв'язку, електронною поштою чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, шляхом публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства, а у випадках, коли це передбачено законом, — шляхом усного повідомлення.

Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, доводиться до їх відома через офіційний веб-сайт адміністративного органу або друковані засоби масової інформації із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження.

Адміністративний акт доводиться до відома особи у спосіб, вказаний нею в заяві (надсилається на вказану поштову адресу, адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо). Якщо особою не вказано спосіб доведення адміністративного акта до її відома, адміністративний акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування), місцезнаходження або в інший спосіб, передбачений актами законодавства.

Адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин, які також доводяться до відома особи, — не пізніше трьох робочих днів з дня його прийняття.

У разі потреби адміністративний акт надсилається визначеним у такому акті виконавцям, про що повідомляється особі.

Інформація про час та спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштовим відправленням, у тому числі засобами кур'єрського зв'язку, електронною поштою чи шляхом передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, він вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з моменту його відправлення адміністративним органом, крім випадків, коли адміністративний акт не дійшов до особи або надійшов пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день з моменту його відправлення, на адміністративний орган покладається обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи.

Недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строків його оскарження.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється, якщо: 1) місце повідомлення не можна встановити; 2) будь-яка інша форма повідомлення є неможливою або неналежною; 3) в інших випадках, передбачених законом.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється шляхом його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або його територіального підрозділу або в іншому місці відповідно до місцевих звичаїв, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження.

Публічне оголошення вважається здійсненим *через 10 днів* після дати розміщення адміністративного акта на дошці оголошень або в іншому місці відповідно до місцевих звичаїв. З обґрунтованих причин цей строк може бути подовжено адміністративним органом. Дати розміщення та припинення розміщення адміністративного акта визначаються в документі, розміщеному в місцях, визначених у частині першій цієї статті.

Крім публічного оголошення адміністративного акта в місцях, визначених у частині першій цієї статті, адміністративний орган розміщує його на власному офіційному веб-сайті, а також може оприлюднювати його в засобах масової інформації.

Нікчемність адміністративного акта. Адміністративний акт є нікчемним повністю або в окремій його частині, якщо він містить особливо значні недоліки, які є очевидними при розумному оцінюванні усіх обставин та повинні братися до уваги.

Адміністративний акт у будь-якому разі є нікчемним, якщо:

- 1) він прийнятий у письмовій формі, але в ньому відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв, та/або його адресата;
- 2) відповідно до законодавства він може бути прийнятий лише в стандартизованій формі, але ця вимога не була дотримана;
- 3) він прийнятий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;
- 4) його виконання вимагає вчинення злочину;
- 5) його виконання є об'єктивно неможливим.

Нікчемний адміністративний акт є недійсним з моменту його прийняття.

Нікчемність частини адміністративного акта спричиняє нікчемність усього акта, якщо без нікчемної частини відповідний адміністративний акт не був би прийнятий.

Адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи суду.

Припинення дії адміністративного акта.

Припинення дії адміністративного акта - момент, з якого він перестає впливати на права, обов'язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться.

Припинення дії адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, які можуть бути розподілені на фактичні та юридичні.

Фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, і тому немає потреби в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є: а) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк; б) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги; в) настання певної юридичної події.

Адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому.

Отже, під поняттям «виконання адміністративного акта» розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права або виконання цієї вимоги.

4. Поняття, сутність і види адміністративного розсуду

Надане суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного (або «вільного») розсуду.

Адміністративний розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору в межах, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, які вирішують те чи

інше питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовій особі можливість самим вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності, її об'ємність вимагає розширеного простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки й можливих варіантів її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього, у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування дедалі предметніше використовуються норми-принципи та норми-цілі. У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

*Ступінь визначеності адміністративно-правової норми дає змогу виділити такі **види адміністративного розсуду**:*

а) *адміністративний розсуд першого виду* може виражатися в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але й видати правозастосовний акт на підставі вільного вибору одного з рівноцінних із погляду законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований як двоєдине дійство, що стосується як оцінки юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного стягнення;

б) *адміністративний розсуд другого виду* наявний тоді, коли норма права уповноважує орган публічного адміністрування або посадову чи службову особу діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав;

в) *до адміністративного розсуду третього виду* можна віднести ухвалення органом публічного адміністрування, посадовою чи службовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав». Таким чином, потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми.

Крім того в юридичній літературі виділяють й інші варіанти адміністративного розсуду:

а) *адміністративний розсуд імперативного типу*. Він пов'язаний з ситуацією, коли адміністративно правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів публічної адміністрації вибір одного з цих варіантів;

б) *адміністративний розсуд диспозитивного типу* - такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;

в) *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу* - пов'язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації безпосередньо пов'язаний із дискреційними повноваженнями.

Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу публічного адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати в будь-якій формі свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву «дискреційні повноваження», які найчастіше виявляються як «права».

Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець, як правило, вживає дієслово «може». Отже, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати якесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду.

Отже, адміністративний розсуд - це чітко визначені нормами права (адміністративними правами) межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації при забезпеченні прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

Межі застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури - воно властиве європейській спільноті.

У зв'язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «дискреційне повноваження» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень те, яке буде найбільш прийнятним для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду - тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень, те, яке він вважає найбільш відповідним до таких обставин.

Зазначена Рекомендація містить низку принципів, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають ураховувати контрольні структури. Низка з цих принципів відповідає принципам адміністративного права.

Так, Рекомендація передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- 1) не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
- 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потреби однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;
- 4) підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які можуть бути від ухваленого ним рішення для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує (принцип пропорційності);
- 5) ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення певної справи;
- 6) послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, беручи до уваги водночас конкретні обставини кожної справи;
- 7) надає доступ до адміністративних указівок приватним особам. Передбачається, що недостатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних указівок і, таким чином, могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;
- 8) надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних указівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивувати його);
- 9) акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);

10) бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;

11) суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема на доступ до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду, згідно зі спеціальною Рекомендацією R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», ухваленою Комітетом Міністрів РЄ, не мають діяти довільно, а обирати найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів, керуючись вищенаведеними принципами.

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прямі чітко визначені межами закону уповноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясовувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

Висновки. Правотворчі (нормотворчі) адміністративні процедури пов'язані з необхідністю під час здійснення органом публічного адміністрування(посадовою особою) ввоїх функцій приймати нормативні акти або акти індивідуальної дії.

Акти є засобом практичної реалізації завдань публічного адміністрування. Без нормативних актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регульовальне призначення у сфері дій публічної адміністрації.

Видання підзаконних нормативно актів - це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте зміст поняття та основні риси адміністративних актів.
2. Охарактеризуйте види адміністративних актів.
3. Охарактеризуйте стадії прийняття адміністративних актів.
4. Визначте підстави визнання адміністративноого акту не дійсним.

5. Визначте підстави припинення дії адміністративного акту.
6. Охарактеризуйте поняття та сутність адміністративного розсуду при прийнятті адміністративного акту.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Поняття та основні ознаки адміністративних актів.
2. Види адміністративних актів.
3. Загальна характеристика правотворчих та правозастосовних процедур.
4. Стадії правозастосовних процедур.
5. Адміністративний розсуд при прийнятті адміністративного акту.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

При вивченні даної теми здобувачам освітнього ступеню «магістр» треба звернути увагу на зміст та сутність поняття адміністративного акту, його основних ознак, на характеристику змісту видів адміністративних актів.

Ознайомитися з загальною характеристикою стадій правотворчих та правозастосовних процедур. З поняттям та основними рисами адміністративного розсуду при прийнятті адміністративного акту.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання для самоконтролю.

Реферати до теми:

1. «Основні риси адміністративного розсуду при прийнятті адміністративного акту».
2. «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері адміністративних процедур».
3. «Стадії правозастосовних процедур».

Практичні завдання:

Завдання 1. Чи належать зазначені рішення (дії) Міністерства юстиції України до адміністративних актів?

1) внесення відомостей до Реєстру громадських об'єднань інформації про створення Громадської спілки «Мрія»; 2) наказ Міністра юстиції України про затвердження граничної чисельності працівників Мін'юсту України; 3) звернення до суду з позовом про заборону політичної партії; 4) рішення щодо невідповідності найменування юридичної особи вимогам ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалі-

стичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки»; 5) наказ Міністра юстиції України про призначення на посаду заступника Міністра юстиції України – керівника апарату; 6) надання інформаційної довідки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань для проставлення апостиля; 7) складання протоколу про адміністративне правопорушення; 8) консультація засвідчувальному центру та центру сертифікації ключів з питань, пов'язаних із використанням електронного цифрового підпису; 9) апостиль на офіційних документах; 10) встановлення умов допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, до провадження нотаріальної діяльності; 11) анулювання свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта особі, яка не є працівником державних спеціалізованих установ.

Обґрунтуйте відповідь.

Завдання 2. Загальними зборами учасників ТОВ «Тріумф» було вирішено змінити організаційно-правову форму та розпочати процедуру його припинення шляхом перетворення в Публічне акціонерне товариство (ПАТ) «Тріумф». Учасники ТОВ «Тріумф» також прийняли рішення здійснити випуск акцій з метою конвертації часток ТОВ «Тріумф»

Для здійснення реєстрації емісії акцій уповноважена особа ТОВ «Тріумф» подала до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку заяву про реєстрацію випуску акцій з додатками.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відмовила в реєстрації випуску акцій ПАТ «Тріумф», мотивувавши своє рішення тим, що подані документи не відповідають вимогам законодавства. «Тріумф» звернулося з адміністративним позовом до суду, в якому просило визнати рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про відмову в реєстрації випуску акцій незаконним і зобов'язати здійснити таку реєстрацію.

Надайте правовий коментар рішенням суду.

Завдання 3. Рішенням, прийнятим на сесії сільської ради, громадянину А. було надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (для подальшої передачі у власність) площею 0,25 га. Після отримання такого рішення А. уклав договір із землевпорядною організацією та замовив виготовлення технічної документації на землю. Через місяць сільська рада скасувала своє рішення і повідомила А. про те, що раніше відведена йому земельна ділянка повернута до власності громади села.

Чи вправі орган місцевого самоврядування скасовувати раніше прийняті цим органом рішення. Запропонуйте для А. ефективний спосіб захисту порушеного права.

Рекомендована до вивчення теми № 4 література:

1; 19-21; 29; 31; 53; 58; 71; 77; 95; 99; 102; 106; 117-119; 124; 147; 158.

ТЕМА № 5

«УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття та сутність категорії «суб'єкт» та «учасник адміністративної процедури»

2. Характеристика основних учасників адміністративних процедур.

3. Права та обов'язки учасників адміністративного провадження.

4. Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні.

5. Правовий статус осіб, які сприяють розгляду в адміністративному провадженні.

Висновки.

Мета лекції: ознайомити здобувачів освітнього ступеню «магістр» з поняттям, основними рисами, суб'єктів та учасників адміністративної процедури. З правовим статусом суб'єктів владних повноважень, приватних та юридичних осіб як учасників адміністративної процедури.

Вступ

Важливою частиною процедурного права є визначення суб'єктного складу адміністративної процедури, оскільки йдеться про розгляд та вирішення органом публічної адміністрації справи, яка стосується конкретних приватних осіб.

З огляду на те, що орган вирішує адміністративну справу, використовуючи адміністративну владу, цей орган в адміністративно-процедурних відносинах можна називати «адміністративним органом».

Отже, з одного боку суб'єкт адміністративної процедури - *це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: на-*

дає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

А іншого це фізична або юридична особа яка звертається до органу публічного адміністрування (посадової особи) з метою вирішення (реалізації) індивідуальної або колективної адміністративної справи.

Це насамперед орган чи посадова особа суб'єктів, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, - органи виконавчої влади та суб'єкти місцевого самоврядування.

1. Поняття та сутність категорії «суб'єкт» та «учасник адміністративної процедури».

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

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

Даючи загальне визначення, зазначимо, що **учасник адміністративної процедури - це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.**

Зауважимо, що інтереси ці бувають часто різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, що виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Важливо зазначити, що суб'єкт адміністративної процедури характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатної, відповідно до своїх процесуальних прав та обов'язків, мати, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних відносин.

Учасником адміністративного провадження є:

1) особа, питання про права, законні інтереси та обов'язки якої вирішується в адміністративному акті (адресат), у тому числі особа:

- яка з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);

- проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження;

- яка з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів звертається до суб'єкта розгляду скарги зі скаргою (оскаржувач);

2) *будь-яка інша особа, крім адресата, права, свободи та законні інтереси якої зачіпає або може зачіпати адміністративний акт (заінтересована особа);*

3) *особа, яка наділена правами та обов'язками при прийнятті нормативно-правового акта, розгляді адміністративної справи у поза-судовому порядку та притягненні до адміністративної відповідальності у судовому порядку.*

Виокремлюють такі види суб'єктів адміністративних процедур:

1) *лідуючі суб'єкти;*

2) *суб'єкти, зацікавлені в результаті справи;*

3) *суб'єкти, що сприяють здійсненню процедур (свідки, спеціалісти, експерти, перекладачі, поняті).*

З погляду структури до суб'єктів адміністративної процедури належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління.

Суб'єктами адміністративної процедури можуть бути:

1) *індивідуальні суб'єкти* – фізичні особи, які поділяються на такі групи: громадяни (володіють повним набором прав і обов'язків в державі), іноземці та особи без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військового обов'язку), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (скажімо, фізичні особи-підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу);

2) *колективні суб'єкти* (юридичні особи): держава, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо.

При цьому треба пам'ятати, що публічним суб'єктом – учасником адміністративно-правових відносин – може бути не держава взагалі, а посадові особи й органи публічної влади, що виконують виконавчі функції всередині держави.

Однак різноманітні юридичні відносини встановлюються між людьми і лише між людьми, і в адміністративно-правових відносинах суб'єктами можуть бути лише люди.

Тим самим публічна влада не може стати суб'єктом адміністративного права в певній безособовій формі.

Публічними суб'єктами адміністративного права є люди – посадові особи, наділені цією владою. Поряд із цим публічна влада може надаватися в силу закону не тільки окремим посадовим особам, а й об'єднанням осіб, організованим певним чином, – публічним юридичним особам. До останніх зокрема належать Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, органи місцевої державної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян тощо. Такі об'єднання постають в адміністративно-правових відносинах як самостійні суб'єкти права (публічні юридичні особи).

Вони можуть вступати у відносини з приватними особами, з іншими посадовими особами органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також і між собою.

Суб'єкти адміністративної процедури є органічними складниками єдиної державної влади, поділені на відповідні гілки, що орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного адміністрування.

Адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції;

До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать такі:

1) за своєю юридичною природою суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним перед приватними особами і має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес суспільства загалом;

2) їх адміністративна діяльність є обмеженою принципом «зв'язаності правом» - вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок, передбачений Конституцією та законами України, що відповідає другому принципу правового регулювання - суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом;

3) первинною компетенцією є адміністративні обов'язки, а похідною - адміністративні права, що надаються суб'єкту в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків;

4) суб'єктам притаманна адміністративна правоздатність - потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування та адміністративна дієздатність - здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Адміністративна правоздатність суб'єкта адміністративної процедури - це його здатність мати суб'єктивні адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування, які передбачені нормами адміністративного права.

Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

Адміністративна дієздатність суб'єкта публічної адміністрації - це юридична здатність суб'єкта публічної адміністрації своїми адміністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністративні обов'язки і права та нести за них відповідальність.

Складовою дієздатності є *адміністративна деліктоздатність суб'єкта публічної адміністрації*, що виражається в його юридичній здатності самостійно усвідомлювати свої вчинки та їх суспільно небезпечні (шкідливі) результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Для юридичних осіб публічної адміністрації правосуб'єктність, як правило, єдина - вона виникає з моменту створення (державної реєстрації) юридичної особи, припиняється з моменту ліквідації (виключення з державного реєстру) та відзначається спеціальним публічним характером.

Адміністративна дієздатність посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації виникає з моменту призначення на посаду, хоча часто після цього ще потребується прийняття відповідної присяги.

2. Характеристика видів учасників адміністративних процедур.

Учасник адміністративної процедури - це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного управління, тобто він обов'язково бере у них участь.

Учасник адміністративної процедури має потенційну здатність вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником зазначених правовідносин.

Учасниками адміністративного провадження є адміністративний орган та особа:

1) на права та обов'язки якої спрямовано адміністративний акт (адресат), в тому числі особа:

- яка з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, а також виконання обов'язків, звертається до адміністративного органу із заявою про видання адміністративного акта (заявник);

- яка з метою захисту своїх прав і законних інтересів звертається до адміністративного органу із скаргою (оскаржувач);

2) законні інтереси якої може зачіпати адміністративний акт (заінтересована особа).

Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто або через представника. Участь особи в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через представника виключається у разі, коли законодавством передбачена особиста участь такої особи.

Важливо зазначити, що суб'єкт адміністративної процедури характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатної, відповідно до своїх процесуальних прав та обов'язків, мати, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних відносин.

До учасників адміністративних процедур відносяться: суб'єкти, які безпосередньо мають право здійснювати провадження, тобто «лідуючі суб'єкти», їм держава надала широкі права та поклала на них значні обов'язки; ті, які мають «зацікавлену» позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі; ті, які займають «пасивну» позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі, вони залучаються до участі у ній, оскільки це необхідно для з'ясування істини, найбільш повного і всебічного встановлення всіх обставин у справі. Причому наведений поділ суб'єктів процесу має місце в усіх видах адміністративних проваджень з деякими уточненнями функціональних повноважень щодо конкретного провадження.

Характерною особливістю адміністративної процедури є те, що в окремих випадках вирішення конкретної справи може відбуватися без участі осіб, які сприяють суб'єктам, наділеним владними повноваженнями щодо відповідного адміністративного провадження.

Таких суб'єктів прийнято поділяти на *обов'язкових і факультативних суб'єктів* адміністративно - процедурних правовідносин.

На сьогодні інститут суб'єктів адміністративного процесу достатньо ґрунтовно досліджений у теорії адміністративного процесу. Теоретиками адміністративного процесу запропоновані різноманітні класифікації суб'єктів процесуальних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним із них у його зміст.

Наприклад, М. М. Тищенко визначає учасників адміністративної процедури як громадян, інших осіб, колективи громадян та організації в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяє їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.

Організаторів же (лідуючих суб'єктів) він визначає як суб'єктів адміністративної процедури, які діють з метою ведення процедури здатні на державно-владній основі самостійно приймати рішення у справі.

Група організаторів (лідуючих суб'єктів) неоднорідна. Істотне значення має відношення того чи іншого органу (посадової особи) до правозастосування, тобто до вирішення справи.

Адміністративний орган (посадова особа), що вирішує справу, лідирує не тільки на стадії вирішення. Він має достатньо процесуальних можливостей, щоб забезпечити процедуру на інших стадіях: процедурного контролю; санкціонування процедурних дій, що проводяться іншими лідируючими суб'єктами; забезпечення виконання рішення.

Таких організаторів вчений пропонує називати проводом. Інші лідируючі суб'єкти, залежно від ступеня публічності юридичної справи (юрисдикційна, позитивна), більшою чи меншою мірою залежні від проводу.

У юрисдикційних справах лідируючі суб'єкти наділені більшою свободою у примусовій реалізації владних повноважень щодо зацікавлених осіб. В інших провадженнях такі лідируючі суб'єкти звертаються до проводу за санкціонуванням владного впливу.

Виконавчо-розпорядчі органи як суб'єкти адміністративної процедури характеризуються передусім тим, що вирішують індивідуально-конкретні справи.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів при цьому є різною. Вона поділяється на загальну, галузеву та спеціальну.

Загальну правосуб'єктність мають органи, до компетенції яких входить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої на-

лежності. До них відносяться, наприклад, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Галузеву правосуб'єктність мають органи, до завдань яких входить вирішення справ у межах галузі. Це, наприклад, департаменти, служби, відділи міністерств.

Спеціальну правосуб'єктність мають органи, створені спеціально для вирішення вузького кола справ, наприклад адміністративна комісія районної державної адміністрації.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку адміністративно-процесуального законодавства та теоретичні дослідження вчених-адміністративістів **систему суб'єктів адміністративної процедури можна представити таким чином:**

- громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства;
- державні органи, підприємства та установи;
- громадські об'єднання та інші недержавні організації, підприємства та установи;
- державні службовці;
- службовці громадських об'єднань та інших недержавних формувань.

Громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства утворюють найбільш численну групу суб'єктів адміністративного процесу. Вони виступають в адміністративному процесі як:

- особа, яка порушила адміністративну справу перед органом, котрий має право на її вирішення, у зв'язку з реалізацією своїх прав або виконанням обов'язків;
- сторона адміністративного спору, що заявила в органі, правомочному розглядати адміністративну справу, вимоги про захист порушеного або оспорюваного права, або сторона, до якої пред'явлено позов через порушення або оспорювання нею прав заявника;
- третя особа, тобто особа, котра як заявила самостійну вимогу на предмет спору, так і не заявила такої вимоги, але приєдналася до вимог однієї зі сторін;
- уповноважений представник, якщо інше не передбачено законодавством;
- особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- потерпілий, тобто особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду;
- особа, яка захищає права та інтереси інших осіб;
- свідок, перекладач, експерт.

У кожному з перелічених випадків правовий статус громадянина як учасника адміністративної процедури має свою специфіку, обумовлену роллю, яку виконує громадянин у процесі.

Незважаючи на широку розрізненість суб'єктів публічного адміністрування, усім їм притаманні спільні ознаки, які дозволяють їх диференціювати як такі. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності - здійсненням публічного адміністрування.

Таким чином, до найбільш суттєвих ознак суб'єкта слід віднести:

- кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування;
- вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативними актами;
- усі суб'єкти адміністративної процедури реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права;
- для здійснення адміністративної процедури суб'єкти наділені повноваженнями з прийняття публічних владних рішень;
- вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону.

Висновок. Отже, з одного боку *суб'єкт адміністративної процедури* - це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність. А з іншого це фізична або юридична особа, яка звертається до органу публічного адміністрування (посадової особи) з метою вирішення (реалізації) індивідуальної або колективної адміністративної справи.

Це насамперед орган чи посадова особа суб'єктів, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, - органи виконавчої влади та суб'єкти місцевого самоврядування.

3. Права та обов'язки учасників адміністративного провадження.

Адміністративний орган та його компетенція. Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (*предметна компетенція*). Делегування повноважень щодо вирішення справ здійснюється відповідно до закону.

Справа за заявою особи розглядається і вирішується, якщо інше не передбачено законодавством, адміністративним органом, *що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи:*

1) *за вибором заявника* незалежно від його місця проживання (перебування), місцезнаходження або місцезнаходження майна, що належить заявнику на праві власності;

2) *за місцезнаходженням майна* (крім майна, що належить заявнику на праві власності), щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

У разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законодавством, визначається:

1) *за місцезнаходженням нерухомого майна* – у справах, що стосуються нерухомого майна;

2) *за місцем проживання* (перебування), місцезнаходження адресата, проти якого або стосовно якого ініційовано адміністративне провадження;

3) *відповідно до обставин*, які мають суттєве значення у справі, – у випадках, коли неможливо визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи.

У разі ініціювання або початку адміністративного провадження адміністративний орган перевіряє наявність у нього предметної та територіальної компетенції для прийняття рішення з питання, що розглядається.

Спір між адміністративними органами щодо компетенції врегульовується ними погодженням з урахуванням принципу ефективності, якщо інше не передбачено законом.

У разі недосагнення адміністративними органами погодження щодо компетенції спір між ними врегульовується органом, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів. Із запитом про врегулювання спору щодо компетенції може звернутися кожен з адміністративних органів, між якими виник спір, або відповідний адресат.

Спір щодо компетенції повинен бути врегульований протягом розумного строку, але не більше ніж 15 днів.

У разі недосагнення адміністративними органами погодження щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, особа має право звернутись до суду для встановлення такого органу.

Правовий статус посадової особи адміністративного органу. В адміністративному органі адміністративне провадження проводиться та відповідний адміністративний акт приймається керівником або посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону керівником

органу на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу, якщо інше не визначено законом.

Документи, що підтверджують повноваження посадової особи щодо розгляду та вирішення адміністративної справи, надаються на вимогу особи.

Колегіальний адміністративний орган може уповноважити одного зі своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату) для проведення всіх процедурних дій. У такому разі уповноважений член колегіального адміністративного органу або посадова особа апарату (секретаріату) такого органу інформує відповідний колегіальний адміністративний орган про результати розгляду справи, після чого цим органом приймається рішення у справі у визначені строки.

У випадках та в порядку, визначених законодавством, адміністративне провадження повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів без втручання людини) згідно з алгоритмом, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері.

Особливістю правового статусу адміністративного органу в адміністративній процедурі, фактично однією з її засад, є вимога щодо неупередженості адміністративного органу. Це також один з випадків, коли правило безпосередньо стосується посадових та службових осіб адміністративного органу.

Адміністративний орган, його посадові та службові особи не повинні мати ніякої особистої (неправомірної) заінтересованості в результаті вирішення справи. Підставами для сумніву в неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли посадова особа адміністративного органу є родичем приватної особи - учасника адміністративної процедури.

Звичайно, в таких випадках адміністративному органу важко прийняти об'єктивне рішення. У цьому разі посадова або службова особа адміністративного органу повинна повідомити своєму керівникові про наявність такого конфлікту інтересів або ж взагалі заявити самовідвід.

Якщо обґрунтовані сумніви щодо неупередженості посадової або службової особи адміністративного органу виникли у приватної особи, вона повинна мати право вимагати відводу посадової чи службової особи адміністративного органу.

Можливі випадки, коли упередженість у вирішенні певної справи може характеризувати адміністративний орган загалом. Наприклад, якщо

рішення приймається керівником адміністративного органу, а керівник особисто заінтересований у вирішенні певної справи.

Очевидно, що й у цих випадках необхідно передбачити механізм для прийняття рішення неупередженим суб'єктом, тож справа повинна вирішуватися іншим органом.

Підстави для відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу

Посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, *не може брати участі в адміністративному провадженні та підлягає відводу (самовідводу):*

1) якщо вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником;

2) якщо вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи;

3) якщо вона є близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;

4) якщо вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником;

5) якщо вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника;

6) якщо вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи;

7) за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

За наявності зазначених підстав, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід. Учасник адміністративного провадження має право подати клопотання про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу, за наявності зазначених підстав.

Недотримання визначених вимог щодо неможливості участі посадової особи адміністративного органу в адміністративному провадженні може бути підставою для визнання процедурних дій та процедурних рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участі під час здійснення відповідного адміністративного провадження, незаконними.

Процедура відводу посадової особи. Посадова особа адміністративного органу або член колегіального адміністративного органу невідкладно повідомляє керівника адміністративного органу або голову колегіального адміністративного органу про наявність підстав. Цей обов'язок також стосується інших посадових осіб адміністративного органу, яким стало відомо про наявність таких підстав.

Керівник адміністративного органу або голова колегіального адміністративного органу повинен вирішити питання про відвід посадової особи адміністративного органу або члена колегіального адміністративного органу та вжити всіх необхідних заходів для своєчасного завершення адміністративного провадження. Питання про відвід керівника відповідного адміністративного органу розглядається органом або уповноваженою посадовою особою вищого рівня (у разі наявності).

Рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд справи посадової особи чи про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням приймається невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - *у строк не пізніше трьох робочих днів*, про що повідомляються учасники адміністративного провадження, у тому числі із зазначенням причин, які унеможливили невідкладне прийняття рішення. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюється під зовнішнім контролем відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”. Відведена посадова особа та її голос не враховуються при визначенні повноважності та результатів прийняття рішення колегіальним адміністративним органом.

Відвід особи, яка сприяє розгляду справи. Учасник адміністративного провадження має право подати клопотання про відвід свідка, експерта, спеціаліста, перекладача або іншої особи, яка сприяє розгляду справи, якщо він (вона) має або може мати приватний інтерес у результатах розгляду та/або вирішення справи.

Рішення щодо клопотання про відвід особи, яка сприяє розгляду справи, приймається адміністративним органом невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин *у строк не пізніше трьох робочих днів*, про що повідомляються учасники адміністративного провадження, у тому числі із зазначенням причин, які унеможливили невідкладне прийнят-

тя рішення. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

П правонаступництво адміністративного органу. *П правонаступництвом адміністративного органу є повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого, що здійснюється в разі припинення адміністративного органу або припинення його компетенції.*

У разі набуття компетенції відповідного адміністративного органу його правонаступник зобов'язаний виконати усі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи. Усі рішення та дії відповідного адміністративного органу є обов'язковими для його правонаступника.

Про перехід компетенції від адміністративного органу до його правонаступника уповноваженим органом (органами) видається відповідний акт.

У разі припинення адміністративного органу або переходу його компетенції до іншого адміністративного органу правонаступник невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - *протягом десяти робочих днів* з моменту отримання матеріалів справи повідомляє учасників адміністративного провадження про їх отримання, в тому числі із зазначенням причин, які унеможливили невідкладне повідомлення.

Адміністративна взаємодопомога. Адміністративний орган може звернутися по адміністративну взаємодопомогу до іншого адміністративного органу з метою вчинення однієї чи кількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження.

Адміністративна взаємодопомога запитується, якщо: 1) такі дії з обґрунтованих причин не можуть бути вчинені адміністративним органом, який звертається по взаємодопомогу; 2) вчинення таких дій адміністративним органом, який звертається по взаємодопомогу, не є ефективним або витрати на їх вчинення будуть значно вищими, ніж при їх вчиненні адміністративним органом, взаємодопомога якого запитується.

Якщо інше не передбачено законом, адміністративний орган може обирати адміністративний орган, до якого звертатися по адміністративну взаємодопомогу, виходячи з принципу економічної доцільності.

Правовий статус фізичної особи адміністративній процедурі.

Відповідно, органи влади не можуть для досягнення мети заходу накладати на громадян обов'язки, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу. Це передбачає наявність розумного співвідношення між цілями і засобами їх досягнення, тобто

негативні наслідки для конкретних осіб не повинні бути непропорційних наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони повинні мати і різний статус в адміністративній процедурі. *Зокрема, **адресат** адміністративного акта автоматично стає учасником процедури, тоді як **заінтересована особа** може стати учасником лише у разі, коли виявить таке бажання.*

Щоб брати участь в адміністративній процедурі, приватна особа повинна володіти дієздатністю. Звичайно дієздатними в адміністративній процедурі є фізичні особи, які є дієздатними згідно з цивільним правом, *тобто з вісімнадцяти років*. Але не повинно існувати жодних перешкод для участі в адміністративній процедурі неповнолітніх осіб, які мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права.

Приміром, громадянин після досягнення 16-річного віку зобов'язаний отримати загальногромадянський паспорт, тому не повинно бути жодних процедурних перешкод у виконанні ним цього обов'язку.

Інший приклад: особа з 16 років має право на керування мотоциклом, отже, вона повинна мати можливість самостійно звернутися до відповідного адміністративного органу за отриманням даного посвідчення про це та мати інші права, необхідні для цього.

Як окрему проблему можна виділити участь в адміністративній процедурі осіб, дієздатність яких обмежено згідно з цивільним правом, особливо з набуттям чинності новим Цивільним кодексом України (ЦК).

Відповідно до статті 36 ЦКУ від 16 січня 2003 року, суд зможе також обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. І в цьому випадку дійсно можна ставити питання про обмеження особи у дієздатності і в адміністративній процедурі.

Для забезпечення ефективності адміністративної процедури у разі, коли особа діє в адміністративній процедурі через представника, доцільно передбачити правило, за яким інформація, документи у справі, вимоги до особи повинні звертатися (надсилатися) адміністративним органом до представника, крім випадків, якщо згідно із законом, вимагається безпосередня участь особи.

У даному контексті можна звернути увагу на проблему визначення місця проживання (місцезнаходження) особи, тобто адреси для спілкування. За загальним правилом, це має бути місце реєстрації фізичної особи та юридична адреса юридичної особи.

Якщо особа залучається за ініціативою адміністративного органу, то відомості про її місцезнаходження беруться в офіційних реєстрах. Для цього особа повинна своєчасно повідомляти про зміну своєї адреси. Це означає, що у процедурі за ініціативою адміністративного органу надсилання запрошень або повідомлень за адресою, взятою з офіційних реєстрів, повинно вважатися належним виконанням адміністративним органом своїх обов'язків.

У заявній процедурі доцільно надати особі право вказувати адресу для спілкування, і це може бути фактичне місце проживання фізичної особи або фактична адреса юридичної особи, або абонентська скринька тощо, і саме через цю адресу має відбуватися письмове спілкування адміністративного органу з особою. Доцільність запровадження цього правила зумовлена не лише зручністю для приватних осіб, а й тим, що процедура реєстрації фізичних осіб на сьогодні фактично залишається дозвоільною, а не заявною.

Чітке вирішення питання про порядок інформування особи або вручення запрошення є гарантією забезпечення її права на захист своїх прав, свобод та законних інтересів.

Тому факт вручення запрошення або доведення інформації до відома особи має чітко фіксуватися. І тут доцільно використовувати такі традиційні інструменти вручення офіційних документів як особисте вручення під розписку службовцем адміністративного органу або поштове листування: рекомендовані листи, листи з повідомленням про вручення. При цьому умову письмового спілкування адміністрації з особою не слід розглядати як явище, яке гальмує швидке вирішення справи, невинуватий формалізм тощо. Перевагами такої форми спілкування є чітка фіксація перебігу строків, підвищена відповідальність адміністрації, гарантування прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Адресат (зокрема заявник). Стосовно заявних адміністративних процедур адресат (зокрема заявник) є найбільш зацікавленою особою. Це пов'язано з тим, що в межах адміністративної процедури він реалізує свій приватний інтерес.

Відмінності цих двох учасників адміністративної процедури (адресат і заявник) полягають у тому, що перший є особою, стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт.

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

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

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

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

- брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;

- бути вислуханим з питань, що є предметом адміністративної процедури;

- надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, а також подавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;

- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;

- знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;

- подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;

- на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;

- на витребування документів або відомостей;

- на призначення експертизи;

- на зупинення адміністративного провадження;

- на поновлення адміністративного провадження;

- на продовження строків адміністративного провадження;

- бути поінформованим про результати вирішення адміністративної справи;

- на отримання примірника адміністративного акта;

- оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Водночас адресат як *учасник адміністративної процедури зобов'язаний*: 1) подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, потрібні для здійснення адміністративного провадження; 2) своєчасно повідомляти адміністративному органу про неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням причини; 3) своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну свого місця проживання (місце перебування) та контактні дані.

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

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

Заінтересовані особи - це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури, заінтересовані особи не є автоматичними учасниками такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника.

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

4. Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні

Захист прав та законних інтересів недієздатних фізичних осіб в адміністративній процедурі може здійснюватися за правилами цивільного законодавства, тобто через *законних представників* - батьків, усиновителів, опікунів або через представників, уповноважених законними представниками.

Від імені юридичної особи в адміністративній процедурі учасником виступає її статутний *представник або представник за договором*.

Законний представник в адміністративній процедурі має права і несе обов'язки особи, яку він представляє.

Представник за договором в адміністративній процедурі має права і несе обов'язки в повному обсязі, якщо інше не визначено в довіреності. Участь у процедурі представника за договором не повинна позбавляти особу права особистої участі.

Щоправда, в адміністративній процедурі також можливі випадки, коли представництво є неможливим, зокрема якщо вимагається особиста участь особи в окремих процедурних діях.

Наприклад, для отримання дозволу на керування транспортними засобами особа повинна скласти відповідний іспит, і в цьому випадку жоден представник такого іспиту складати замість «кандидата у водії» не може. Праву на юридичне представництво в адміністративній процедурі, як уже зазначалося, приділяється серйозна увага РЄ, і воно стоїть поруч із правом бути вислуханим, правом на інформацію тощо.

Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто або через представника. Участь особи в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через її представника виключається у разі, якщо законодавством передбачена особиста участь такої особи.

Представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. Довіреність повинна бути посвідчена нотаріально у випадках, передбачених законодавством, крім випадків представництва в адміністративному провадженні осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях України.

Повноваження представника юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, створених згідно із законодавством України, а також представника фізичної особи – підприємця також можуть підтверджуватися відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє у межах наданих їй повноважень.

Уповноваження на представництво за письмовим клопотанням фізичної особи (довірителя), зокрема поданим у електронній формі, може здійснюватися також шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи.

Та сама особа не може бути представником заявника, оскаржувача і заінтересованої особи та виступати одночасно в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи.

Дії, вчинені представником з перевищенням повноважень, створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє, лише у разі наступного схвалення таких дій цією особою. Дії представника вважаються схваленими, зокрема, у разі, якщо особа, яку він представляє, вчинила дії, що свідчать про таке схвалення.

Особа може звернутися до адміністративного органу із заявою для повернення у попередній стан процедурних дій, вчинених її представником з перевищенням повноважень.

Підстави і порядок посвідчення довіреності посадовими особами, передоручення, припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються Цивільним кодексом України.

5. Правовий статус осіб, які сприяють розгляду справи

Поряд з учасниками адміністративної процедури доцільно виділяти окрему категорію осіб, що залучаються до адміністративного провадження - *особи, які сприяють розгляду справи.*

Це не учасники процедури, адже на відміну, скажімо, від приватної особи з її суб'єктивними правами та законними інтересами, ці суб'єкти залучаються до участі в процедурі для надання допомоги у розгляді справи і *не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення.*

До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться: свідки, перекладачі, експерти, спеціалісти, які, до речі, вже давно фігурують в адміністративному законодавстві.

Наприклад, у справі про визначення трудового стажу для призначення державної пенсії у разі неможливості документального підтвердження роботи на певному підприємстві в певний час як доказ можуть використовуватись показання свідків.

Адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законодавством, залучає до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи: свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, участь яких необхідна для розгляду справи.

Особи, які сприяють розгляду справи, можуть бути залучені за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи адміністративного органу.

Витрати, пов'язані із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, у випадках, передбачених законодавством, можуть відшкодовуватися за рахунок адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого вони запрошуються.

У справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах - експертні висновки.

У митному законодавстві зустрічається ще така категорія осіб як погляти. Залучення названих категорій осіб може здійснюватися як за ініціативою органу, якщо цього вимагає закон, так і за ініціативою приватної особи.

Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи, залучаються адміністративним органом для надання пояснень і для участі у процедурних діях шляхом вручення (направлення) запрошення.

Запрошення учасників адміністративного провадження або осіб, які сприяють розгляду справи, здійснюється не пізніше ніж за **сім календарних днів до дня процедурної дії**. Цей строк може бути зменшено у випадку, коли обставини вимагають прийняття рішення якомога у найкоротший строк, про що у запрошенні надається обґрунтоване пояснення.

Запрошення вручається особисто під підпис, надсилається поштовим відправленням або іншими засобами зв'язку (телефоном, електронною поштою тощо) за наявними у справі контактними даними, про що в матеріалах справи робиться відповідний запис.

У запрошенні зазначаються:

- 1) найменування та адреса адміністративного органу;
- 2) назва справи, статус та мета, з якою запрошується учасник адміністративного провадження або особа, яка залучається до розгляду справи. При цьому обов'язково наводиться обґрунтування необхідності їх особистої присутності;
- 3) дата, час і місце, куди запрошується учасник адміністративного провадження або особа, яка залучається до розгляду справи;
- 4) контактний телефон та адреса електронної пошти адміністративного органу, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу;
- 5) інші відомості (за потреби).

Відсутність запрошеного учасника адміністративного провадження або особи, яка сприяє розгляду справи, не перешкоджає вчиненню процедурних дій, якщо це не впливає на належний розгляд справи.

Адміністративний орган повідомляє учасникам адміністративного провадження та особам, які мають право брати участь в адміністративному провадженні, про початок провадження, а також у інших передбачених випадках, про процедурні рішення і процедурні дії у провадженні. Повідомлення надсилаються невідкладно з дотриманням установлених вимог до запрошення.

За наявності обґрунтованих причин повідомлення можуть надсилатися в інший строк (граничний строк), встановлений законодавством, а якщо такого строку не встановлено – з дотриманням принципу своєчасності і розумного строку.

Якщо час отримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, не зафіксовано, воно вважається отриманим особою на п'ятий день відправлення, крім випадків, коли запрошення не дійшло або надійшло пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання запрошення,

надісланого поштою чи електронною поштою, або про отримання його пізніше ніж на п'ятий день відправлення, на адміністративний орган покладається обов'язок доказування факту і часу отримання запрошення особою.

Висновки. *Учасник адміністративної процедури* - це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного управління, тобто він обов'язково бере у них участь.

Учасниками адміністративного провадження є адміністративний орган та особа: 1) на права та обов'язки якої спрямовано адміністративний акт (адресат), в тому числі особа: а) яка з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, а також виконання обов'язків, звертається до адміністративного органу із заявою про видання адміністративного акта (заявник); б) яка з метою захисту своїх прав і законних інтересів звертається до адміністративного органу із скаргою (оскаржувач); 2) законні інтереси якої може зачіпати адміністративний акт (заінтересована особа).

Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто або через представника. Участь особи в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через представника виключається у разі, коли законодавством передбачена особиста участь такої особи.

Важливо зазначити, що суб'єкт адміністративної процедури характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатної, відповідно до своїх процесуальних прав та обов'язків, мати, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних відносин.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте зміст поняття та сутність категорії «суб'єкт адміністративної процедури».

2. Охарактеризуйте види суб'єктів адміністративних процедур. Визначте правовий статус лідируючих суб'єктів адміністративної процедури.

3. Охарактеризуйте правовий статус осіб, які сприяють розгляду справи у ході здійснення адміністративної процедури.

4. Дайте визначення учасника адміністративної процедури.

5. Схарактеризуйте адміністративний орган як учасника адміністративної процедури.

6. Проаналізуйте правовий статус адресата, заявника, заінтересованих осіб як учасників адміністративної процедури.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Поняття та сутність категорій «суб'єкт» та «учасник адміністративної процедури»
2. Характеристика основних учасників адміністративних процедур.
3. Права та обов'язки учасників адміністративної процедури.
4. Представництво інтересів особи в адміністративній процедурі.
5. Відповідальність учасників адміністративної процедури.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні з'ясувати поняття та ознаки суб'єктів адміністративної процедури. Вміти визначити правовий статус кожного з учасників адміністративної процедури. Знати права та обов'язки учасників адміністративної процедури. Межі відповідальності учасників адміністративної процедури.

Реферати до теми:

- 1) «Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні».
- 2) «Правовий статус осіб, які сприяють розгляду справи в адміністративному провадженні».

Практичні завдання:

Завдання 1. Національна поліція України розмістила на вебпорталі Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України інформацію про проведення відкритих торгів щодо поставки для потреб НП України рідинного палива, газу та мастил.

Визначте учасників цієї процедури публічних закупівель. Який орган слід вважати органом оскарження у процедурах публічних закупівель?

Завдання 2. Громадянин отримав відмову в реєстрації права власності на нерухоме майно і вирішив оскаржити це рішення.

Він попросив розглянути скаргу за участі його представника.

Чи може представник скаржника бути учасником процедури розгляду скарги? Хто може виступати в якості представника?

Завдання 3. Міськрада прийняла рішення про розроблення генерального плану села. Виконавчий комітет міськради для виконання

такого рішення здійснив низку дій, передбачених законодавством про містобудування.

Окресліть учасників процедури розроблення та затвердження генерального плану населеного пункту та визначте повноваження, права й обов'язки цих учасників.

**Рекомендована до вивчення теми № 5 література:
1-45; 48; 52; 87-95; 101; 121; 122; 126; 133; 134; 139; 150.**

ТЕМА № 6

«СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ. ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ».

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Структура адміністративної процедури. Поняття стадії адміністративної процедури.

2. Початок адміністративної процедури. Підготовка до розгляду справи.

3. Розгляд та слухання справи як стадія адміністративної процедури.

4. Поняття доказів та порядку доказування в адміністративній процедурі.

Висновки.

Мета лекції: є ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» зі змістом та особливостями здійснення стадій адміністративної процедури. Прийняття адміністративного акту. Процесу дослідження доказів в адміністративній процедурі.

Вступ

Одним із напрямків загального реформувань вітчизняної адміністративної сфери є вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема, у питанні формування нових підходів і принципів їх функціонувань. З огляду на зазначене в юридичній науці запроваджений правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб.

У цьому аспекті все більшого значень набуває необхідність наукового аналізу та визначення шляхів удосконалення теоретико-правових засад функціонування адміністративних процедур. явище доцільно розглядати як загалом, так і частинами, що дає можливість якісного усвідомлення складових цього явища, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату.

Не є винятком і адміністративна процедура, яка, з огляду на її сутність і багатоплановість, є сукупністю певних складників.

1. Структура адміністративної процедури. Поняття стадії адміністративної процедури.

Також слід розуміти, що сам термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму.

Без усякого сумніву, дрібніші частини заявної адміністративної процедури будуть, скажімо, відрізнятися від складників втручальної адміністративної процедури. Водночас, розуміючи та підкреслюючи, що всі зазначених варіанти - це все ж таки варіанти адміністративних процедур, постає питання щодо аналізу складових частин цього правового феномену. Передусім цими складниками є стадії адміністративної процедури.

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

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки: це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу; вони завершуються досягненням певної поточної мети; є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури; складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Прийнято виокремлювати наступні стадії адміністративної процедури: 1) Визначення підстав для початку адміністративної процедури. 2) підготовка справи до розгляду; 3) розгляд і вирішення справи; 4) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб; 5) перегляд адміністративного акта.

2. Початок адміністративного провадження та розгляд справи

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

Залежно від виду адміністративної процедури (*заявна чи втручальна*) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; з моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

Адміністративне провадження починається: 1) з моменту отримання компетентним адміністративним органом заяви; 2) з моменту прийняття рішення про початок адміністративного провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії у справі.

У разі отримання заяви особи компетентний адміністративний орган зобов'язаний розпочати адміністративне провадження.

Адміністративне провадження за ініціативою адміністративного органу починається ним на його власний розсуд, крім випадків, коли згідно із законодавством адміністративний орган зобов'язаний ініціювати та розпочати адміністративне провадження.

Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення. Під час підготовки справи до розгляду та вирішення, крім невідкладного розгляду та вирішення справи, адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі та у разі потреби зобов'язаний:

- 1) витребувати додатково документи та відомості, що перебувають у володінні державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;

- 2) залучити до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомити його про правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки прийняття адміністративного акту;

- 3) повідомити заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження та про їх право на участь в адміністративному провадженні;

4) повідомити учасників адміністративного провадження про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їх права і обов'язки;

5) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;

6) вирішити питання про необхідність залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі;

7) виконати інші обов'язки, передбачені цим Законом та іншими актами законодавства.

У межах цієї стадії виокремлюються певні процедурні етапи та конкретні дії. Під час розгляду та вирішення справи адміністративний орган зобов'язаний перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у справі, а в разі потреби:

1) витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування;

2) залучити до участі в адміністративній процедурі адресата;

3) повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній;

4) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи;

5) вирішити питання про залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

Адміністративний орган повідомляє адресата та заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин, які доводяться до відома адресата та заінтересованих осіб, - не пізніше *трьох робочих днів* після його початку, у передбаченому порядку.

У разі якщо адресат або заінтересована особа невідомі, адміністративний орган розміщує повідомлення на своєму офіційному веб-сайті або оприлюднює його в інший визначений законодавством спосіб.

У повідомленні зазначаються права та обов'язки учасника адміністративного провадження, в тому числі порядок ознайомлення з матеріалами справи, а також способи подання ним своїх пояснень та зауважень у справі та строк, протягом якого особа має право їх подати. Якщо необхідна особиста присутність учасника адміністративного

провадження або його представника під час розгляду та вирішення справи (вчинення процедурної дії), у повідомленні наводиться обґрунтування такої необхідності.

Заінтересована особа може залучатися до участі в адміністративному провадженні адміністративним органом або за клопотанням інших учасників адміністративного провадження.

Будь-яка особа, права, свободи чи законні інтереси якої зачіпаються справою, може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Рішення про надання чи відмову в наданні особі статусу заінтересованої особи зазначається у матеріалах справи.

Адміністративний орган розглядає подані учасниками адміністративного провадження клопотання невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин, які доводяться до відома особи, що подала клопотання, - не пізніше *трьох робочих днів* з дня їх надходження та приймає рішення щодо них.

У разі відмови в задоволенні клопотання адміністративний орган зобов'язаний невідкладно поінформувати учасника адміністративного провадження про це з обов'язковим зазначенням мотивів такої відмови. У випадках, передбачених цим Законом, рішення про відмову в задоволенні клопотання учасника адміністративного провадження оформляється письмово.

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

Адміністративний орган розглядає подані учасниками адміністративного провадження клопотання невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин, які доводяться до відома особи, що подала клопотання, - не пізніше *трьох робочих днів* з дня їх надходження та приймає рішення щодо них.

У разі відмови в задоволенні клопотання адміністративний орган зобов'язаний невідкладно поінформувати учасника адміністративного провадження про це з обов'язковим зазначенням мотивів такої відмови. У випадках, передбачених цим Законом, рішення про відмову в

задоволенні клопотання учасника адміністративного провадження оформляється письмово.

3. Розгляд та слухання справи як стадія адміністративної процедури

Якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій, *справа повинна бути вирішена невідкладно, крім випадку*, коли невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невинуватених витрат часу та інших ресурсів. Адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів щодо розгляду справ в автоматичному режимі.

Розгляд і вирішення справи у письмовому адміністративному провадженні

Справа розглядається у письмовому адміністративному провадженні, *якщо не може бути вирішена невідкладно*. При цьому при залученні інших учасників адміністративного провадження або осіб, які сприяють розгляду справи, усне заслуховування не проводиться.

Розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження.

Учасник адміністративного провадження має право бути вислуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, якщо таке рішення за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси учасника, крім випадків, передбачених цим Законом.

Право бути вислуханим реалізується шляхом надання особою адміністративному органу своїх пояснень та заперечень в один із способів, передбачених цим Законом для подання заяви.

Заслуховування не проводиться, якщо: 1) необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіяння шкоди чи для захисту публічних інтересів; 2) відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення; 3) адміністративний орган приймає адміністративні акти однакового виду або приймає адміністративні акти в автоматичному режимі; 4) прохання заявника є очевидно безпідставним.

Тимчасове зупинення адміністративного провадження

Адміністративний орган може тимчасово зупинити адміністративне провадження, в тому числі за клопотанням особи, у разі виникнення обставин, що перешкоджають належному вирішенню справи, в тому числі у разі хвороби учасника адміністративного провадження.

Адміністративне провадження поновлюється за ініціативою адміністративного органу або за клопотанням особи після припинення обставин, що спричинили тимчасове зупинення адміністративного провадження.

Від дня припинення обставин, що були підставою для тимчасового зупинення адміністративного провадження, перебіг строку продовжується з урахуванням часу, що минув до тимчасового зупинення.

Закриття адміністративного провадження

Відмова учасника, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, від розгляду його заяви або скарги є підставою для його закриття, крім випадків, коли питання, які є предметом розгляду справи, становить публічний інтерес, або якщо закриття адміністративного провадження неможливе за законом.

Адміністративне провадження закривається:

- 1) якщо заяву подано неналежною особою;
- 2) якщо розгляд і вирішення питань, викладених у заяві або скаргі, не належить до компетенції адміністративного органу, що отримав заяву або скаргу;
- 3) у разі наявності адміністративного акта після вирішення справи за участю того самого учасника про той самий предмет і з тих самих підстав та фактичних обставин;
- 4) якщо стосовно цієї справи є судові рішення, що набрало законної сили;
- 5) у разі смерті фізичної особи, припинення юридичної особи (за умови відсутності правонаступництва), припинення діяльності громадського формування, що не має статусу юридичної особи, а також припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця;
- 6) якщо адміністративний орган вважає, що питання, з якого було відкрито провадження, або його мета стали неможливими;
- 7) в інших випадках, передбачених законом.

У разі якщо учасники адміністративного провадження за скаргою досягли згоди на будь-якій стадії провадження, адміністративний орган приймає рішення про закриття такого адміністративного провадження за умови, що дії учасників не суперечать закону та не порушують прав і законних інтересів інших осіб.

Проведення слухання у справі. З метою забезпечення належного, об'єктивного та швидкого з'ясування обставин справи за рішенням адміністративного органу може проводитися слухання у справі.

Слухання обов'язково проводиться:

1) за клопотанням учасника (учасників) адміністративного провадження за умови наявності в учасників адміністративного провадження протилежних інтересів;

2) в інших випадках, передбачених законодавством.

3. Крім випадків, визначених у частині другій статті 59 цього Закону, слухання також не проводиться, якщо:

1) всі учасники адміністративного провадження відмовилися від участі у слуханні, про що зазначено у матеріалах справи;

2) проведення слухання може бути замінене іншими процедурними діями у справі, які передбачають належне заслуховування учасників адміністративного провадження;

3) проведення слухання може бути замінене іншими процедурними діями у справі, які передбачають належне врахування усіх заперечень заінтересованих осіб за умови надання адресатом своєї письмової згоди на це.

Порядок проведення слухання. Адміністративний орган запрошує на слухання учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, в порядку, встановленому цим Законом.

Слухання проводиться, як правило, в приміщенні адміністративного органу. За рішенням адміністративного органу слухання може проводитися в іншому місці, погодженому учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи, в тому числі в іншому населеному пункті в межах юрисдикції адміністративного органу.

Слухання проводить посадова особа адміністративного органу. Перед початком слухання посадова особа адміністративного органу перевіряє явку і встановлює особи тих, хто з'явився, а також перевіряє повноваження представників. Особи, які не є учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи, можуть бути присутніми на слуханні лише з дозволу посадової особи адміністративного органу та за відсутності заперечень учасників адміністративного провадження.

Посадова особа адміністративного органу роз'яснює учасникам адміністративного провадження їх права та обов'язки, встановлені цим Законом, а також розглядає їх клопотання.

Слухання розпочинається з оголошення повідомлення про суть справи (порушеного питання).

Під час слухання посадова особа адміністративного органу заслуховує пояснення та зауваження учасників адміністративного проваджен-

ня, пояснення осіб, які сприяють розгляду справи, розглядає отримані документи та відомості, перевіряє та оцінює зібрані докази, вчиняє інші дії, необхідні для з'ясування обставин справи.

Порядок проведення слухання може бути змінено посадовою особою адміністративного органу з метою забезпечення об'єктивності та оперативності вирішення справи.

Учасники адміністративного провадження під час слухання мають право надавати усні та письмові пояснення, доводити обставини, що мають значення для вирішення справи, а також користуватися іншими правами, встановленими цим Законом.

Учасники адміністративного провадження під час слухання мають право надавати документи та інші докази, подавати клопотання, якщо з поважних причин це неможливо було зробити до початку слухання.

Посадова особа адміністративного органу має право видалити із слухання особу, що не дотримується порядку, про що зазначається в протоколі слухання.

Особи, присутні на слуханні адміністративної справи, представники засобів масової інформації можуть проводити фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суб'єкта розгляду справи з урахуванням обмежень, встановлених Законом.

Під час слухання ведеться протокол, в якому зазначаються:

- 1) дата, час і місце проведення слухання;
- 2) найменування та адреса адміністративного органу, який розглядає справу, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) головуючого на слуханнях (уповноваженої посадової особи адміністративного органу);
- 3) перелік учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, які беруть участь у слуханні;
- 4) суть справи, що розглядається;
- 5) зміст клопотань, пояснень та зауважень учасників адміністративного провадження;
- 6) зміст пояснень осіб, які сприяють розгляду справи;
- 7) інші важливі відомості.

Протокол слухання підписується посадовою особою адміністративного органу та надається для ознайомлення учасникам адміністративного провадження, які брали участь у слуханні.

Учасник адміністративного провадження має право подати пояснення та зауваження щодо змісту протоколу слухання, які додаються до протоколу.

Адміністративний орган під час здійснення та після завершення адміністративного провадження надає його учасникам можливість ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які відповідно до закону віднесено до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, в тому числі з використанням технічних засобів.

Можливість ознайомлення з матеріалами справи надається не пізніше наступного робочого дня протягом 5 днів з дня отримання адміністративним органом відповідного запиту учасника адміністративного провадження.

Матеріали справи надаються учасникам адміністративного провадження для ознайомлення, як правило, в приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи адміністративного органу.

Адміністративний орган зобов'язаний забезпечити для учасників адміністративного провадження безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній (цифровій) формі, з використанням засобів Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, за власною ініціативою.

Дослідження обставин справи. Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, за власною ініціативою.

Якщо способи та обсяг дослідження обставин справи не визначено законодавством, адміністративний орган визначає їх на власний розсуд відповідно до закону визначає способи та обсяг встановлення фактів. При цьому адміністративний орган не пов'язаний доводами учасників адміністративного провадження, наданими ними доказами та їх клопотаннями про витребування доказів.

Адміністративний орган повинен неупереджено дослідити всі обставини справи, в тому числі як ті, що є сприятливими, так і ті, що є обтяжливими для учасників адміністративного провадження.

Якщо способи та обсяг дослідження обставин справи не визначено законодавством, адміністративний орган визначає їх на власний розсуд відповідно до закону визначає способи та обсяг встановлення фактів. При цьому адміністративний орган не пов'язаний доводами учасників адміністративного провадження, наданими ними доказами та їх клопотаннями про витребування доказів.

Адміністративний орган повинен неупереджено дослідити всі обставини справи, в тому числі як ті, що є сприятливими, так і ті, що є обтяжливими для учасників адміністративного провадження.

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

Фактично зазначена стадія завершується ухваленням управлінського рішення - оформлення адміністративного акту.

Адміністративний акт - рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб).

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

Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом не пізніше ніж упродовж дня, що настає за днем його ухвалення.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом.

Доведення адміністративного акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв'язку.

Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

Про вручення адміністративного акта особисто, надіслання на прохання особи поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку особі або визначеним в акті виконавцям, а також про оприлюднення адміністративного акта у випадках, передбачених чинним

законодавством, відповідно до правил діловодства позначається в матеріалах адміністративної справи.

Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб

Для розгляду та вирішення справи, яка стосується великої кількості осіб, до участі в адміністративному провадженні можуть залучатися представники таких осіб, а також представники громадських об'єднань.

У справах, що стосуються великої кількості осіб з однаковими інтересами, адміністративний орган може звернутися до таких осіб з вимогою призначити спільного представника, якщо інше перешкоджатиме належному здійсненню адміністративного провадження. Якщо протягом встановленого адміністративним органом строку вимога не буде виконана, адміністративний орган має право призначити спільного представника з власної ініціативи.

У повідомленні, яке надсилається спільному представнику, зазначаються всі учасники адміністративного провадження, яким таке повідомлення адресовано.

Адміністративний орган невідкладно розміщує повідомлення про початок адміністративного провадження, передбаченого частиною першою цієї статті, та суть справи в засобах масової інформації або на своєму офіційному веб-сайті або в інший прийнятний для громадян спосіб.

Завершальною стадією адміністративної процедури є ухвалення та оформлення адміністративного акту. За своєю правовою сутністю адміністративний акт є документом, більш відомим на сьогодні в українській навчальній літературі як акт державного управління (акт публічного управління, управлінський акт).

Проте незалежно від назви, його роль і значення важко переоцінити. Фактично це те, заради чого приватна особа (заявник) ініціювала адміністративну процедуру в разі заявної процедури чи підсумковий юридичний документ втручальної процедури, з яким адресат може погодитись чи його оскаржувати.

Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом *не пізніше ніж упродовж дня, що настає за днем його ухвалення.* Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом. Доведення адміністративного акту до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсила-

ння акту поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв'язку. Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

Перегляд адміністративного акту. З метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачена можливість перегляду адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі. Найбільш показовими підставами для цього є нововиявлені обставини та оскарження адміністративного акта.

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

Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається адміністративному органу, що видав адміністративний акт, або адміністративному органу, до компетенції якого належало б видання адміністративного акта на момент його перегляду. Заява про перегляд адміністративного акта *подається впродовж одного місяця з моменту*, коли стало відомо про вищевказані обставини.

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

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

Пропущений у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб'єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувача.

Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги. Адміністративний орган, до якого надійшла скарга, реєструє її та видає (надсилає) оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації скарги.

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

- залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення;
- скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, ухвалити адміністративний акт, задовольнити скаргу повністю або частково;
- зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.

4. Поняття доказів та порядку доказування в адміністративній процедурі

Доказами в адміністративному провадженні є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставин, що мають значення для вирішення справи.

Засобами доказування можуть бути пояснення учасників адміністративного провадження, документи, дані національних електронних інформаційних ресурсів, результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі, речі, пояснення свідків, висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

Належними є докази, які містять інформацію про обставини, що мають значення для вирішення справи.

Адміністративний орган не бере до розгляду доказів, які не стосуються обставин справи, належно обґрунтувавши таку відмову. Адміністративний орган не бере до уваги доказів, одержаних із порушенням закону.

Обставини, які згідно із законодавством повинні бути підтверджені певними доказами та засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими доказами або засобами доказування.

Якщо законодавством не визначено докази або засоби доказування, якими підтверджуються обставини справи, адміністративний орган на власний розсуд визначає належність, допустимість, достовірність та до-

статність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів.

Учасники адміністративного провадження мають право подавати адміністративному органу клопотання про витребування ним доказів, які перебувають у володінні державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. У такому клопотанні зазначаються обставини справи, наявність чи відсутність яких може підтвердити цей доказ.

Забороняється вимагати надання доказів, які не стосуються обставин справи, а також вимагати від учасників адміністративного провадження надання доказів всупереч принципу офіційності.

Учасники адміністративного провадження подають адміністративному органу свої пояснення та зауваження у справі до моменту прийняття адміністративного акта, а в разі проведення слухання у справі - до дня проведення або під час слухання.

Пояснення, зауваження та заперечення подаються в усній або письмовій формі в один із способів, передбачених для подання заяви. *Усні пояснення, зауваження та заперечення фіксуються в матеріалах справи в порядку.*

Особа може брати участь у адміністративному провадженні в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу за умови наявності в адміністративного органу відповідної технічної можливості, крім випадків, коли присутність особи згідно із законом є обов'язковою.

Використовувані адміністративним органом і особою технічні засоби і технології мають забезпечувати належну якість зображення та звуку, а також інформаційну безпеку. Учасникам адміністративного провадження має бути забезпечена можливість чути та бачити хід адміністративного провадження, ставити запитання і отримувати відповіді, здійснювати інші процедурні права та обов'язки.

Адміністративний орган невідкладно інформує заявника про отримані від заінтересованих осіб пояснення та зауваження щодо заяви, а в разі проведення слухання у справі - дає можливість ознайомитися з такими поясненнями та зауваженнями до проведення слухання. Якщо слухання у справі не проводиться, адміністративний орган перед прийняттям рішення повинен запропонувати заявнику надати свої заперечення щодо пояснень та зауважень заінтересованих осіб, крім випадків, коли заява задовольняється в повному обсязі.

У випадках, передбачених законом, в адміністративному провадженні можуть здійснюватися огляд на місці та огляд речей. *Огляд житла або іншого володіння особи здійснюється за її добровільною згодою або за вмотивованим судовим рішенням.*

Про огляд на місці або огляд речей складається протокол, крім випадків, коли законодавством передбачено інший спосіб документування огляду. До протоколу додаються разом з описом усі складені або звірені під час огляду плани, креслення, копії документів, а також зроблені під час огляду фотознімки, електронні копії доказів, відеозаписи тощо.

Пояснення свідків. Поясненнями свідка є повідомлення про відомі йому обставини, що мають значення для вирішення справи.

Якщо свідок не може назвати джерело своєї обізнаності щодо певних обставин або його пояснення ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, відповідні пояснення свідка не є доказом.

На підставі пояснень свідків не можуть встановлюватися обставини (факти), які відповідно до законодавства відображаються у відповідних документах. Законодавством можуть бути визначені інші обставини (факти), які не можуть встановлюватися на підставі пояснень свідків.

Свідок має право відмовитися від надання пояснень щодо себе, членів сім'ї або близьких родичів (особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, над якою встановлено опіку чи піклування, член сім'ї або близький родич цих осіб), які можуть тягнути юридичну відповідальність для нього або таких членів сім'ї чи близьких родичів.

Експертиза. Для з'ясування обставин справи та надання їм оцінки, що потребують спеціальних знань, адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законодавством, призначає експертизу з визначенням питань, з яких повинна бути проведена експертиза, та експерта чи експертної установи, якому (якій) доручається проведення експертизи.

У випадках, передбачених законодавством, адміністративний орган за результатами оцінки висновку призначеної ним експертизи може призначити додаткову або повторну експертизу.

У разі якщо для вирішення певної категорії справ, у тому числі про надання адміністративних послуг, законодавством передбачено проведення обов'язкової експертизи, висновок якої повинен бути витребуваний адміністративним органом або поданий йому заявником, призначення адміністративним органом експертизи з таких самих питань забороняється.

Погодження та висновок. У разі необхідності отримання погодження чи висновку іншого адміністративного органу для вирішення справи адміністративний орган звертається для цього до такого органу з визначенням достатнього строку.

У разі якщо законодавством для вирішення певної категорії справ, зокрема надання адміністративних послуг, передбачене обов'язкове надання погодження або висновку іншого адміністративного органу, погодження або висновок надається адміністративному органу або витребується ним у такому самому порядку, що й інші документи та відомості, необхідні для вирішення відповідної категорії справ.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму. Передусім цими складниками є стадії адміністративної процедури.

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

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки: це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу; вони завершуються досягненням певної поточної мети; є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури; складаються з певних етапів та безпосередніх дій. Прийнято виокремлювати наступні *стадії адміністративної процедури*: 1) Визначення підстав для початку адміністративної процедури. 2) підготовка справи до розгляду; 3) розгляд і вирішення справи; 4) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб; 5) перегляд адміністративного акта.

Питання для самоконтролю:

1. Надайте визначення та наведіть ознаки адміністративної процедури.

2. Наведіть підстави для класифікації та вкажіть види адміністративних процедур.

3. У чому полягає сутність реєстраційних, дозвільних та інспекційних процедур?

4. Проаналізуйте процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності та процедури за заявою особи.

5. Проаналізуйте систему принципів адміністративної процедури та наведіть їх класифікацію.

6. У чому полягає сутність таких загальних принципів адміністративної процедури, як верховенство права, законність і системність?

7. Схарактеризуйте такі загальні принципи адміністративної процедури, як неупередженість і безсторонність, оптимізація адміністративних процедур, правова визначеність.

8. У чому полягає зміст таких спеціальних принципів адміністративної процедури, як рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво?

9. Схарактеризуйте такі спеціальні принципи адміністративної процедури, як право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки) та вмотивованість рішення.

10. Дайте визначення учасника адміністративної процедури. Схарактеризуйте адміністративний орган як учасника адміністративної процедури.

11. Проаналізуйте правовий статус адресата, заявника, заінтересованих осіб як учасників адміністративної процедури.

12. У чому полягає сутність представництва в адміністративній процедурі?

13. Підготовка справи до розгляду, розгляд і вирішення справи як стадії адміністративної процедури.

14. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб.

15. Процедура перегляду адміністративного акту.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Структура адміністративної процедури.

2. Поняття стадії адміністративної процедури.

3. Початок адміністративної процедури.

4. Підготовка до розгляду справи.
5. Розгляд та слухання справи як стадія адміністративної процедури.
6. Процедура перегляду адміністративного акту.
7. Поняття доказів та порядку доказування в адміністративній процедурі.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Опрацювати рекомендовану для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на складові частини структури адміністративної процедури.

Здобувач освітнього ступеню «магістр» повинен вміти розкривати зміст кожної з стадій адміністративної процедури.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

1. «Стадії адміністративної процедури».
2. «Поняття доказів та порядок доказування у адміністративній процедурі».

Практичні завдання:

Завдання 1. Національна поліція України розмістила на вебпорталі Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України інформацію про проведення відкритих торгів щодо поставки для потреб Національної поліції України рідинного палива, газу та мастил.

Визначте учасників цієї процедури публічних закупівель. Який орган слід вважати органом оскарження у процедурах публічних закупівель?

Завдання 2. Особи 15-річного віку вирішили заснувати молодіжну громадську організацію «Молодь України», провели установчі збори, прийняли статут і уповноважили свого представника подати документи для реєстрації громадської організації без статусу юридичної особи. Державний реєстратор відмовив у прийнятті документів від 15-річної особи, мотивуючи своє рішення недосягненням нею повноліття, що, на думку представника влади, обмежує її дієздатність у відносинах з органом державної реєстрації.

Висловіть свою думку щодо можливості 15-річної особи ініціювати процедуру реєстрації громадської організації.

Завдання 3. Громадянин отримав відмову в реєстрації права власності на нерухоме майно і вирішив оскаржити це рішення.

Він попросив розглянути скаргу за участі його представника.

Чи може представник скаргжника бути учасником процедури розгляду скарги? Хто може виступати в якості представника?

Рекомендована до вивчення теми № 6 література:

1- 45; 48; 52; 54; 56; 59; 62; 64; 70; 72; 73; 79; 82; 92; 95; 106-109; 111; 119; 134-139; 141; 144.

ТЕМА № 7

«АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття звернення громадян. Вимоги, які ставляться до їх оформлення.

2. Види звернень громадян.

3. Процедура прийому, реєстрації, обліку і розгляду звернень громадян.

4. Діловодство з процедури розгляду звернень громадян.

Висновки.

Метою лекції є: розгляд здобувачами освітнього ступеню «магістр» звернення громадян як частини народовладдя, дослідження його видів та порядку здійснення провадження за зверненнями громадян до публічних інституцій.

Вступ

Розглядаючи у найзагальнішому вигляді звернення громадян, можна зробити висновок, що вони (звернення) становлять одну з форм їх участі в управлінні, у вирішенні державних та громадських справ, виступають способом поновлення порушеного права. **Звернення – важливе джерело інформації, корисної при вирішенні питань державного, господарського та соціально-культурного розвитку, містять у собі відомості щодо процесів, які відбуваються у суспільстві.** Право на звернення є одним з дієвих способів усунення можливих порушень законності, одним із засобів попередження правопорушень.

Необхідно відмітити, що право на звернення є конституційним правом громадянина. Конституція України (стаття 40) визначила, що: усі

мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Причому, Конституція не тільки проголосила право на звернення, але і гарантувала реальне його здійснення: 1) законодавчим встановленням порядку прийому, розгляду звернень громадян та прийняття по них необхідних рішень; 2) створенням розгалуженої мережі державних органів та посадових осіб, що здійснюють прийом та розгляд звернень, визначенням їх обов'язків, пов'язаних з цією роботою; 3) забезпеченням можливості для всіх громадян оскаржувати будь-яку дію державного органу або посадової особи, що порушує їх права і законні інтереси; 4) виключенням будь-яких репресій за подане звернення.

1. Поняття звернення громадян. Вимоги, які ставляться до їх оформлення

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкових суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин.

Основними нормативно-правовими актами, які сприяють реалізації права на звернення, є Конституція України, ЗУ «Про звернення громадян» та інші нормативні правові акти, що закріпили право на звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Нормативне регулювання права на звернення не обмежується однією тільки Конституцією України, а забезпечено ще й іншими нормативними актами: ЗУ «Про звернення громадян»; КУпАП (гл. 24 «Оскарження та опротестування постанов по справах про адміністративні правопорушення»; стаття 267 КУпАП «Оскарження адміністративного затримання, огляду та вилучення речей та документів»); Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення»; постановою КМ 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 тощо.

З усієї сукупності перелічених нормативних актів, безперечно, провідне місце належить ЗУ «Про звернення громадян». Важливість зазначеного Закону зумовлена не тільки тим, що він створив можливості для розвитку підзаконного нормативного матеріалу в даній сфері, а ще й властивими йому позитивними якостями.

Відповідно до ЗУ від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» держава гарантує право громадянам України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Серед них можна виділити наступні: детально розкритий зміст права громадянина на звернення (ст.1); чітко викладену (з точки зору законодавця) класифікацію звернень: вони розподілені на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст.3); чітко охарактеризовані права громадянина, який звернувся зі скаргою чи заявою (ст.18); встановлені юридичні гарантії для скаржника чи заявника, які проявляться у докладно описаних обов'язках тих суб'єктів, на яких покладено розгляд скарг чи заяв (ст.ст.19, 20), а також заходи юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані до таких суб'єктів у разі порушення ними законодавства про звернення громадян (ст.ст. 24, 25).

На сьогодні громадянин для захисту своїх прав (для поновлення режиму законності у правовідносинах з державними органами) може використати кілька способів, звернутися по допомогу до різних органів держави: адміністративних, судових, органів прокуратури тощо.

Поряд з правом громадянина на звернення до адміністративних органів, *стаття 55 Конституції України* кожному гарантує право ще і на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Виходячи з цього, можна виділити два паралельно існуючих види звернень громадян до органів різних гілок влади. Вважаємо за необхідне стисло охарактеризувати відмінності цих процедур.

Щодо виконання функції захисту прав громадян судова діяльність значно відрізняється від діяльності адміністративних органів у цій сфері.

Відсутність у суду будь-яких відомчих інтересів, його підкорення тільки закону, широка гласність обговорення, усне та безпосереднє дослідження усіх обставин, змагальність процесу, детальна процесуальна регламентація судового розгляду і прийняття рішення, невелике державне мито, а також інші демократичні принципи судового провадження є загальновизнаними перевагами судової процедури.

Громадянин і державний орган (посадова особа) беруть участь у справі як сторони, які мають рівні процесуальні права та обов'язки. Таким чином, судовий порядок вирішення скарги характеризується рядом юридичних гарантій, *які забезпечують міцнішу позицію громадянина як учасника спору.*

Незважаючи на те, що суд розглядається сьогодні як найбільш універсальний інститут захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, до органів державного управління, місцевого самоврядування надходить значна кількість звернень, що пояснюється різними факторами.

По-перше, це пов'язано з тим, що забезпечення і охорона прав громадян є однією з функцій виконавчих органів. По-друге, практика показує, що громадяни надають перевагу зверненням до адміністративних інстанцій. Для них це більш звично і зручно. Крім того, проявляються психологічний фактор, рівень загальної культури та правосвідомості, слабка юридична обізнаність громадян.

До того ж, слід відзначити певні переваги адміністративного звернення. Мова йде про можливість компетентного органу розглянути звернення по суті, швидко усунути порушення законності і застосувати заходи стягнення до винних осіб. Однак, швидкість та оперативність позитивні лише щодо нескладних питань, в інших же випадках вона може принести лише шкоду. Крім того, часто виникають труднощі через відсутність чіткої юридичної регламентації процедури вирішення звернення.

Існують і інші негативні моменти, властиві адміністративним процедурам, наприклад, зацікавленість органу у захисті своїх відомчих інтересів. Але, разом з тим, практика свідчить, що цей спосіб звернення громадяни використовують досить активно, тому його розвитку, вдосконаленню та більш широкому використанню треба приділяти подвійну увагу.

Крім того, ЗУ від 13.01.2011 р. № 2939-УІ «Про доступ до публічної інформації» передбачено право особи подавати індивідуальний або колективний письмовий, усний чи в іншій формі запит, зокрема до суб'єктів владних повноважень, про надання публічної інформації.

Право вибору виду звернення належить його автору. Звернення громадян (скарги) можуть стосуватися дій (рішень) публічної адміністрації, внаслідок яких порушуються права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створюються перешкоди у здійсненні громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно накладаються на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання державної мови. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р.

2. Види звернень громадян

У зв'язку з викладеними вважаємо за необхідне більш детально зупинитися **на видах звернень громадян**, які знайшли своє закріплення у ЗУ «Про звернення громадян». Отже, в залежності від змісту звернення громадян розділяються на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) - *звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.*

Заява (клопотання) — *звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.*

Клопотання - *письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.*

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Звернення адресуються органам або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених питань і повинно містити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги і підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Воно може бути *усним* (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) *чи письмовим*, надісланим поштою або переданим громадянином. Оформлене без дотримання цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Якщо питання, порушені в одержаному зверненні, не входять до повноважень адресата, воно **в термін не більше п'яти днів** пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. Однак, *забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.*

У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін **(5 днів)** повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, **визнається анонімним і розгляду не підлягає**. Не розглядаються **повторні звернення** одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, **та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.**

3. Процедура прийому, реєстрації, обліку і розгляду звернень громадян

Організація порядку прийому, реєстрації, обліку і розгляду звернень громадян отримала назву діловодства за зверненнями громадян.

Чинним законодавством, зокрема, встановлено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (далі - орга-

нізаціях) *ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату.*

Усі пропозиції, заяви і скарги, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватися у день їх надходження на реєстраційно - контрольних картах, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах. Конверти (вирізки з них) зберігаються разом з пропозицією, заявою, скаргою.

Облік особистого прийому громадян ведеться на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки.

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом надходження до *600 пропозицій*, заяв та скарг і такою ж кількістю звернень громадян на особистому прийомі.

Письмові пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах.

Автоматизовані реєстрація пропозицій, заяв і скарг та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів:

- дата надходження звернення;
- прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника;
- звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль;
- порушені питання - короткий зміст, індекси;
- зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання;
- дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю;
- номер справи за номенклатурою.

Автоматизована реєстрація обліку особистого прийому громадян шляхом прямого введення в персональний комп'ютер здійснюється за допомогою *таких елементів*: 1) дата прийому, хто приймає; 2) прізвище, ім'я, по батькові, адреса, місце роботи, категорія (соціальний стан) заявника; 3) порушені питання - короткий зміст, індекси; 4) кому доручено розгляд, зміст доручення, термін виконання, прийняті рішення, дата одержання відповіді.

Склад зазначених елементів за необхідності може бути доповнений (розписка виконавця в одержанні документа, хід виконання тощо). Поря-

док розміщення елементів у разі проведення автоматизованої реєстрації може визначатись організацією.

У процесі автоматизованої реєстрації формується банк реєстраційних даних. Автоматизовані банки даних забезпечують користувача інформацією про всі документи і їх місцезнаходження за допомогою виведення інформації на екран комп'ютера, а у разі потреби - на принтер.

Реєстраційний індекс пропозиції, заяви, скарги зазначається у реєстраційному штампі. *Штамп ставиться на нижньому полі першого аркуша документа праворуч або на іншому вільному від тексту місці, крім місця, призначеного для підшивки.*

Реєстраційний індекс складається з початкової літери прізвища заявника та порядкового номера пропозиції, заяви, скарги, що надійшла, наприклад, Д-401. Реєстраційний індекс може бути доповнений іншими позначеннями, що забезпечують систематизацію, пошук, аналіз і зберігання пропозицій, заяв і скарг.

У разі надходження повторних пропозицій, заяв і скарг їм надається черговий реєстраційний індекс, а у відповідній графі реєстраційно-контрольної картки, журналу або на відповідному полі реєстраційно-контрольної картки, викликаной на екран монітора персонального комп'ютера (під час автоматизованої реєстрації), зазначається реєстраційний індекс першої пропозиції, заяви, скарги.

Пропозиції, заяви і скарги одного й того ж громадянина з одного і того ж питання, що надіслані різним адресатам і надійшли на розгляд до однієї й тієї ж організації (**дублетні**), обліковуються за реєстраційним індексом першої пропозиції, заяви і скарги з додаванням порядкового номера, що проставляється через дріб, наприклад, Д-401/1, Д-401/2, Д-401/3.

У разі використання карткової форми реєстрації пропозицій, заяв і скарг кількість примірників реєстраційно-контрольних карток визначається числом картотек, що ведуться в організації. Вид картотек та їх кількість повинні відповідати потребам забезпечення обліку, довідкової роботи, контролю за виконанням доручень за пропозиціями, заявами і скаргами та їх аналізу. Картотеки можуть формуватись за розміщеними в алфавітному порядку прізвищами осіб, від яких надійшли пропозиції, заяви і скарги, за тематикою порушених у них питань.

У необхідних випадках ведеться алфавітний покажчик прізвищ громадян, від яких надійшли пропозиції, заяви і скарги.

Пропозиції, заяви і скарги, на які даються попередні відповіді, з контролю не знімаються. *Контроль завершується тільки після прийняття рішення і вжиття заходів щодо вирішення пропозиції, заяви, скарги.*

Рішення про зняття з контролю пропозицій, заяв і скарг приймають посадові особи, які прийняли рішення про контроль.

Для кожного виду звернень встановлено особистий порядок розгляду і форми реагування. Так, **розгляд пропозицій (зауважень) є обов'язковим**. Органи, що їх розглянули, повинні повідомити громадянина про результати розгляду.

Що стосується заяв (клопотань), то їх адресати зобов'язані: а) об'єктивно і вчасно розглядати їх; б) перевіряти викладені в них факти; в) приймати рішення відповідно до чинного законодавства; г) забезпечувати їх виконання; д) повідомляти громадян про наслідки їх розгляду.

Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій і підприємств **особисто**.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, установи, організації, об'єднання громадян, підприємства, засобів масової інформації, посадової особи у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - **безпосередньо до суду**.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня **протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця** з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну **не розглядаються**. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів, **має право**: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитись з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при

розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Відповідно до прав громадян на скаргу встановлені обов'язки органів, що їх розглядають. Вони в межах своїх повноважень **зобов'язані:** об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходи щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у *місячний термін* довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення, не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходи до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Строки розгляду звернень. Звернення розглядаються і вирішуються у *термін не більше одного місяця* від дня їх надходження, **а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів** від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому

загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати **сорока п'яти днів**.

Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягнуть за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

5. Діловодство з процедури розгляду звернень громадян.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні): а) доводиться до відома громадянина в письмовій формі; б) доводиться з посиланням на законодавство; в) доводиться з викладенням мотивів відмови; г) доводиться з роз'ясненнями порядку оскарження прийнятого рішення.

Факт надання відповіді на пропозиції, заяви і скарги фіксується у реєстраційно-контрольних формах та у документах справи на вільному від тексту місці останнього аркуша (крім місця, призначеного для підшивки) або в окремій довідці.

Індекс письмової відповіді складається з реєстраційного індексу та номера справи (за номенклатурою), до якої підшивається пропозиція, заява або скарга разом з документами щодо їх вирішення.

Посадові особи, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами, щороку до 15 січня готують для керівників організацій *матеріали для аналізу й узагальнення у формі аналітичних довідок*. Аналітичні довідки поточного характеру складаються в міру потреби.

Пропозиції, заяви і скарги громадян після їх вирішення з усіма документами щодо їх розгляду і вирішення та примірником реєстраційно-контрольної форми мають бути повернуті посадовим особам чи підрозділу службового апарату, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами, для централізованого формування справи, картотек, банку даних. *Формування і зберігання справ у виконавців забороняється.*

Документи розміщуються у справах у хронологічному або алфавітному порядку. Кожна пропозиція, заява, скарга з усіма документами що-

до її розгляду і вирішення становлять у справі самостійну групу і вміщуються в м'яку обкладинку. У разі одержання повторної пропозиції, заяви, скарги або появи додаткових документів вони підшиваються до даної групи документів.

Під час формування справ перевіряється правильність спрямування документів до справи, їх комплектність.

Невирішені пропозиції, заяви, скарги, а також неправильно оформлені документи підшивати до справ забороняється. Обкладинка справи оформляється за встановленою формою.

Організації зберігають пропозиції, заяви і скарги для надання довідок і використання їх в інших цілях. Відповідальність за схоронність документів за пропозиціями, заявами і скаргами покладається на керівників, інших посадових осіб організацій відповідно до їх функціональних обов'язків.

Термін зберігання документів за пропозиціями, заявами і скаргами визначається затвердженими керівниками організацій переліками документів і номенклатурами справ, що утворюються у процесі їх діяльності. Як правило, встановлюється **п'ятирічний термін** зберігання пропозицій, заяв і скарг та документів, пов'язаних з їх розглядом і вирішенням.

У випадках, викликаних специфікою діяльності організації, постійно діюча експертна комісія цієї організації може прийняти рішення про збільшення терміну зберігання або про постійне зберігання найцінніших пропозицій громадян.

Рішення експертної комісії про збільшення термінів зберігання документів за пропозиціями, заявами і скаргами, про відбір їх для подальшого зберігання підлягають обов'язковому затвердженню керівником організації.

Справи, що підлягають *постійному, а також тимчасовому (понад 10 років) зберігання*, передаються до архівного підрозділу організації через два роки після завершення діловодства за ними. Справи, що підлягають тимчасовому зберігання (*до 10 років включно*), передаються до архівного підрозділу за рішенням керівника організації. Після закінчення встановлених термінів зберігання документи за пропозиціями, заявами і скаргами підлягають знищенню у порядку, встановленому Головним архівним управлінням при КМ України.

Висновки. Розглядаючи у найзагальнішому вигляді звернення громадян, можна зробити висновок, що звернення становлять одну з форм їх участі в управлінні, у вирішенні державних та громадських

справ, виступають способом поновлення порушеного права. Необхідно відмітити, що право на звернення є конституційним правом громадянина.

В залежності від змісту звернення громадян розділяються на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Звернення адресуються органам або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених питань і повинно містити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги і підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Воно може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином. Оформлене без дотримання цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення дефініції «звернення громадян».
2. Які види та форми звернень громадян вам відомі?
3. Визначте особливості провадження за зверненнями громадян.
4. Зазначте основні стадії провадження за зверненнями громадян.
5. Які звернення громадян не підлягають розгляду?
6. Визначте суб'єктів провадження за зверненнями громадян.
7. Які строки розгляду звернень громадян передбачені діючим законодавством?

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Правова регламентація процедури прийому та розгляду звернень громадян.
2. Види звернень громадян, вимоги, що до них ставляться
3. Суб'єкти провадження за зверненнями громадян.
4. Стадії процедури роботи зі зверненнями громадян.

5. Процедура прийому, реєстрації, обліку і розгляду звернень громадян.

6. Діловодство з процедури розгляду звернень громадян.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Опрацювати рекомендовану для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на поняття та види звернень громадян. Здобувач освітнього ступеню «магістр» повинен вміти розкривати зміст звернень: «пропозиції», «заяви», «скарги», «клопотання».

Необхідно знати правову основу та процесуальний порядок розгляду звернень громадян, процедурні питання доступу до публічної інформації.

При цьому необхідно опрацювати Закони України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації».

Здобувачам освітнього ступеню «магістр» рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- 1) «Поняття та види проваджень справ по заявах та скаргах».
- 2) «Правовий статус суб'єктів провадження справ по заявах та скаргах».
- 3) «Стадії провадження справ по заявах та скаргах».

Практичні завдання:

Завдання 1. Громадянка Б. направила скаргу до управління житлового господарства на бездіяльність начальника ОСМД який не вжив ніяких заходів у зв'язку з її заявою про необхідність ремонту сантехніки у квартирі. Скарга надійшла до управління 3 березня, а 20 квітня гр. Б. отримала відповідь, в якій повідомлялося про те, що скаргу було направлено до керівництва ОСМД для прийняття заходів щодо ремонту сантехніки та притягнення винних осіб до відповідальності.

Надайте правову оцінку діям управління житлового господарства, обґрунтовуючи відповідь посиланням на норми чинного законодавства.

Завдання 2. На протязі тривалого часу, який супроводжується вже декілька місяців поспіль, на літньому майданчику кафе «Перлина», яке розташоване по вул. Піонерська б. №2, працівники та відвідувачі гучною музикою та криками систематично порушують тишу в нічний час.

Мешканка будинку Гавриленко М. неодноразово зверталася по телефону та з письмовою заявою до Приморського відділу поліції в м.

Одесі. Тільки телефонування на номер «102» мали місце 15.05.2020, 06.06.2020 року та 10.07.2020 року, про що є відповідна реєстрація.

Але працівники кафе та відвідувачі й надалі продовжують порушувати тишу і спокій у нічний час, вчиняють шум, крики та включають гучно музику особливо після 22-ї години ночі.

Підготуйте скаргу на дії дільничного поліції на імя начальника Приморського відділу поліції в м. Одеса.

Рекомендована до вивчення теми № 7 література:

1; 7; 10-12; 15; 24-26; 29; 39-40; 43; 48; 52; 54; 56; 59; 60; 64; 69; 73; 76; 78; 79; 95; 119-122; 130; 134; 161.

ТЕМА № 8

«АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ)»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття процедури державного контролю і нагляду та їхнього змісту.
2. Місце контролю і нагляду в публічному адмініструванні.
3. Класифікація видів державного контролю.
4. Процедури здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Висновки.

Метою лекції є: розгляд поняття процедури державного контролю і нагляду), його правового забезпечення та послідовності здійснення стадій. Ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» з особливостями здійснення процедур державного контролю і нагляду в сучасних умовах.

Вступ

Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади та державного управління. Визначним елементом такого реформування є формування державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління.

Саме тому сучасний процес реформування державного управління обумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів центрального, територіального та локального управління, та одночасно, - процес власного розвитку, набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках ЄС.

Процес інтеграції України до спільноти європейських держав як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави потребує правового визначення сутності, місця, ролі та функцій державного контролю та нагляду в системі державного управління.

1. Поняття процедури державного контролю і нагляду та їхнього змісту

В теорії права виділені істотні відмінності понять «державний контроль» та «адміністративний нагляд». При цьому відсутня єдина концепція про співвідношення цих понять.

Дотримуючись точки зору тієї частини вчених, які розглядають адміністративний нагляд як особливий вид державної діяльності з багатьма ознаками державного контролю (зовнішнього), зупинимося на ключових моментах поняттєвого апарату.

Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Після цього контрольний орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану, співвідношення результатів певної правової норми цілям.

У разі виявлення відхилень при внутрішньоорганізаційній контрольної діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу. *Зовнішній контроль має наглядовий характер.*

У науковій та навчальній літературі вказується специфіка нагляду, що полягає в обмеженні меж втручання в діяльність підконтрольного об'єкта.

Нагляд визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду. Наглядові

органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів з приводу доцільності та втручатися в господарську діяльність.

Так, в адмініструванні, надаються наступні визначення та мета державного контролю та адміністративного нагляду:

«Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта».

Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи виконавчої влади наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, в тому числі мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються.

Вважаємо, що слід погодитися із загальноприйнятою думкою, що метою будьякого виду контролю (не обов'язково державного) буде не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але й їх усунення (або хоча б коригування).

Проголошуючи *метою адміністративного нагляду* «забезпечення правопорядку», відбувається розширене тлумачення суті адміністративного нагляду.

Забезпечення правопорядку у сфері державного управління передбачає комплекс правових, організаційних, економічних, політичних, соціальних, інформаційних, екологічних, культурно-виховних та інших заходів щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття правопорушень, а також щодо притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності.

При здійсненні адміністративного нагляду проводиться попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог, а також в рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності наглядових органів – притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Розкриття злочинів, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності здійснюються в рамках правоохоронної функції держави іншими органами державної влади.

Резюмуючи важливі риси та суттєві відмінності контролю та нагляду в системі державного управління, слід виділити їх *завершальний етап та кінцеву мету*: 1) *при контролі* – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень в діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності; 2) *при нагляді* (ад-

міністративному, а також банківському, технічному та іншому) – виявлення порушень обов’язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, як правило, адміністративно-правового характеру у вигляді попередження, припинення, відновлення та покарання щодо додержання законності діяльності піднаглядних об’єктів.

Таким чином, *результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об’єкта стають:*

- усунення (коригування) виявлених недоліків;
- оцінка ефективності діяльності підконтрольних об’єктів;
- забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів;
- вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об’єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Отже, мова йде головним чином про *позитивну складової державного контролю для підконтрольного об’єкта.*

Негативна складова проявляється лише в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, які підпадають під адміністративну або кримінальну відповідальність, та виражається в прийнятті дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів.

Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективність та результативність діяльності підконтрольного об’єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов’язкових вимог та в цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних актів та подальше застосування заходів державного примусу.

При цьому якщо порушення підпадає під адміністративну відповідальність, органи адміністративного нагляду в повній мірі здійснюють адміністративно-наглядову діяльність. Іншими словами, мова йде про юрисдикційну, правоохоронну складову з негативними наслідками для піднаглядного об’єкта та в цьому сенсі органам адміністративного нагляду, на відміну від органів контролю, притаманні владні юрисдикційні повноваження по розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та в повній мірі адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності.

У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» та «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципові відмінності між ними нормативно не встановлені.

Аналізуючи чинного діючого законодавства, а саме ст. 2 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що *сфера дії цього закон поширюється на:*

- здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

- видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та конкретних дій юридичним особам та громадянам;

- реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Причому підконтрольними об'єктами, виходячи з аналізу наведеної норми, виступають органи державного управління та місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи та громадяни, а *владними суб'єктами дозвільної діяльності* – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, мова йде не тільки про зовнішній контроль, а й про внутрішній в тих випадках, коли органи виконавчої влади безпосередньо підпорядковані вищим органам виконавчої влади.

Нині поняття, яке викладене в ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ототожнюючи контроль та нагляд, містить елементи як контрольної діяльності, так та наглядової: **державний нагляд (контроль)** – *діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо вияв-*

лення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

З наведеного законодавчого визначення державного контролю (нагляду) слід, що *контрольно-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері послідовно включає наступні підфункції (напрямки діяльності) або стадії контрольно-наглядової діяльності:*

- *прогнозування стану виконання обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами;*

- *аналіз (обробка зібраної інформації) з метою виявлення можливих тенденцій відхилень та порушень законодавчих вимог;*

- *моніторинг, тобто систематичне спостереження за виконанням обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами, метою якого є безперервний збір інформації про дотримання ними законності;*

- *організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання у разі виявлення відхилень від встановлених правил поведінки, що дозволяють в більшості випадків зафіксувати юридично-значимі факти порушень вимог законодавства;*

- *активне застосування заходів державного примусу щодо припинення та усунення наслідків виявлених порушень (адміністративні заходи попередження, припинення та відновлення).*

Як видається, заходи адміністративного покарання, що застосовуються в результаті приягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, законодавцем не включені в поняття «державний контроль (нагляд).

2. Місце контролю і нагляду в публічному адмініструванні

Значна увага, яка приділялась контролю в правовій науці протягом десятиліть свідчить про його значущість для належної організації діяльності всіх державних інституцій. Така увага є наслідком універсальності функції контролю, без здійснення якого жоден державний орган, жодне об'єднання громадян, жодна посадова особа не можуть обійтися, багатоманітності та різнохарактерності контрольних органів, які впливають із розмаїття задач, що перед ними стоять.

Не вдаючись до досконалого аналізу сутності контролю як важливого правового явища, зосередимо свою увагу на питаннях, які най-

більшою мірою мають відношення до проблем забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного адміністратрування. *Передусім це стосується специфічних рис, які притаманні контрольній діяльності.*

По-перше, за поставленими завданнями та цільовим призначенням контрольна діяльність покликана вирішити широке коло питань у публічному адміністратруванні:

- встановити фактичне виконання заданого управлінського рішення в організаційній виконавчо-розпорядчій діяльності підконтрольного об'єкта;

- надати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну та спеціально-юридичну оцінку;

- прийняти ефективне рішення щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкту, а у разі виявлення неправомірної поведінки - привести в дію відповідні правоохоронні засоби, вжити профілактичних заходів щодо попередження правопорушень у майбутньому;

- досягти оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого рішення.

По-друге, за своїм обсягом та змістом контрольна діяльність являє собою систему контрольних проваджень у публічному адміністратруванні:

- блок *ординарних контрольних проваджень*: провадження з контролю за виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління (виконавчо-розпорядче контрольне провадження);

- блок *спеціальних контрольних проваджень*: провадження з контролю за становленням органів держави та призначенням їхніх посадових осіб (установче контрольне провадження), провадження з контролю за правотворчою діяльністю органів держави (правотворче контрольне провадження);

- блок *особливих контрольних проваджень*: прокурорський нагляд, судовий контроль.

По-третє, до особливих ознак контрольної діяльності треба віднести і обставини, що її спонукають, якими є об'єктивна потреба у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових приписів у поведінці, діяльності суб'єктів суспільних відносин, забезпечення ефективності правового регулювання, відновлення стану законності та правопорядку у разі їх порушення.

По-четверте, контрольна діяльність характерна багатоманітністю суб'єктів, що її здійснюють. Суб'єктами контрольної діяльності є

визнані правом носії контрольних повноважень, а це державні і громадські організації, їхні посадові особи, трудові колективи та громадяни.

***По-н'яте**, особливості контрольної діяльності містяться також і у змісті одержаних матеріально-правових результатів.* Об'єктивованим наслідком контролю є владний індивідуально-правовий акт зобов'язуючого значення, в якому поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкта конкретизуються його повноваження з усунення помилок і прорахунків в управлінській діяльності, зі внесення організаційних засад у процес управління, із попередження неправомірної діяльності суб'єктів, із визначення превентивних заходів.

***По-шосте**, за методом правового регулювання контрольна діяльність є своєрідною тим, що вона поєднує в собі деякі риси як дозвоільно-розпорядчого, так і юрисдикційного способів і може виступати у формі регулятивних і правоохоронних відносин.*

Осмыслиючи значення контролю для забезпечення прав і свобод громадян, перш за все слід розглянути питання про види контролю в контексті відповідного впливу на правовідносини, які виникають між громадянами і органами держави, їхніми посадовими особами при вирішенні відповідних адміністративних справ.

3. Класифікація видів державного контролю

Найбільш оптимальним, таким, що має прикладне (практичне) значення, є розподіл контролю ***на види за сферою діяльності, яка підлягає контролю***: внутрішній (відомчий), міжвідомчий та надвідомчий (або позавідомчий).

Поряд існує наступна класифікація контролю у публічному адмініструванні:

1) *За органами, які його здійснюють* (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян);

2) *За підконтрольними об'єктами* (контроль за держструктурами, органами місцевого самоврядування, громадськими угрупованнями, окремими особами та ін.);

3) *За загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю* (відомчий, міжвідомчий та над-(або) позавідомчий контроль);

4) *За предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю* (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних коштів та ін.);

5) *За формами проведення* (ревізія, інвентаризація, рейд, та ін.);

6) *За напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури* (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або в сферу управління підконтрольної структури);

7) *За ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу* (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане));

8) *За часом його проведення* (попередній, поточний, остаточний);

9) *За обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, які досліджуються* (вибірковий або повний);

10) *Контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів* (фото-кіно - та ін. документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких (візуальний, проста робота з документами та ін.).

Спрямованість розгляду навчального питання зумовлює необхідність зосередження уваги на ще одному важливому виді контролю, а саме на *адміністративно - процедурному контролі*.

Слід зазначити, що адміністративно-процесуальний контроль доцільно розглядати в *широкому та вузькому аспектах*.

В *широкому аспекті* такий контроль охоплює собою досить широкий спектр питань, у тому числі матеріально-правового і організаційного характеру, які виникають при реалізації широкого кола адміністративних проваджень.

У *вузькому аспекті* адміністративно-процедурний контроль зосереджується на суто процесуальних аспектах розгляду і вирішення тих чи інших адміністративних справ.

Досить різноманітним є і *суб'єктивний склад* здійснення адміністративно-процесуального контролю.

По-перше, до суб'єктів здійснення цього контролю слід віднести представників вищестоящего по відношенню до такого, що безпосередньо вирішує справу, органу.

По-друге, до зазначених суб'єктів, безумовно, слід віднести посадових осіб, які вирішують конкретну адміністративну справу по суті.

По-третє, до суб'єктів адміністративно-процесуального контролю можуть бути віднесені і ті з них, які представляють інтереси відповідної особи в адміністративних провадженнях (наприклад, адвокати, фахівці в галузі права тощо).

І, нарешті, до суб'єктів контролю слід віднести *особу, яка виступає ініціатором провадження у справі чи притягується до адміністративної відповідальності*.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення може також бути і потерпілий.

Мета адміністративно-процедурного контролю полягає у забезпеченні належного ходу та відповідності результатів адміністративно-процедурної діяльності публічних адміністрацій вимогам правових настанов, виявленні та усуненні порушень адміністративно-процесуального законодавства. Відповідно, до завдань адміністративно-процедурного контролю слід віднести забезпечення чіткого додержання всього комплексу адміністративно-процедурних норм лідируючими суб'єктами процесу, під час його проходження, забезпечення прав, свобод, законних інтересів, а також виконання відповідних обов'язків усіма учасниками адміністративно-процедурної діяльності, які залучені до сфери процедури і виконують відповідні процедурні ролі.

Таким чином, *адміністративно-процедурний контроль можна визначити як спеціалізований контроль що здійснюється при розгляді і вирішенні відповідних адміністративних справ, як діяльність, пов'язану з перевіркою і корегуванням організаційних і правових параметрів порядку вирішення адміністративних справ відповідними суб'єктами на всіх стадіях адміністративного провадження з метою виявлення і усунення порушень адміністративно-процедурного законодавства.*

4. Процедури здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності

Контроль та нагляд з боку держави за діяльністю господарюючих суб'єктів, за дотриманням ними норм і приписів законодавства, правил та стандартів, якістю виробленої продукції та наданих послуг є одним з важливих заходів у реалізації завдань та функцій держави.

Основною метою, з якою здійснюється контроль та нагляд з боку держави за господарською діяльністю, є захист життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища.

При чому, тим контроль ефективніше досягає своєї мети, чим досконаліший, прозоріший та зрозуміліший для всіх порядок його здійснення.

Слід зазначити, що система державного нагляду та контролю в Україні на сьогоднішній день перебуває в процесі становлення.

Однією з першочергових проблем державного нагляду та контролю в Україні є недосконалість нормативно-правової бази.

На сьогодні понад 600 чинних нормативних актів прямо присвячені проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя.

Головним недоліком чинного законодавства у сфері державного нагляду та контролю за господарською діяльністю є те, що правове регулювання цих відносин значною мірою здійснюється за допомогою *відомчих та інших підзаконних актів*. Для багатьох контролюючих органів закони визначають лише повноваження, а підстави та спосіб здійснення контрольної діяльності прописується у *підзаконних актах*.

Таким чином, проведення перевірок суб'єктів господарювання в Україні має під собою доволі складне правове підґрунтя.

Застарілість, неузгодженість та велика кількість нормативних документів, що регулюють проведення перевірок контролюючими органами, є чинником, що призводить до суперечок між господарюючими суб'єктами та контролюючими органами і, як наслідок, – численні скарги від суб'єктів господарювання до органів влади усіх рівнів на дії контролюючих органів.

Тривалий час існування України як самостійної держави був відсутній єдиний законодавчий акт, який би системно регулював порядок проведення перевірок та визначав відповідні уніфіковані процедури.

Надмірність та неефективність контролю за господарською діяльністю з боку органів державного нагляду (контролю), який здійснювався шляхом проведення планових, позапланових та інших перевірок, обстежень, інспекцій, моніторингів тощо, зумовили необхідність прийняття закону у цій сфері.

Слід віддати належне, зазначивши, що найпершим кроком у реформуванні системи державного контролю та нагляду стало те, що законодавець *статтею 19 ГКУ* передбачив – органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами.

Тим самим Господарський кодекс України (ГКУ) окреслив правову площину, у якій можуть бути визначені контролюючі органи та їх повноваження.

При цьому слід зазначити, що дана норма виходить з конституційного принципу, що встановлює: органи державної влади, місцевого самоврядування діють у межах повноважень, і засобами, передбаченими Конституцією України та законами України.

Отже, з набуттям чинності Господарським кодексом України, повноваження державних органів з контролю за окремими сторонами діяльності суб'єктів господарювання, посадових осіб цих органів повинні регламентуватися законодавчими актами.

Наступним кроком стало прийняття 5 квітня 2007 року Верховною Радою ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю).

З набуттям чинності Закону почався новий етап у формуванні цілісної загальнодержавної системи нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, єдиного узгодженого правового поля, яким регулюється порядок проведення контрольних перевірок різних видів господарської діяльності суб'єктів господарювання, механізму прийняття рішень та вчинення дій контролюючими органами за наслідками проведення ними перевірок.

Закон є рамковим, встановлює загальні принципи і правила проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та регулює порядок проведення заходів державного нагляду (контролю), забезпечуючи цим самим можливість контролюючим органам працювати ефективно та результативно в рамках існуючої правової бази.

Вперше на законодавчому рівні запроваджуються основні, єдині для всіх державних органів та суб'єктів господарювання, засади державного нагляду (контролю) та перспективні європейські принципи його здійснення.

Дія Закону поширюється на всіх суб'єктів господарювання та на всі державні органи, які здійснюють перевірки.

Контроль за діяльністю, яка не підпадає під дію Закону, **регламентується профільним законодавством**. До таких виключень Закон відносить валютний контроль, митний контроль на кордоні, контроль за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного та комунального майна, банківський та страховий нагляд, ринок фінансових послуг, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оперативно-розшукову діяльність, дізнання, прокурорський нагляд, досудове слідство і правосуддя, державний нагляд за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки.

Законом визначено **два типи заходів державного нагляду (контролю)** – **плановий та позаплановий**, які можуть відрізнятися за видами (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо).

При чому, ЗУ встановлені єдині граничні терміни тривалості проведення планових та позапланових заходів.

Одним із головних надбань ЗУ є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто імовірності виникнення внаслідок діяльності суб'єкта господарювання негативних наслідків для здоров'я людей та безпеки навколишнього середовища.

Відповідно до положень ЗУ з метою оптимального розподілу та використання ресурсів органів державного нагляду (контролю) та запобігання порушенню вимог законодавства орган державного нагляду (контролю) повинен визначити критерії *віднесення суб'єктів господарювання до трьох груп ризику* з огляду на його ступінь: **високий, середній чи незначний**.

Залежно від групи ризику має бути встановлена періодичність проведення заходів державного нагляду (контролю). Критерії, за якими оцінюються ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються КМ України за поданням органу державного нагляду (контролю).

Система перевірки господарюючих суб'єктів, що ґрунтується на аналізі ризиків, пов'язаних з їх господарською діяльністю, закріплена Законом, безперечно є кращою альтернативою системи перевірок, яка передбачає постійний контроль та збір і аналізування великої кількості інформації.

Законом запроваджено прозорий порядок здійснення державного нагляду (контролю), відповідно до якого плановий або позаплановий захід може бути здійснений за умови видання органом державного нагляду (контролю) належних визначених ЗУ розпорядчих документів, а саме: наказу на проведення заходу та оформленого відповідним чином посвідчення (направлення), в якому зазначається зокрема номер і дата наказу, на виконання якого проводиться захід; дати початку та закінчення заходу; перелік посадових осіб, які беруть участь у заході тощо.

Ще одним надзвичайно значимим досягненням ЗУ, яке неможливо залишити поза увагою, є те, що в ньому регламентовані не лише права та обов'язки органів, що уповноважені державою на здійснення заходів нагляду (контролю). Значну увагу у ЗУ приділено захисту прав суб'єктів господарювання, господарська діяльність яких перевіряється. Метою такого захисту є недопущення незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного нагляду (контролю).

Так, суб'єкт господарювання може відмовити представникові перевіряючого органу у здійсненні планового або позапланового заходу в тому разі, якщо керівнику суб'єкта господарювання або уповноваженій ним особі не пред'явлено належним чином оформленого посвідчення та службового посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю).

Також, з метою захисту своїх прав суб'єкти господарювання, діяльність яких перевіряється, мають право фіксувати процес здійснення планового або позапланового заходу чи кожен окрему дію засобами аудіо-, відеотехніки та залучати в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю) третіх осіб – як юридичних, так і фізичних (адвокатів, аудиторів, членів громадських організацій тощо). Причому, встановлено, що присутність керівника чи заступника керівника або уповноваженої особи суб'єкта господарювання при здійсненні органом державного нагляду (контролю) планового або позапланового заходу *обов'язкова*.

До того ж ЗУ передбачено – якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого відповідно до закону, або норми різних законів чи нормативно-правових актів допускають неоднозначне множинне трактування прав та обов'язків суб'єктів господарювання або органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, що дозволяє приймати рішення як на користь суб'єкта господарювання, так і на користь органу державного нагляду (контролю), *то рішення повинно прийматися на користь суб'єкта господарювання*.

Крім того, введено заборону щодо здійснення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) перевірки суб'єкта господарювання, з яким (або із службовими особами яких) посадова особа перебуває у родинних стосунках. Такі заходи очевидно введені для запобігання корупційним схемам, забезпечення рівності усіх господарюючих суб'єктів перед контролюючими органами, об'єктивності та неупередженості здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Важливим аспектом ЗУ є також розв'язання питання про впорядкування процедури відбору зразків продукції та проведення експертизи їх якості.

Зокрема, передбачається, що витрати, пов'язані з відбором та доставкою зразків продукції до місця здійснення експертизи, фінансуються за рахунок органу державного нагляду (контролю). Суб'єкт господарювання зобов'язаний відшкодувати органу державного нагляду (контролю)

лю) витрати за здійснення експертизи тільки у разі підтвердження результатами експертизи факту порушення ним вимог законодавства.

З метою підвищення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю), *крім адміністративної відповідальності за здійснення неправомірних дій, передбачено також їх дисциплінарну відповідальність, а саме: позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років за повторне вчинення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) дій, що призвели до зупинення господарської діяльності.*

Таким чином, ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є рішучим кроком до встановлення якісно нового механізму здійснення державного нагляду (контролю). Ним визначені правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Звичайно, ЗУ сам по собі не може вирішити усіх без виключення проблемних питань, які існують в означеній сфері.

У зв'язку з прийняттям ЗУ необхідно привести у відповідність до його положень низку законів та підзаконних актів. В цілому, завдяки введенню в дію ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» розпочався якісно новий етап розвитку у сфері державного контролю.

Сповнений демократичних, прогресивних нововведень, ЗУ забезпечив умови для встановлення прозорості процедури здійснення державного нагляду (контролю), ефективнішого використання ресурсів органів державного нагляду (контролю) завдяки зосередженню їхньої уваги на тих суб'єктах господарювання, діяльність яких становить найбільшу загрозу для населення і навколишнього природного середовища, а також зниження навантаження на суб'єктів господарювання завдяки зменшенню кількості перевірок та строків їх проведення, що в свою чергу забезпечить створення сприятливого бізнес-клімату в Україні.

ЗУ №1728-VIII були запроваджені обмеження (мораторій) на проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) до 31 грудня 2017 року. Новелою законопроекту було впровадження особливостей обмеження на позапланову перевірку на підставі обґрунто-

ваного звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав.

Проведення позапланової перевірки на підставі такого звернення орган державного нагляду повинен погодити з Державною регуляторною службою України (ДРС) за формою та в порядку, визначеному ДРС. Аналогічна процедура досить ефективно уже майже півтора року застосовується у сфері ліцензування видів господарської діяльності, коли такий дозвіл надається Експертно-апеляційною радою, яка утворена при ДРС.

Також передбачається повна публічність процедури погодження ДРС та обов'язкова вимога до початку проведення заходів державного нагляду оприлюднювати на офіційному веб-сайті ДРС дозвіл на їх проведення.

Відповідно, суб'єкт господарювання мав право не допускати посадових осіб органу державного нагляду(контролю) для проведення контрольно-наглядових заходів, якщо їм не пред'явлено погодження ДРС.

Однак, в цілому, зазначений закон не виконав належним чином регулятивні завдання, його норми знизили рівень державного контролю у сфері господарчої діяльності, тому з 01 січня 2019 р. ЗУ «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» втратив чинність.

Перевірка як основна форма державного контролю. Різноманітні перевірки, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, є одним із найбільш уживаних фактичних інструментів публічного адміністрування.

У процесі перевірки суб'єкти публічної адміністрації *обстежують певний об'єкт з метою контролю, при цьому вони:* 1) з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються; 2) переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей; 3) здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

Згідно з чинним законодавством заходи державного нагляду (контролю) можуть бути **плановими та позаплановими**.

Планові перевірки здійснюються відповідно до річних планів, які затверджуються до 1 грудня року, що передує плановому, за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання не пізніше ніж за 10 днів до початку перевірки. Частота планових перевірок визначається ступенем ризику від провадження відповідної господарської діяльності.

Високий ступінь ризику - не частіше 1 разу на 2 роки.

Середній ступінь ризику - не частіше 1 разу на 3 роки.

Незначний ступінь ризику - не частіше 1 разу на 5 років.

Конкретні критерії оцінки ступеня ризику визначає орган державного нагляду (контролю) для тієї сфери, яка віднесена до його відання.

Строк проведення однієї планової перевірки може становити до 10 робочих днів, а щодо суб'єктів мікро- та малого підприємництва - до 5 робочих днів. Сумарна тривалість усіх планових перевірок (комплексного заходу) не повинна перевищувати **30 робочих днів** протягом одного календарного року, а стосовно суб'єктів мікро- та малого підприємництва - 15 робочих днів.

Позапланові перевірки проводяться тільки за наявності чітко визначених законом підстав, зокрема:

- 1) за письмовою заявою суб'єкта господарювання (за бажанням);
- 2) з метою виявлення та підтвердження недостовірних даних, заявлених у звітності;

- 3) з метою перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попередньої перевірки;

- 4) за зверненням фізичної особи про порушення, що спричинило шкоду її правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави;

- 5) через неподання суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за 2 звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали їх поданню;

- 6) за дорученням Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері;

- 7) у зв'язку з настанням аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

Стосовно звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства, важливо те, що така скарга має стосуватися порушень саме їх прав, а не абстрактних прав чи прав третіх осіб, або ж шкоди, нанесеної навколишньому середовищу чи безпеці держави. У разі, якщо таке звернення не підтвердилося, до вказаної фізичної особи застосовується відповідальність.

Для Державної податкової служби України, Державної служби з питань праці, Державної архітектурно-будівельної інспекції передбачена можливість проведення позапланових заходів контролю й з інших, не зазначених вище причин. Норми ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» діють для них з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами.

При позаплановій перевірці перевіряються виключно ті питання, які стали підставою для проведення заходів контролю (нагляду). Строк проведення позапланової перевірки може становити *до 10 робочих днів*, а щодо суб'єктів малого підприємництва - *до 2 робочих днів*. Проте кількість таких перевірок законодавець не обмежує, якщо, звичайно, для цього є законні підстави.

Як планові, так і позапланові заходи можуть здійснюватися у формі: 1) перевірок; 2) ревізій; 3) оглядів; 4) обстежень; 5) інших визначених законом заходів.

Перевірка - це форма здійснення нагляду щодо з'ясування фактичного стану дотримання законодавства, обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності, перевірка кількісного та якісного стану об'єктів суб'єкта господарювання тощо.

Ревізія є формою фінансового контролю, який здійснюється щодо фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Оглядом називається фактично візуальна перевірка об'єктів регулювання, територій або приміщень, а *обстеження* - це візуальна перевірка загальної характеристики можливостей суб'єкта господарювання.

За загальним правилом перевірка повинна проводитися *за місцем провадження господарської діяльності в робочий час*. Якщо у суб'єкта господарювання заведений журнал реєстрації заходів державного нагляду (контролю), то посадова особа відповідної інспекції перед початком перевірки повинна внести туди відповідний запис, заповнивши всі графи журналу та поставивши підпис. Журнал є виключно добровільним, проте вкрай корисним засобом, який ведеться з метою недопущення несанкціонованих перевірок і в разі наявності декількох філій чи представництв його можна вести окремо за кожним з них.

Форма журналу реєстрації заходів державного нагляду затверджена наказом Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 р. № 18. Він доступний для придбання на деяких поліграфічних підприємствах або ж його можна виготовити самостійно,

проте він обов'язково має бути прошитий та завірений підписом (для фізичних осіб - підприємців) або ж підписом та печаткою (для юридичних осіб).

Відмова посадової особи, яка проводить перевірку, від внесення запису або підпису в журналі є підставою для недопущення її до перевірки, про що суб'єкт господарювання протягом *3 днів може письмово повідомити відповідний орган*. У разі внесення посадовою особою всіх необхідних записів суб'єкт господарювання має право до початку здійснення перевірки перевірити її повноваження, зателефонувавши до відповідного органу, що здійснює її. Інша перевага журналу - можливість записати у графі «Примітки» власні зауваження, які в майбутньому можуть знадобитися, наприклад, при оскарженні до ДРС випадків порушення процедури посадовими особами.

Стадії проведення перевірки. Процес проведення перевірки включає наступні етапи.

1) *Підготовка до проведення перевірки.* На даному етапі контролюючий орган визначає підстави проведення заходу, предмет перевірки, видає відповідний наказ та здійснює оформлення посвідчень посадових осіб. Дані щодо запланованих перевірок вносяться органом у Річний план інспекції, потім публікуються на офіційному сайті органу та вносяться в інтегровану автоматизовану систему державного нагляду (контролю) (ІАС) на інспекційному порталі. Суб'єктам господарювання вручаються відповідні повідомлення.

2) *Проведення перевірки.* Після реєстрації в журналі (за його наявності) та пред'явлення посвідчень посадові особи виконують безпосередньо заходи контролю (нагляду) у визначеній наказом формі та з'ясовують ті питання, які стосуються предмета перевірок, у межах своїх повноважень.

3) *Оформлення результату перевірки.* Залежно від того, чи виявлено факти порушень вимог законодавства суб'єктом господарювання, в кінці перевірки складається акт за уніфікованою формою, де фіксується стан виконання вимог законодавства. При виявленні порушень в акті здійснюється їх детальний опис з посиланням на конкретні порушені норми. В останній день перевірки відбувається підписання акта, один примірник якого потім залишається керівнику або інший уповноважений особі суб'єкта господарювання.

Залежно від того, які саме порушення вимог законодавства виявила перевірка, органом державного нагляду здійснюються заходи реагування - *складення розпорядчого документа щодо усунення порушень чи, за*

наявності підстав, подання позову до адміністративного суду щодо повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг.

Усі розпорядчі документи, що приймаються під час здійснення кожного окремого заходу нагляду (контролю), формуються шляхом групування в єдину справу відповідно до вимог наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 03.07.2017 р. № 961.

За наявності заперечень суб'єкт господарювання здійснює оскарження акта або розпорядчого документа органу державного нагляду (контролю) до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду.

У разі невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів інспекції до суб'єкта господарювання застосовуються фінансові та адміністративні санкції. При їх виконанні в повному обсязі та у вказані розпорядчими документами строки жодні санкції до суб'єкта господарювання не застосовуються.

Процедра допуску до перевірки. Про проведення перевірки суб'єкта господарювання мають повідомити заздалегідь шляхом надсилення рекомендованого листа або за допомогою електронної пошти. Інший варіант - шляхом вручення його особисто під розписку керівнику юридичної особи, фізичній особі - підприємцю або уповноваженим ним особам.

Повідомлення має включати: строки проведення перевірки, найменування суб'єкта господарювання, якому вручається, та найменування органу, який планує здійснити перевірку.

Для планових перевірок повідомлення повинно бути вручене не пізніше ніж за *10 днів до дня здійснення перевірки*. У разі неодержання повідомлення суб'єкт господарювання має право не допускати посадову особу державного органу до проведення перевірки. *Для позапланових перевірок таких строків немає, оскільки вони проводяться раптово та без попередження.*

Згідно із законодавчо визначеним порядком здійснення державного нагляду (контролю) плановий та позаплановий заходи можуть бути проведені виключно за умови видачі відповідним органом належних розпорядчих документів:

- наказу, рішення або розпорядження на проведення перевірки;
- посвідчення (направлення), підписаного керівником органу або його заступником, засвідченого печаткою, яке має містити посилання на відповідний наказ із зазначенням типу заходу, строків проведення тощо.

Отже перед проведенням перевірки посадова особа обов'язково має пред'явити посвідчення (направлення), у якому, серед іншого, має бути наведений перелік осіб, яких уповноважено на перевірку. Суб'єкту господарювання для ознайомлення надається копія вищезгаданого посвідчення (направлення). Крім того, посадова особа відповідного органу має пред'явити службове посвідчення, що засвідчує її особу, і дані, зазначені в ньому, повинні відповідати даним з переліку осіб, яких уповноважено на перевірку. При проведенні позапланового заходу нагляду (контролю) у копії відповідного посвідчення, яке надається суб'єкту господарювання, повинна міститися підстава проведення. Непред'явлення вказаних документів є ще однією підставою для недопуску до перевірки.

Права суб'єктів господарювання при проведенні перевірки. Перевірка будь-якого виду та форми має здійснюватися у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником, які мають право додатково залучати під час її здійснення третіх осіб, наприклад, юриста. У ході здійснення заходів державного нагляду (контролю) посадові особи зобов'язані в межах своєї компетенції консультувати суб'єктів господарювання з питань здійснення перевірки. Тобто в ході перевірки суб'єкт господарювання має право на безоплатну консультацію щодо вимог до провадження ним діяльності, дотримання яких перевіряється, а також щодо інших питань здійснення державного нагляду (контролю).

З метою запобігання корупції в ході здійснення інспекції може застосовуватися її аудіо-або відеофіксація, причому на це має право як інспектор, так і сам суб'єкт господарювання. Дозволяється фіксувати як весь хід планової або ж позапланової перевірки, так і кожен дію окремо.

У разі необхідності для з'ясування повноти обставин, що мають значення для перевірки, інспектори можуть проводити огляд територій або приміщень, предметів, а також документів.

Проте закон прямо забороняє вилучення документів, техніки чи комплектуючих, окрім випадків, визначених Кримінальним процесуальним кодексом. При перевірках податковою службою її посадові особи мають право затребувати тільки завірених копії фінансово-господарських документів, які стосуються предмету перевірки та свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, зборів, платежів, порушення вимог іншого законодавства тощо. У такому разі оформлюється опис, копія якого залишається у суб'єкта господарювання.

Інспектори мають право ознайомлюватися з будь-якою інформацією, якщо вона необхідна для з'ясування предмету перевірки, включно з

конфіденційною та такою, що становить комерційну таємницю. Однак як під час, так і після проведення перевірки посадові особи зобов'язані її зберігати. Щодо інформації, що становить комерційну таємницю, закон передбачає забезпечення спеціального режиму захисту та доступу.

Оскарження процедури і результатів перевірки. У разі здійснення посадовою особою інспекції порушень, які не є законними підставами для її недопуску, наприклад, якщо їх здійснено безпосередньо в ході проведення перевірки, суб'єкт господарювання може поскаржитися в ДРС. Посадові особи органів нагляду (контролю) несуть відповідальність за будь-яку шкоду, нанесену протиправними діями чи бездіяльністю. Завдана суб'єкту господарювання шкода відшкодовується за рахунок бюджетних коштів відповідного органу. Крім того, *ст. 166-21 КУпАП* встановлює відповідальність за порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю). Зокрема, за порушення строків проведення перевірки, проведення її без повідомлення або невнесення, внесення не в повному обсязі чи несвоєчасне внесення відомостей до ІАС за відсутності підстав, а також за інші порушення передбачено штраф у розмірі *від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян*.

У процесі оформлення результатів перевірки суб'єкт господарювання також має право вносити власні зауваження, заперечення або пояснення, які оформлюються письмово та можуть відіграти роль при оскарженні розпорядчого документа як до відповідного центрального органу виконавчої влади, так і до суду. При цьому в разі наявності протиріччя у будь-якій нормі закону чи іншого нормативно-правового акта, неоднозначного трактування норм тощо така норма повинна тлумачитися на користь суб'єкта господарювання.

Після закінчення інспектування керівника або уповноважену ним особу повинні ознайомити з результатами у передбачені ч. 7 ст. ГКУ строки - не пізніше ніж через 30 днів після їх закінчення.

Крім того, запроваджується адміністративна відповідальність за невнесення або внесення недостовірних відомостей чи відомостей не в повному обсязі щодо заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю). Оскільки до відомостей цієї системи передбачається вільний доступ, то з'являється додатковий механізм відкритого контролю за діями органами державного нагляду (контролю) в тому числі і зі сторони суб'єктів господарювання, громадських організацій.

Висновки. Вважаємо, що генезис законодавчого терміна «державний контроль (нагляд)» доводить можливість його існування та пра-

вильність трактування. Державний контроль (нагляд) поєднує в собі зовнішній державний контроль з елементами адміністративного нагляду в частині застосування таких заходів адміністративного примусу, як заходи попередження, припинення, відновлення (із застосуванням заходів покарання в добровільно-примусовому порядку до прийняття рішення до залучення до адміністративної відповідальності).

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте поняття процедури державного контролю і нагляду.
2. Охарактеризуйте контрольно-наглядову управлінську діяльність органів державного управління в економічній сфері.
3. Розкрийте процедури здійснення державного контролю і нагляду.
4. Охарактеризуйте поняття перевірки як основної форми здійснення державного контролю і нагляду.
5. Охарактеризуйте стадії проведення перевірки суб'єктів господарчої діяльності.
6. Розкрийте адміністративну відповідальність суб'єктів господарчої діяльності за порушення норм діючого законодавства.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Поняття процедури державного контролю і нагляду.
2. Контрольно-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері.
3. Процедури здійснення державного контролю і нагляду.
4. Поняття перевірки як основної форми здійснення державного контролю і нагляду.
5. Стадії проведення перевірки суб'єктів господарчої діяльності.
6. Адміністративна відповідальність суб'єктів господарчої діяльності за порушення норм діючого законодавства.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Здобувачам освітнього ступеню «магістр» слід опрацювати рекомендовану для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на визначення поняття та сутності поняття процедури державного контролю і нагляду, На розуміння процедури контрольно-наглядової управлінської діяльності органів державного управління в економічній сфері.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- 1) «Стадії проведення перевірки суб'єктів господарчої діяльності».
- 2) «Контрольно-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері».

Практичні завдання:

Завдання 1. Державна служба лікарських засобів та контролю за наркотиками у Харківській обл. у зв'язку з підозрою у фальсифікації прийняла розпорядження, згідно з яким:

- тимчасово заборонила реалізацію та застосування лікарського засобу “Форте-Мезім”;
- зобов'язала суб'єктів господарювання, які здійснюють його реалізацію, зберігання та застосування, вжити заходів щодо вилучення шляхом поміщення в карантин зразків зазначеного лікарського засобу.

Чи відповідають вжиті заходи чинному законодавству? Посилаючись на положення нормативно-правових актів, наведіть підстави для проведення перевірок Державною службою лікарських засобів та контролю наркотиків. Охарактеризуйте процедуру встановлення тимчасової заборони лікарських засобів на території України

Завдання 2. У зв'язку з виявленням факту самочинного будівництва балкону на першому поверсі багатоповерхового житлового будинку посадова особа органу державного архітектурнобудівельного контролю видала громадянину Л. припис про добровільне усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності протягом 10 робочих днів. Після сплину вказаного строку та встановлення факту невиконання припису посадова особа прийняла рішення про знесення самочинно збудованого об'єкта. Наступного дня рішення було виконано працівниками житлово-експлуатаційної компанії.

Чи відповідають дії посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю положенням законодавства? Охарактеризуйте правові та організаційні основи контролю у сфері містобудівної діяльності. Визначте процедуру знесення самочинно збудованих об'єктів.

Завдання 3. Службові особи Державної екологічної інспекції області прибули до КП “Водоканал” для проведення позапланової перевірки додержання законів у природоохоронній сфері. Директор КП не

допустив їх на підприємство через ненадання копій документів, передбачених ст.10 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”.

Службові особи наполягали допустити їх на територію підприємства, посиляючись на ст. 11 зазначеного Закону, що встановлює відповідний обов’язок суб’єкта господарювання.

Чи правомірні вимоги службових осіб органу державного нагляду (контролю)? Який порядок допуску службових осіб контролюючих органів для здійснення заходів державного контролю (нагляду)?

Рекомендована до вивчення теми № 8 література:

1-13; 15-17; 19-21; 24-27; 31-35; 37-40; 48; 52; 55; 58; 67; 68; 70; 71; 75-77; 98; 102; 106; 110-114; 134; 138; 148; 161.

ТЕМА № 9

«АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. [Поняття, ознаки та зміст категорії «адміністративна послуга».](#)
2. [Класифікація адміністративних послуг.](#)
3. [Стандарти надання адміністративних послуг.](#)
4. Адміністративна процедура надання адміністративних послуг

Висновки.

Мета лекції: Визначити поняття та ознаки адміністративних послуг. Назвати види адміністративних послуг. Розкрити принципи. Охарактеризувати центри та порядок надання адміністративних послуг. Звернути увагу на стандарти надання адміністративних послуг.

Вступ

Сфера послуг сьогодні це одна з найперспективніших галузей економіки, яка, до того ж, швидко розвивається. Вона охоплює торгівлю і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, освітні та медичні установи, шоу-бізнес тощо. Практично всі організації тією або іншою мірою надають послуги. Проте протягом багатьох років інституту послуг не приділялось достатньої уваги. Незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично вимушений звертатися до публічної адміністрації за отриманням паспорта чи оформленням субсидії, за реє-

страцією себе як суб'єкта підприємницької діяльності чи для отримання посвідчення водія, дозволу на зберігання та носіння вогнепальної зброї тощо.

У публічно-правовому обігу поняття «послуга» використовується, насамперед, у країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північно-європейських країнах (Фінляндія, Швеція). І навпаки, у країнах романо-германської сім'ї права домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів.

1. Поняття, ознаки та зміст категорії «адміністративна послуга»

Послуга - особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства.

На сьогоднішній день на законодавчому рівні існує багато визначень поняття послуги. Зокрема в ЗУ: «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про стандартизацію», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» та інших.

У ЗУ «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» послуги визначено як будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також консультативні послуги, до яких належать послуги, пов'язані з консультуванням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій.

Треба зазначити, що сам термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин та використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, публічна або управлінська послуга». Вибір словосполучення, насамперед, залежить від напрямів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Як бачимо, в науковій літературі та в законодавстві не існує єдиного загально визначеного поняття послуги. Така ситуація щодо визначення поняття послуги, пояснюється їх надзвичайною різноманітністю. Адже тільки класифікація послуг, яка базується на Міжнародній стандартизованій

промисловій класифікації, прийнятій ООН і визнаній більшістю країн світу, включає понад 600 їх різновидів.

Разом з тим, *послуга - це дія, результат якої є невідокремлюваним від самої діяльності і споживається у процесі цієї діяльності.*

Послугі, як і всякій правовій категорії, притаманні такі ознаки:

1) під послугою слід розуміти діяльність, пов'язану з задоволенням потреб особи; 2) послуга - це матеріальне благо, оскільки створюється корисний ефект матеріального характеру, має особливу споживчу вартість - корисний ефект (задоволення потреб особи); 3) послуга не має майнового вираження, вона набувається і споживається в процесі її надання, а тому не може в подальшому бути передана іншій особі.

Взагалі, ***будь-які послуги - це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу).***

Одним із видів послуг є публічні послуги. ***Публічні послуги - це всі сервісні дії, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів.***

Разом із тим, єдності щодо розуміння даного поняття серед вчених також немає. Одні автори під публічними послугами розуміють послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада. Інші вважають, що під публічними послугами слід розуміти різноманітні послуги, які надаються населенню органами державної влади, місцевого самоврядування та які можуть надаватися альтернативними структурами, створеними за ініціативою останніх у співпраці з громадськими організаціями. Треті публічні послуги визначають як послуги, що надаються фізичним та юридичним особам державними органами щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері.

Узагальнюючи всі теоретичні напрацювання щодо даної дефініції, необхідно наголосити, що ***публічні послуги - це публічно-владна діяльність (або її результат), спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснювана публічною адміністрацією, а також альтернативними структурами, створеними з ініціативи органів влади у співпраці з громадськими організаціями, та фінансована, в основному, за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів і контрольована органами, які наділені державно-владними повноваженнями.***

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої

влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян - зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.».

До речі, слід зазначити, що спочатку фахівцями було запропоновано вживання саме терміну «управлінські послуги», який частіше використовується і в чинних нормативно-правових актах і охоплював всі види управлінських послуг. Але використання даного терміну підлягало активній критиці з боку теоретиків права, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі й у приватному секторі виробництва.

Відразу ж зазначимо, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами наділеними владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаємостосунків.

Крім того, існує так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога, комунально-побутова, спортивно-оздоровча та ін.).

Отже, адміністративна послуга є видом публічних послуг, тобто є її невід'ємною складовою, на що вказує саме визначення та ознаки адміністративних послуг.

Відповідно до постанови КМ України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, *адміністративна послуга* - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

З цього приводу треба зауважити щодо присутності в понятті «адміністративна послуга» реалізації «визначених законом обов'язків», ця позиція є суперечливою щодо специфіки відносин, які виникають при реалізації особою покладених на неї обов'язків. Тобто адміністративна послуга не передбачає ознаки обов'язковості та можливості застосування заходів примусу при не виконанні цих обов'язків.

Значна частина фахівців адміністративного права вважає адміністративними послугами різного роду дозвольні дії публічних органів за відповідними зверненнями фізичних та юридичних осіб. Про надання

адміністративних послуг можна говорити за наявності водночас двох обов'язкових умов:

по-перше, коли уповноважений орган чи посадова особа, реагуючи на звернення того чи іншого суб'єкта, має право на певну свободу адміністративного розсуду і відповідну альтернативність власних дій та рішень;

по-друге, коли суб'єкт, що звертається, може у будь-який час і без настання негативних для нього юридичних наслідків відмовитися від реалізації свого права на звернення або виконання прийнятого за зверненням рішення.

Так, наприклад, процедура видачі низки дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо за зверненням зацікавленої особи пов'язана з виконанням нею встановлених вимог, передбачає альтернативні варіанти використання уповноваженим органом його дискреційних повноважень і в будь-який час може бути призупинена за бажанням суб'єкта звернення без настання негативних для нього юридичних наслідків. Рівною мірою суб'єкт звернення на свій розсуд може і не скористатись отриманим документом, що також буде для нього цілком правомірним.

Таким чином, запровадження поняття «адміністративні послуги» суттєво впливає на переосмислення змісту предмета адміністративного права і дає підстави визначати цю категорію через відповідні правовідносини.

Отже, **адміністративна послуга** - це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за їх заявою в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

2. Класифікація адміністративних послуг

Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від: змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; форми їх реалізації; предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів; оплати (безоплатності); суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

1. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виділяють:

а) *видачу дозволів* (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; у тому чи-

слі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) *реєстрацію з веденням реєстрів* (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобототранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) *легалізацію актів* (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

2. Залежно від рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) *адміністративні послуги з централізованим регулюванням* (закони, акти Президента України, КМ України та центральних органів виконавчої влади);

б) *адміністративні послуги з локальним регулюванням* (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) *адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням* (коли відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання).

3. Залежно від форми їх реалізації поділяють на такі групи:

а) *послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян* (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);

б) *необхідних власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, для реалізації прав і свобод громадян* (видача свідоцтв, ліцензій).

4. Залежно від предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів: а) *підприємницькі* (або господарські); б) *соціальні*; в) *земельні*; г) *будівельно-комунальні*; д) *житлові та інші види адміністративних послуг*.

Такий підхід до поділу адміністративних послуг не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер.

У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий - рішення адміністративного органу.

Аналіз виокремлених вище груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

5. За критерієм платності адміністративні послуги можна поділяти на **платні** й **безплатні**.

Концепція адміністративної реформи України, встановила безплатний стандарт адміністративних послуг. У той самий час передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Разом із тим, сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг. Активно запроваджується позиція, що **безплатними повинні бути виключно послуги**: 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Крім того, передбачається, що безплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Зауважується, що адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, а інші - регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців.

З цього приводу треба зазначити, що встановлення справедливої чіткої плати за адміністративні послуги може запобігти корупції, адже «безкоштовна невизначеність» часто змушує шукати шляхів до визначеності, але не завжди законної. Крім того, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців у наданні послуг якісно, особливо у випадку, коли від цих коштів прямо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців.

Окремі адміністративні послуги повинні бути безплатними для особи (у справах державного пенсійного та соціального забезпечення), але зробити переважну більшість адміністративних послуг безплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави.

Проблема платності послуг вимагає впорядкування, адже за одні послуги стягується державне мито, за інші - податкові збори чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності).

Визначаючи розмір плати за послуги, слід також враховувати недопустимість обмеження реалізації прав і свобод громадян через надмірну плату за адміністративні послуги. Необхідно пам'ятати, що органи влади утримуються на гроші платників податків і було б цинічно перетворювати державу на комерційне підприємство.

6. Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні послуги і муніципальні послуги.

Державні послуги це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги - це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями.

Слід зазначити, що важливими є насамперед ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дають можливість давати рекомендації щодо покращання системи надання адміністративних послуг.

Разом із тим, у силу надзвичайної різноманітності адміністративних послуг залежно від їх цілей, органу який їх надає використовують й інші способи їх класифікації. Зокрема, адміністративні послуги можуть бути надані *некваліфікованими або висококваліфікованими* виконавцями, задовольняти особисті або виробничі потреби; для надання одних послуг необхідні величезні капіталовкладення, а такі, як консультації можуть обійтися мінімальними вкладеннями.

Виділяють також: **1) ділові послуги, які поділяються на виробничі, розподільчі та функціональні; 2) соціальні; 3) приватні: а) масові; б) індивідуальні.**

3. Стандарти надання адміністративних послуг

Беручи до уваги різновидність адміністративних послуг, слід зазначити, що всі вони повинні відповідати *критеріям встановлених законодавцем стандартам якості надання адміністративних послуг.*

Під **стандартами якості адміністративних послуг** слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням.

При визначенні стандартів якості адміністративних послуг необхідно враховувати такі критерії:

1) *результативність*. Адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;

2) *простота*. Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спрощувати правила і порядок надання послуг;

3) *строковість, оперативність та своєчасність*. Часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон. За цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги;

4) *зручність*. Зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад особисто, поштою, електронною поштою тощо) тощо;

5) *чутливість*. Орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6) *відкритість*. Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністрати-

вний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7) *рівність*. Адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо.

8) *мінімальна (справедлива) вартість*. Особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

4. Адміністративна процедура надання адміністративних послуг.

Адміністративна процедура надання адміністративних послуг - це урегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій уповноважених суб'єктів правозастосовної діяльності, щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ з метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб.

Адміністративні послуги надаються лише за зверненням фізичної чи юридичної особи, тому, за загальним правилом, орган, наділений публічно-владними повноваженнями, не може за власною ініціативою розпочинати процедуру надання такої послуги.

Його основним завданням є задоволення прав та охоронюваних законом інтересів приватних осіб, а реалізація повноважень щодо надання адміністративних послуг повинна бути похідною від головного завдання при вирішенні цієї категорії справ.

Базові адміністративні послуги надаються в спеціальних установах ***Центрах надання адміністративних послуг*** (ЦНАПах) та їх територіальних та пересувних пунктах.

Відповідно до ст. 6 ЗУ «Про Адміністративні послуги», суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. *Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу - не менше шести годин;*

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Основні елементи процедури надання адміністративних послуг:

1) Надання інформації про послуги та порядок їх надання, в т.ч. консультації.

2) Отримання заяви.

3) Обмеження інформації і документів, що вимагаються від суб'єкта звернення .

4) Опрацювання справи.

5) Дотримання строків.

6) Видача результату.

У п. 3 ст. 1 ЗУ «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги:

1) органи виконавчої влади;

2) інші державні органи;

3) органи влади АРК (з урахуванням ЗУвід 15 квітня 2014 р. № 1207-УП «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»);

4) органи місцевого самоврядування;

5) посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування.

Поряд із цим слід відзначити, що адміністративні послуги серед центральних органів виконавчої влади надають переважно територіальні органи міністерств та інші органи державної влади.

До інших центральних органів виконавчої влади належать: служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади.

Інші державні органи, які надають адміністративні послуги, - це насамперед державні органи, які *не віднесені до органів виконавчої влади* (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо). ***При цьому ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.***

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 5 ЗУ від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади слід урахувати, що *основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування*. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Об'єднані територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від

інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнеобхідніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах:

1) реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;

2) реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; видання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; видання довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);

3) паспортні послуги (1-ї черги): вклеювання до паспорта громадянина України (у формі книжечки) фотокартки при досягненні громадянином 25- або 45-річного віку; засвідчення правильності копії (фотокопії) документа і виписки з нього; засвідчення справжності підпису на документі;

4) призначення житлових субсидій;

5) призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);

6) призначення та перерахунок пенсій.

Центри надання адміністративних послуг. Відповідно до ч. 1 ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги» **центр надання адміністративних послуг** - це постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ.

Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування з працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП.

ЦНАП утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського АРК, значення. Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

У містах і селищах, які є адміністративними центрами АРК, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.

У разі утворення ЦНАПу як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Важливо відмітити, що ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується КМ України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватись інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних послуг: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень; 2) спро-

щення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Перлік базових адміністративних послуг (найважливіші послуги для ЦНАП):

- Реєстрація актів цивільного стану.
- Реєстрація місця проживання.
- Субсидії та державні допомоги.
- «Нотаріальні дії», що вчиняються ОМС.
- Паспорти.
- Відомості з ДЗК.
- Реєстрація землі.
- Реєстрація нерухомого майна, бізнесу.
- Пенсійні послуги, окремі послуги ДПС.

Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до **адміністратора** - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Основними завданнями адміністратора є: 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг; 2) отримання від суб'єктів звернень документів, потрібних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; 3) видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг; 5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень; 6) надання адміністративних послуг; 7) складення протоколів про адміністративні правопорушення; 8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Тобто така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена правами при цьому маючи відповідні завдання.

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає, **затверджуються інформаційна і технологічна картки**, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, - органом, якому вона підпорядковується.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій чи усній формі. Важливим здобутком є те, що письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

Щодо строків надання адміністративних послуг, слід вказати, що граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати **30 календарних днів**, з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення.

Реєстр адміністративних послуг та Єдиний портал адміністративних послуг.

Перед Реєстром, як організаційним елементом у системі надання адміністративних послуг, поставлено щонайменше **три основні завдання**: 1) підтримання постійного інформаційного зв'язку із споживачами адміністративних послуг; 2) часткова дерегуляція через чітку фіксацію суттєвих характеристик адміністративних послуг (платності/безоплатності, суб'єкта тощо); 3) контроль за функціональним станом системи надання зазначених послуг.

Реєстр адміністративних послуг виконує суттєву роль в організації функціонування системи надання адміністративних послуг. Оскільки сучасний стан і правового, і організаційного, і технічного забезпечення його ведення не сприяє досягненню встановлених цілей, надано пропозиції щодо змін до ЗУ «Про адміністративні послуги», до Порядку ведення Реєстру, спрямовані на розширення меж його функціональності і наближення всього досліджуваного інституту до актуалізованих соціальних запитів.

Єдиний державний портал публічних послуг – загальнодержавна автоматизована інформаційна система, що дозволяє суб'єктам звернення отримувати публічні послуги дистанційно (в електронному вигляді).

Адміністративні послуги та електронне урядування.

Електронна послуга - адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів

інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Існує **4 стадії надання** е-послуг затверджених Концепцією розвитку системи електронних послуг в Україні (розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р).

Завдання ЦНАП в системі е-послуг: 1) видача результату надання е-послуги в паперовій формі; 2) отримання інформації про надання е-послуг для забезпечення здійснення контролю та координації надання адмінпослуг на відповідній території; 3) організація допомоги суб'єктам звернення під час отримання е-послуг; 4) додаткові можливості.

На сьогодні е-послуги надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг: Міністерством юстиції; Міністерство соціальної політики; Міністерством економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства; Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру; Державною архітектурно-будівельної інспекцією; Державною податковою службою; Державною митною службою.

Відповідно до Розпорядження КМ України від 25 лютого 2009 р. № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» та на виконання постанови Головне управління державної служби України є держателем зазначеного Реєстру, а Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС - його технічним адміністратором.

Реєстр адміністративних послуг є невід'ємною частиною Реєстру державних функцій, сформованого Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС та затверджених Концепцією розвитку системи електронних послуг в Україні (розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р).

Відповідно до положення про Реєстр адміністративних послуг доступ до нього є загальним. На сьогодні Реєстр містить у собі інформацію про назву адміністративної послуги; нормативно-правової основи її надання; суб'єкта її надання; розмір плати (у разі надання послуги на платній основі).

Висновки. Таким чином, *адміністративні послуги* - це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий

робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Адміністративна процедура надання адміністративних послуг - це урегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій уповноважених суб'єктів правозастосовної діяльності, щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ з метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення поняття «Адміністративна послуга».
1. Правові основи надання адміністративних послуг?
2. Охарактеризуйте основні ознаки адміністративних послуг.
3. Характеристика принципів надання адміністративних послуг?
4. Надайте загальну класифікацію адміністративних послуг.
5. Визначте основні риси адміністративних послуг.
6. Які саме адміністративні послуги законодавець відносить до безоплатних? Чому?
7. З якою метою створено центри надання адміністративних послуг?
8. Надайте загальну характеристику центрів надання адміністративних послуг.
9. Розкрийте елементи процедури надання адміністративних послуг.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

- [1. Поняття та зміст категорії «адміністративна послуга».](#)
- [2. Ознаки адміністративних послуг.](#)
- [3. Класифікація адміністративних послуг.](#)
- [4. Стандарти надання адміністративних послуг.](#)
- 5.Адміністративна процедура надання адміністративних послуг.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні з'ясувати поняття «адміністративна послуга» та ознаки адміністративних послуг.

Слід навчитись класифікувати адміністративні послуги. Кожен здобувач освітнього ступеню «магістр» повинен знати види адміністративних послуг. Під час самостійної підготовки слід звернути увагу на стандарти надання адміністративних послуг.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- 1) «Стандарти надання адміністративних послуг».
- 2) «Адміністративна процедура надання адміністративних послуг».

Практичні завдання:

Завдання 1. Зверніться до приписів ст. 8 ЗУ «Про адміністративні послуги», Закону України «Про нотаріат», постанови КМ України «Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» та наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» та *складіть інформаційну картку адміністративної послуги з видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.*

Завдання 2. Начальник Головного управління НП в області анулював дозвіл на зберігання і носіння мисливської гладкоствольної зброї, виданий громадянину А.

Рішення про анулювання дозволу було прийнято на підставі акта, складеного працівниками поліції, де було зафіксовано, що А. зловживає спиртними напоями та перебуває на обліку в наркологічному диспансері, однак А. з таким рішенням не погодився, вважаючи, що в даному випадку був порушений один із основних принципів надання адміністративних послуг, а саме: захищеність персональних даних щодо стану його здоров'я.

Чи правий в даній ситуації А? Чи належить така діяльність поліції до надання адміністративних послуг? Відповідь обґрунтуйте, посилаючись на положення чинного законодавства. Наведіть характерні ознаки адміністративних послуг.

Завдання 3. Громадянин Г. звернувся до Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) з проханням вклеїти фотокартку у паспорт у зв'язку з досягненням 45-річного віку. В наданні такої послуги йому було відмовлено. Адміністратор ЦНАП пояснив Г., що тому слід звернутися за зареєстрованим місцем проживання. Однак Г. припустив, що рішення про відмову в наданні адміністративної послуги є незаконним, адже ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про адміністративні послуги» закріплює, що особа, у тому числі фізична особа – підприємець, має право на отриман-

ня адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання.

Чи порушено право громадянина на отримання адміністративної послуги? Відповідь обґрунтуйте, посилаючись на нормативні положення.

Рекомендована до вивчення теми № 9 література:

1; 5; 10-15; 27; 29; 31; 33; 37; 48; 50; 56-58; 68; 82; 83; 91; 95; 100; 102; 106; 123; 130; 157.

ТЕМА № 10

«ПРОЦЕДУРА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ»

Лекція: час - 2 години.

Вступ.

1. Публічні закупівлі: сутність, нормативна основа та історія розвитку.

2. Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель.

3. Стадії публічної закупівлі.

4. Особливі процедури публічних закупівель за окремих умов.

4.1 Закупівлі на допорогові суми.

4.2 Спрощені закупівлі.

4.3 Звіт про договір про закупівлю.

4.4 Закупівля за процедурою.

4.5 Відкриті торги.

4.6 *Переговорна процедура закупівлі.*

4.7 *Конкурентний діалог.*

4.8 Рамкова угода.

5. Адміністративна відповідальність за порушення порядку публічних закупівель ProZorro

6. Особливості процедур закупівель для потреб оборони та охорони в Україні.

Висновки.

Метою лекції є: розгляд поняття «процедура публічних закупівель», загальних засад здійснення процедур публічних закупівель в Україні, процедури проведення відкритих торгів, особливостей процедур закупівель для потреб оборони та охорони.

Вступ

Держава виступає посередником у відносинах між виробниками та споживачами через публічні закупівлі, цим самим позитивно впливаючи на економічні відносини та розвиваючи соціальну та екологічну сферу.

Система державних закупівель удосконалюється з кожним роком, про що свідчить зростання сукупної вартості укладених державних контрактів, позитивна динаміка кількості торгів та їх учасників, а також розширення асортименту та різноманітностей товарів і послуг.

Роль публічних закупівель полягає в задоволенні не тільки інтересів замовників щодо товарів, робіт та послуг через їх придбання за найменшими витратами та з отриманням продукції належної якості, а й в задоволенні інтересів учасників, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

Здійснення публічних закупівель як однієї з форм державного регулювання сприяє не тільки економії бюджетних коштів, а й задоволенню потреб держави, суспільства та бізнесу. Закупівельна діяльністю замовників, у відповідності до законодавчих вимог, передбачає використання бюджетних коштів для придбання предметів закупівель.

1. Публічні закупівлі: сутність, нормативна основа та історія розвитку

17 лютого 2016 р. Президент України підписав ЗУ «Про публічні закупівлі». Вже 1 серпня 2016 р. цей ЗУ став обов'язковим до застосування для всіх замовників державного сектора. Уся система державних закупівель була переведена на електронний майданчик і стала здійснюватись виключно в електронній формі.

Подальший розвиток нормативної бази публічних закупівель отримав 19 вересня 2019 року коли ВР України ухвалила законопроект № 1076 про вдосконалення сфери публічних закупівель, який був підписаний Президентом України 16 жовтня 2019 року.

Нова редакція ЗУ набирає чинності наступного дня після його опублікування. 20 жовтня 2019 року ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX набрав чинності.

Нова редакція ЗУ була введена в дію через шість місяців з дня його опублікування, тобто з 19.04.2020 року (Розділ X «Прикінцеві та перехідні положення»). Термін у шість місяців був потрібний для того, щоби привести нормативно-правові акти у відповідність із новим Законом, а

також здійснити роботи з технічної реалізації вимог законодавства в ЕСЗ.

Варто зазначити, що проєкт нової редакції ЗУ було розроблено для досягнення кількох цілей.

По-перше, з метою гармонізації правил публічних закупівель відповідно до стандартів ЄС в частині впровадження нових елементів регулювання публічних закупівель та вдосконалення чинних.

По-друге, з метою вдосконалення норм відповідно до практики, що склалася, а також усунення невідповідностей.

Зміни в новій редакції ЗУ спрямовані на:

- професіоналізацію сфери закупівель;
- урегулювання проблем допорогових закупівель (нова редакція Закону виводить з тіні понад чверть мільйона закупівель на рік);
- упровадження нових електронних інструментів;
- можливість виправлення помилок у тендерних пропозиціях учасників;
- боротьбу з недобросовісними учасниками;
- удосконалення процедури оскарження закупівель;
- посилення відповідальності за порушення у сфері закупівель.

Окрему увагу варто звернути на термін «публічні закупівлі», який став використовуватись у новому ЗУ. Раніше за всі роки існування незалежної України на законодавчому рівні був закріплений дещо інший термін – «державні закупівлі». Ребрендинг «державних закупівель» на «публічні закупівлі» автори ЗУ пов'язують з психологічним аспектом сприйняття населення.

Логіка законодавця полягає в тому, що оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно споглядати та контролювати цей процес «публічно». Останнє, в свою чергу, можливе за умови переведення процесу закупівель в електронну форму через мережу Інтернет.

З огляду на те, що до прийняття ЗУ «Про публічні закупівлі» на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття – «публічні закупівлі», то в рамках нашого наукового дослідження ми не будемо проводити між ними будь-якої різниці.

Іншими словами, на нашу думку, термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням законодавчої реформи і аж ніяк не пояснюється зміною смислового навантаження.

У рамках нашої лекції проаналізуємо та окреслимо сутність поняття «публічних закупівель», а також наведемо основні його характеристики.

Дане поняття використовується не тільки в юридичній, а й в економічній науці. Незважаючи на це, а також на наявність численних досліджень в науці, дотепер відсутній єдиний загальновизнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі».

Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати суб'єктів господарювання, які виконують державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах.

Останнє може бути досягнуто тільки за умови неупередженого конкурсного процесу проведення закупівлі та відбору переможця на основі заздалегідь визначених критеріїв.

Кінцевою метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу.

Потрібно зазначити, що «публічні закупівлі» не слід ототожнювати із поняттям «державне замовлення».

Так, на відміну від «державного замовлення», яке є орієнтовним планом-декларацією держави, «публічні закупівлі» – це вже безпосередній процес придбання конкретних товарів, робіт, послуг.

Окремі дослідники під «державною закупівлею» пропонують розуміти регламентовану законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю та найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також здійснення впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій.

ЗУ «Про публічні закупівлі» визначає їх поняття як - придбання замовником товарів, робіт і послуг у визначеному порядку.

З даних визначень необхідно підкреслити, що публічні закупівлі дозволяють державі укладати договори з приватним сектором, які покликані вирішувати соціально-економічні проблеми держави та суспільства, забезпечувати проведення наукових досліджень, створювати і впроваджувати новітні технології й розробки.

Необхідність публічних закупівель обумовлюється, як правило, відсутністю інституційних одиниць державного сектору ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено.

Публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку і т.ін.

За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовільнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок виділених бюджетних коштів. Іншими словами, інститут публічних закупівель визначає взаємні права та обов'язки замовників і учасників.

Таким чином, інститут публічних закупівель дає можливість державі за допомогою залучення приватного сектора надати суспільству всі необхідні соціальні послуги. Більше того, доходимо висновку, що *повноцінне виконання державою своїх функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель.*

Здійснивши аналіз усіх наведених вище підходів, доходимо висновку, що **публічні закупівлі мають наступні ключові риси:**

1) *Нормативна урегульованість* – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно у формі та у спосіб, прямо передбачений законодавством України. Процедура організації та проведення публічних закупівель має чітко виражений адміністративний характер.

2) *Цільове використання коштів* – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно на основі бюджетних призначень і на виконання тих соціально значущих завдань, які на них покладені.

3) *Конкурсний характер* – замовники зобов'язані здійснювати закупівлі на конкурсній та прозорій основі без будь-яких проявів дискримінації.

4) *Економічна доцільність* – замовники зобов'язані обрати того з учасників закупівель, який запропонував найнижчу ціну за свої товари, роботи, послуги, але при цьому повністю відповідає заявленим кваліфікаційним критеріям. Публічні закупівлі повинні забезпечити економію бюджетних коштів, а також недопущення корупції.

5) *Інструмент економічної політики* – за допомогою публічних закупівель та товарних інтервенцій держава може формувати рівень попиту та пропозиції на національному ринку тієї чи іншої продукції.

На основі окреслених рис пропонуємо **поняття «публічні закупівлі»** розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб).

Правову основу адміністративного інституту публічних закупівель становлять: Конституція України, ЗУ від 25 грудня 2015 р. № 922 «Про публічні закупівлі»; ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX; Постанова КМ України від 24 лютого 2016 р. № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків»; Постанова КМ України «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження» від 22.04.2020 № 292; Постанова КМ України «Про внесення змін до переліку товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України» від 08 квітня 2020 року № 269; Розпорядження КМ України від 25 вересня 2019 року № 846-р «Про визначення державної установи «Професійні закупівлі» централізованою закупівельною організацією»; наказ Мінекономрозвитку від 15 березня 2016 р. № 440 «Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель», наказ Мінекономрозвитку від 13 квітня 2016 р. № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації»; наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 18 лютого 2020 року № 275 «Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі» (зі змінами за наказом від 07.04.2020 № 649); наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 № 1082 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі»; наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 15 квітня 2020 року № 708 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі»; наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 07.04.2020 № 648 «Про веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель»; наказ ДП «Прозорро» від 17.04.2020 № 18 «Про внесення змін до Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні

закупівлі», затвердженої наказом ДП «ПРОЗОРРО» від 19.03.2019 року №10 (зі змінами) та ін.

Інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель становлять:

1) *Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України* є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері публічних закупівель, який здійснює регулювання та координацію даної сфери суспільних відносин;

2) *Державна казначейська служба України* здійснює перевірку річних планів закупівель державних замовників, дотримання ними вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації про закупівлі, а також достовірність відомостей в договорі про закупівлю.

Після проведення перевірки Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію юридичних і фінансових зобов'язань замовника або повідомляє про виявлені порушення Міністерство економічного розвитку і торгівлі України і Антимонопольний комітет України;

3) *Антимонопольний комітет України* є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Рішення даного органу також можуть бути оскаржені заінтересованими особами в судовому порядку;

4) *Державна служба статистики України* здійснює збір інформації про результати процедур закупівель; затвердження форм статистичної звітності у сфері закупівель; інші функції, передбачені законодавством України;

5) *Рахункова палата України і Державна аудиторська служба України* здійснюють перевірки та ревізії в тій частині діяльності суб'єктів контролю, що стосується використання державних коштів.

Інститут публічних закупівель перебуває в площині адміністративного права, якому притаманний імперативний метод регулювання.

Основною метою адміністративно-правового інституту публічних закупівель є, з одного боку, забезпечення виконання державою своїх функцій та, з другого боку, захист державного (загальносуспільного) інтересу.

Захист загальносуспільного інтересу в сфері публічних закупівель досягається через реординаційні відносини – учасники закупівель можуть вимагати від держави (замовників закупівель, контролюючих органів) діяти виключно у спосіб, прямо передбачений законодавством, а також вимагати юридичного захисту цих прав у випадку їх порушення.

2. Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель

Публічна закупівля – це придбання Замовником товарів, послуг або робіт в постачальника. Зазвичай, проходить у системі Prozorro на одному з авторизованих електронних майданчиків.

Система Prozorro створена для того, щоб запропонувати однакові умови участі в публічних закупівлях, а перемогу отримували учасники з найкращою ціною пропозицією, тому беріть участь у закупівлях чесно, та контролюйте замовників і конкурентів для прискорення розвитку України. Незалежно від процедури, діяльність у публічній закупівлі повинна освітлюватись у системі Prozorro через один із сертифікованих майданчиків.

Метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу.

Учасники публічних закупівель. До публічних закупівельників відносять: 1) органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) органи соціального страхування; 4) юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, **за наявності однієї з таких ознак:**

а) юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;

б) органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;

в) у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків.

До замовників також належать юридичні особи або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та відповідають хоча б одній з таких ознак:

- наявність спеціальних або ексклюзивних прав.

Продавати свої товари і послуги державі може велика когорта осіб. Закон **вистачає коло продавців (постачальників) наступним чином:**

- «фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, які надали тендерну пропозицію;

- юридична особа (резидент або нерезидент), яка подала тендерну пропозицію або взяла участь у переговорах органам державної влади, органам місцевого самоврядування належить частка у статутному капіталі суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50%, або такі

органи володіють більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта господарювання;

- у разі застосування переговорної процедури закупівлі.

Замовник закуповує товари і послуги. В системі Prozorro публікує оголошення про проведення закупівлі та обирає учасника з найбільш вигідною пропозицією.

За результатами тендеру постачальник надає товари або послуги, роботи замовнику. У сфері публічних закупівель виступає в ролі Учасника. Щоб надавати товари і послуги Постачальник має надати найкращу цінову пропозицію та відповідати кваліфікаційним критеріям, встановленим Замовником.

Участь у такій процедурі мають право брати всі зацікавлені особи, які відповідають загальним вимогам, встановленим Законом, а також кваліфікаційним критеріям (якщо вони встановлені замовником).

До кваліфікаційних вимог учасників належать: 1) наявність обладнання та матеріально-технічної бази; 2) наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; 3) наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору.

Зазначені критерії можуть бути встановлені як сукупно, так і по-окремі.

Тендер - обов'язкова складова публічних закупівель в державному секторі. Згідно з чинним законодавством, переважна більшість держпідприємств повинні проводити торги на придбання послуг і товарів, необхідних для виконання їх функцій. Це відкриває широкі перспективи перед компаніями-виконавцями, які бажають брати участь в держзамовленнях. Але щоб ця участь стала результативною, важливо знати правила проведення тендерів в Україні та дотримуватися їх на кожному етапі торгів.

Види тендерів. Державні тендери в Україні класифікують за двома критеріями:

1) **За типом предмета** - на закупівлю: а) товару; б) послуги; в) роботи.

2) **За рівнем вартості:**

а) **допорогові** - купуються товари/послуги на загальну суму від 1 копійки до 50 тис. грн від 133 тис. євро (для товарів та послуг).

б) **надпорогові** - купуються товари/послуги на загальну суму понад 50 тис. грн. та роботи на від 1,5 млн грн до 5 150 тис. євро.

Нова редакція Закону передбачає звітування в системі від 1 копійки до встановлених Законом порогів, тобто інформація про всі закупівлі, незалежно від вартості предмета закупівлі, оприлюднюється в Електронній системі закупівель (ЕСЗ).

Поділ замовників відбувається на *1) звичайних та 2) монополістів.*

Звичайні замовники:

Поріг закупівлі : від 1 копійки до 50 тис. грн від 133 тис. євро (для товарів та послуг).

Вид, рекомендованої закупівлі: Звіт про договір про закупівлю (з обов'язковим звітуванням в ЕСЗ) або Допорогові закупівлі, Електронні каталоги Prozorro Market.

Замовники монополісти:

Поріг закупівлі : від 1 копійки до 50 тис. грн від 133 тис. євро (для товарів та послуг).

Вид, рекомендованої закупівлі: Звіт про договір про закупівлю (з обов'язковим звітуванням в ЕСЗ) або Допорогові закупівлі, Електронні каталоги Prozorro Market.

Звичайні замовники:

Поріг закупівлі : від 50 тис. грн до 200 тис. грн (для товарів та послуг) від 50 тис. грн до 1,5 млн грн (для робіт).

Вид, рекомендованої закупівлі: Спрощені закупівлі або Електронні каталоги Prozorro Market (після прийняття відповідної Постанови КМУ).

Замовники монополісти:

Поріг закупівлі : від 50 тис. грн до 1 млн грн (для товарів та послуг) від 50 тис. грн до 5 млн грн (для робіт).

Вид, рекомендованої закупівлі: Спрощені закупівлі або Електронні каталоги Prozorro Market (після прийняття відповідної Постанови КМУ).

Звичайні замовники:

Поріг закупівлі : від 200 тис. грн до 133 тис. євро (для товарів та послуг) від 1,5 млн грн до 5 150 тис. євро (для робіт).

Вид, рекомендованої закупівлі: Відкриті торги, Конкурентний діалог, Переговорна процедура закупівлі.

Замовники монополісти:

Поріг закупівлі : від 1 млн грн до 133 тис. Євро (для товарів та послуг) від 5 млн грн до 5 150 тис. Євро (для робіт).

Вид, рекомендованої закупівлі: Відкриті торги, Конкурентний діалог, Переговорна процедура закупівлі.

Звичайні замовники та Замовники монополісти:

Поріг закупівлі : від 133 тис. євро (**європори́г**) для товарів та послуг від 5 150 тис. євро (для робіт).

Вид, рекомендованої закупівлі: Відкриті торги з публікацією англійською мовою, Торги з обмеженою участю, Конкурентний діалог, Переговорна процедура закупівлі, Закупівлі за рамковими угодами.

Нова редакція ЗУ передбачає нову **конкурентну процедуру закупівель – торги з обмеженою участю**, яка була введена в дію через 12 місяців з дня опублікування ЗУ, тобто з 19 жовтня 2020 року.

Торги з обмеженою участю застосовуються за потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників та якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або більше європорогів (для товарів і послуг – 133 тисячі євро; для робіт – 5 150 тисяч євро).

При використанні процедури торгів з обмеженою участю застосовуються всі кваліфікаційні критерії, які окреслені статтею 16 нової редакції Закону.

Торги з обмеженою участю проводяться у два етапи. *I етап* передбачає кваліфікаційний відбір учасників, кількість яких повинна бути *не менше чотирьох*.

II етап передбачає, що за результатами відбору до участі буде запрошено *не менше трьох учасників*, які нададуть пропозиції.

Подальший розгляд пропозицій відбуватиметься за **алгоритмом аукціону відкритих торгів з публікацією англійською мовою**.

Таким чином, для того, щоби Замовнику правильно обрати **тип закупівлі**, необхідно визначити **предмети закупівлі та їхню орієнтовну очікувану вартість**. Порядок визначення предмета закупівлі регулюється Наказом Мінекономіки № 708 від 15 квітня 2020 року.

Предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються Замовником у межах єдиної процедури закупівлі або спрощеної закупівлі, щодо яких Учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури).

3. Стадії публічної закупівлі.

Перша стадія проведення тендера з боку замовника - оголошення про державні торги.

Публікується оголошення про закупівлю замовником на майданчиках, авторизованих системою Prozorro. Оголошення містить умови участі в тендері та перелік документів, запитуваних від потенційних учасників.

Обов'язкові складові оголошення: 1) вимоги до товарів/послугам/робіт, що закуповуються (технічні, якісні та кількісні характеристики); 2)

вимоги щодо кваліфікації учасників; 3) критерії та методика оцінки пропозицій.

До оголошення замовник мусить прикріпити тендерну документацію, в якій прописує кваліфікаційні критерії, характеристики предмету закупівлі, критерії оцінки тендерних пропозицій.

Кваліфікаційні критерії: 1) обладнання та матеріально-технічної бази; 2) працівників відповідної кваліфікації з необхідним рівнем знань та досвіду; 3) документального підтвердження про досвід виконання аналогічного договору.

До складу тендерної документації обов'язково включаються:

1) інструкція з підготовки тендерних пропозицій; 2) один або декілька кваліфікаційних критеріїв до учасників та інформація про спосіб підтвердження відповідності учасників установленим критеріям і вимогам (при цьому прямо вказано, що замовник не має права вимагати документального підтвердження інформації, яка міститься у відкритих єдиних державних реєстрах, доступ до яких є вільним); 3) інформація про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, у тому числі відповідна технічна специфікація (у разі потреби – плани, креслення, малюнки чи опис предмета закупівлі).

У специфікації міститься: детальний опис предмета закупівлі, у тому числі його технічні та якісні характеристики; вимоги щодо технічних і функціональних характеристик предмета закупівлі у разі, якщо опис скласти неможливо або якщо доцільніше зазначити такі показники; посилання на стандартні характеристики, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язану з предметом закупівлі, передбачені чинними міжнародними або національними стандартами, нормами та правилами.

Технічна специфікація не повинна містити посилання на конкретну торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження або виробника. У разі якщо таке посилання є необхідним, воно має бути обґрунтованим, а специфікація повинна містити вислів «або еквівалент»;

4) вимоги щодо кількості товару та місця його поставки (місця, де повинні бути виконані роботи чи надані послуги, їх обсягів);

5) строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;

6) проект договору про закупівлю з обов'язковим зазначенням порядку змін його умов;

7) опис окремої частини або частин предмета закупівлі (лота), щодо яких можуть бути подані тендерні пропозиції, у разі якщо учасни-

кам дозволяється подати тендерні пропозиції стосовно частини предмета закупівлі (лота);

8) перелік критеріїв та методику оцінки тендерних пропозицій із зазначенням питомої ваги критеріїв;

9) строк, протягом якого тендерні пропозиції *вважаються дійсними, але не менше ніж 90 днів з дати розкриття тендерних пропозицій*;

10) інформація про валюту, у якій повинна бути розрахована і зазначена ціна тендерної пропозиції;

11) інформація про мову (мови), якою (якими) повинні бути складені тендерні пропозиції;

12) зазначення кінцевого строку подання тендерних пропозицій;

13) розмір, вид та умови надання *забезпечення тендерних пропозицій* (якщо замовник вимагає його надати). Його розмір у грошовому еквіваленті не може перевищувати **0,5 відсотка очікуваної вартості закупівлі у разі закупівлі робіт та 3 відсотки** – у разі закупівлі товарів чи послуг;

14) розмір, вид, строк та умови надання, умови повернення та не повернення забезпечення виконання договору про закупівлю (якщо замовник вимагає його надати);

15) прізвище, ім'я та по батькові, посада та адреса однієї чи кількох посадових осіб замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками;

16) у разі закупівлі робіт – вимога про зазначення учасником у тендерній пропозиції інформації (повне найменування та місцезнаходження) щодо кожного суб'єкта господарювання, якого учасник планує залучати до виконання робіт як субпідрядника в обсязі не менше ніж **20 відсотків** від вартості договору про закупівлю.

Крім того, тендерна документація може містити опис та приклади формальних (несуттєвих) помилок, наявність яких не призведе до відхилення пропозицій учасників.

Формальними (несуттєвими) вважаються помилки, що пов'язані з оформленням тендерної пропозиції та не впливають на зміст пропозиції, а саме технічні помилки та описки.

В оголошенні згідно з ч. 2 ст. 21 ЗУ мають бути наведені всі суттєві умови закупівлі, що планується, зокрема, кількість і місце поставки товарів (обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг), очікувана вартість (включаючи ПДВ, акцизний податок тощо, якщо їх сплату передбачено податковим законодавством), строк поставки.

Крім того, зазначається інформація, що стосується закупівель, – кінцевий строк подання тендерних пропозицій; розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій (якщо вимогу про його надання встановлено); дата та час розкриття тендерних пропозицій (для закупівлі товарів і послуг на суму *більше ніж 133 тис. євро або робіт більше ніж 5150 тис. євро*, в інших випадках їх визначає система електронних торгів в автоматичному режимі), а також *розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки*.

Інша інформація може бути наведена в оголошенні за бажанням замовника.

Друга стадія - подача заявок. Для підприємства, яке планує взяти участь у державній закупівлі, першим кроком є реєстрація на електронному майданчику з подальшим пошуком торгів. Коли відповідний тендер буде знайдений, необхідно вивчити правила участі в тендері, зібрати запитовану документацію та в зазначені терміни подати в електронному вигляді свою пропозицію через авторизований майданчик.

Для подання тендерних пропозицій у кожної особи є не менше **15 (30 – в залежності від суми закупівлі) днів**. У межах цього строку, але не пізніше ніж **за 10 днів** до закінчення строку подання тендерної пропозиції, учасник має право звернутися через електронну систему закупівель до замовника за роз'ясненнями щодо тендерної документації або звернутися до замовника з вимогою щодо усунення порушення під час проведення процедури закупівлі.

У період подачі заявок на тендер учасники можуть задавати замовнику уточнюючі питання, що стосуються змісту документації. В ході комунікації він може змінити деякі умови, прописані в документації, - в даній ситуації термін подачі заявок в автоматичному режимі *продовжується на 7 або більше днів*.

Усі звернення автоматично оприлюднюються в електронній системі закупівель без ідентифікації особи, яка звернулася. Замовник повинен протягом *трьох робочих днів* з дня їх оприлюднення надати роз'яснення на звернення. У разі несвоєчасного надання або ненадання роз'яснень строк подання тендерних пропозицій автоматично продовжується не менш як *на сім днів*.

Повідомлення про зміни в умовах тендеру приходять кожному учаснику торгів, тому у них є час ознайомитися з поправками. Далі учасники мають право або оновити пропозицію, або відкликати заявку.

Для проведення закупівлі має бути забезпечено *мінімальну кількість учасників*, які подали пропозицію: **для допорогових торгів - мінімум 1 учасник, для надпорогових - мінімум 2 учасники**. Якщо критерії не дотримані, закупівля відмінюється. Якщо в надпорогові торги подала пропозиції достатня кількість учасників, оголошується аукціон.

Третя стадія - проведення аукціону. У момент оголошення аукціону електронна система розкриває ціни, пропоновані учасниками, й сортує їх по зменшенню.

Торги проходять в три етапи - на кожному з них учасники в заздалегідь визначеному порядку знижують ціну своєї пропозиції. Новий етап стартує з останньої ціни попереднього.

В учасників немає строгих обмежень щодо зменшення ціни. *Головне - дотримуватися базового правила: крок кожного зниження повинен перевищувати мінімальний крок аукціону, вказаний в умовах проведення торгів.*

На кожному етапі учасники можуть стежити, як проходить тендер - як змінюються цінові пропозиції та хто з конкурентів продовжує участь в торгах.

Остаточна ціна пропозиції визначається під час електронного аукціону, який проводиться у три кола, під час кожного з яких учасник має право *один раз* знизити ціну не менш як на встановлений у тендерній документації крок.

Відмінити торги (повністю або за лотом) замовник має право лише у таких випадках:

- відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг;
- неможливості усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель;
- порушення порядку оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про намір укласти договір;
- подання для участі в них менше двох тендерних пропозицій;
- допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій;
- відхилення всіх тендерних пропозицій.

Замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі: 1) якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі;

2) якщо здійснення закупівлі стало неможливим унаслідок непереборної сили.

Нові підстави для відмови участі у процедурі закупівлі

У ст. 17 нової редакції ЗУ законодавці передбачили нові підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі, а саме: **1)** учасник процедури закупівлі є особою, до якої застосовано санкцію у вигляді заборони на здійснення в неї публічних закупівель товарів, робіт і послуг відповідно до ЗУ «Про санкції»; **2)** службова (посадова) особа учасника/фізична особа, яка є учасником, була згідно з законом притягнута до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з використанням дитячої праці чи будь-якими формами торгівлі людьми; **3)** учасник процедури закупівлі має заборгованість зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), крім випадку, якщо такий учасник здійснив заходи щодо розстрочки та відтермінування виплати такої заборгованості у порядку та на умовах, визначених законодавством країни реєстрації такого учасника.

Крім того, замовник може прийняти рішення про відмову в участі у процедурі закупівлі, якщо учасник не виконав своїх зобов'язань за раніше укладеним договором про закупівлю з цим самим замовником, що призвело до його дострокового розірвання, і було застосовано санкції у вигляді штрафів або відшкодування збитків – *протягом трьох років від дати дострокового розірвання такого договору.*

Згідно з практикою, що склалася в публічних закупівлях протягом декількох років, замовникам часто доводилося відхиляти найбільш економічно вигідні пропозиції учасників через незначні невідповідності вимогам ТД. У новій редакції ЗУ учасникам надано можливість виправляти помилки.

Це стосується саме конкурентних понадпорогових процедур закупівлі. Замовник за результатами розгляду ТП учасника зобов'язаний звернутися через ЕСЗ до учасника шляхом розміщення повідомлення про усунення невідповідності в інформації або документах, поданих учасником у складі ТП, та зазначити, в чому саме полягає невідповідність.

Учасники мають виправити помилки протягом **24 годин** шляхом *завантаження через ЕСЗ уточнених або нових документів*. Учасником можуть бути виправлені лише наступні невідповідності:

- що підтверджують відповідність учасника процедури закупівлі кваліфікаційним критеріям.

Четверта стадія - оцінка пропозицій. Після третьої стадії система робить всі пропозиції публічними для учасників. *Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою*

закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону.

Критеріями оцінки є: 1) у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок, – ціна; 2) у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), – ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів.

Головний критерій оцінки за правилами тендера - економічна вигода. Тому першою розглядається заявка з найменшою ціною.

Строк розгляду тендерної пропозиції не повинен перевищувати **п'яти робочих днів** з дня проведення аукціону, але може бути продовжений до **20 робочих днів**. У разі відхилення тендерної пропозиції з найнижчою ціною замовник розглядає наступну тендерну пропозицію з переліку учасників, що вважається найбільш економічно вигідною.

Аномально низька ціна тендерної пропозиції (АНЦ) – це ціна (приведена ціна) найбільш економічно вигідної пропозиції за результатами аукціону, яка є меншою:

- на 40 або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни або приведеної ціни ТП інших учасників на початковому етапі аукціону,

- на 30 або більше відсотків від наступної ціни або приведеної ціни пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону.

АНЦ визначається автоматично ЕСЗ та лише в конкурентних процедурах закупівлі. Варто зазначити, що в новій редакції Закону відсутній виключний перелік інформації або документів, які учасники можуть надавати в обґрунтування АНЦ.

Замовник зобов'язаний відхилити ТП учасника у разі ненадання обґрунтування АНЦ у встановлені терміни. Замовник може відхилити ТП учасника у разі неналежного обґрунтування АНЦ

Механізм АНЦ має на меті боротьбу з ціновим демпінгом, можливою недобросовісною конкуренцією та антиконкурентною поведінкою учасників.

Замовник відхиляє тендерну пропозицію у разі якщо:

1) учасник:

– не відповідає кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, установленим ст. 16 Закону;

– не надав забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення вимагалось замовником;

2) переможець:

– відмовився від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або укладення договору про закупівлю;

– не надав документи, що підтверджують відсутність підстав, передбачених ст. 17 Закону;

3) наявні підстави, зазначені у ст. 17 і ч. 7 ст. 28;

4) тендерна пропозиція не відповідає умовам тендерної документації.

Після визначення вигідної пропозиції замовнику відводиться *5 днів* для її вивчення. В деяких випадках цей строк може бути продовжений *до 20 діб*.

Якщо документація першого кандидата відповідає умовам торгів, замовник має право оголосити його переможцем без розгляду інших заявок - на цьому процедура проведення тендеру вважається завершеною.

Якщо перше речення не задовольняє вимогам замовника, він продовжує оцінку заявок.

На даній стадії аналізуються не тільки ціна та документація учасників, а й додаткові чинники:1) допустимі форми оплати;2) умови гарантійного обслуговування;3) експлуатаційні витрати; 4) пропонувані терміни виконання договору.

Тендер триває або до визначення остаточного переможця, або до відхилення всіх заявок. У другому випадку торги вважаються скасованими.

П'ята стадія - Укладання договору. Рішення про намір укласти договір про закупівлю приймається замовником у день визначення переможця, та протягом одного дня після прийняття такого рішення розміщується відповідне повідомлення на веб-порталі Мінекономрозвитку.

Після визначення учасника, переможця тендера, на електронному майданчику публікується офіційне повідомлення про намір замовника укласти договір.

Паралельно з цим система ProZorro інформує всіх учасників про результати торгів. Кожен з них має право звернутися до замовника для

роз'яснення конкурентних переваг пропозиції переможця. Також учасники можуть подати скаргу до Уповноваженого комітету, якщо, на їхню думку, тендер пройшов з порушеннями чинного законодавства.

Укладання договору про закупівлю. Замовник укладає договір про закупівлю з переможцем торгів протягом строку дії його пропозиції, не пізніше ніж через **20 днів з дня** прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації та пропозиції учасника-переможця. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника *договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю.*

У разі відмови переможця торгів від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або неукладення договору про закупівлю з вини учасника, або ненадання переможцем документів, що підтверджують відсутність підстав, передбачених ст. 17 Закону, замовник відхиляє тендерну пропозицію такого учасника та визначає переможця серед тих учасників, строк дії тендерної пропозиції яких ще не минув. Замовник має право вимагати від переможця внесення ним не пізніше дати укладення договору про закупівлю забезпечення виконання такого договору, якщо внесення такого забезпечення передбачено тендерною документацією. Розмір такого забезпечення не може перевищувати *5 відсотків вартості договору.*

4. Особливі процедури публічних закупівель за окремих умов

4.1 Закупівлі на допорогові суми.

Наказ ДП Прозорро від 17.04.2020 № 18 регламентує закупівлі на допорогові суми. Така господарча операція відбуватися за наступних умов, *якщо вартість предмета закупівлі є менше ніж 50 тис. грн*, сама операція може бути оформлена за процедурами: 1) *звіту про договір про закупівлю*; 2) *застосування умов допорогової закупівлі*; 3) *здійснення закупівлі товарів через електронні каталоги (Prozorro Market).*

У разі здійснення закупівель без використання ЕСЗ, замовник обов'язково оприлюднює в ЕСЗ відповідно до ст. 10 цього Закону звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ (ст. 3 нової редакції Закону).

Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ, повинен містити наступну інформацію:

1) Дата укладання та номер договору/документа (документів), що підтверджують придбання товару (товарів), робіт та послуги (послуг);

2) Найменування, місцеперебування та ідентифікаційний код замовника в ЄДР, його категорія;

3) Найменування (для юридичної особи) або ПІБ (за наявності) (для фізичної особи) постачальника товарів, виконавця робіт чи надавача послуг, з яким укладено договір про закупівлю;

4) Ідентифікаційний код юридичної особи в ЄДР або реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта постачальника товарів, виконавця робіт чи надавача послуг;

5) Місцеперебування (для юридичної особи) або місце проживання (для фізичної особи) постачальника товарів, виконавця робіт чи надавача послуг та номер телефону;

6) Назва предмета закупівлі;

7) Кількість, місце, термін поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг;

8) Ціна та термін виконання договору.

У звіті про договір про закупівлю, укладеному без використання ЕСЗ, може зазначатися інша інформація.

Звіт про договір про закупівлю оприлюднюється протягом **трьох робочих днів** від дня укладання договору про закупівлю (ст. 10 нової редакції Закону).

4.2 Спрощені закупівлі

Спрощена закупівля – новий вид закупівлі, що повністю замінить Допорогові закупівлі та яку можна буде використовувати з 19 квітня 2020 року. Ті самі закупівлі **від 50 тис. грн до 200 тис. грн**, проте відтепер вони **обов'язково** повинні відбуватися через дану процедуру, крім випадків передбачених у частині сьомій Ст. 3 ЗУ «Про публічні закупівлі». Відповідно поза системою можливі закупівлі до 50 тис. грн (замість 200 тис. грн) з *обов'язковою публікацією звіту про укладений договір в системі Prozorro*.

Спрощена закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, встановлену в пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 цього ЗУ (ст. 1 нової редакції ЗУ). Спрощені закупівлі регламентуються новою редакцією ЗУ (ст. 14).

Згідно з новою редакцією Закону, замовники зобов'язані проводити закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн, шляхом використання ЕСЗ. Крім того, забороняється придбання товарів, робіт і послуг без проведення спрощених закупівель

та укладання договорів про закупівлю, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг без спрощених закупівель.

Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення спрощених закупівель.

Вартісні межі спрощених закупівель. Ст. 3 нової редакції ЗУ визначено вартісні межі для проведення спрощених закупівель.

Звичайні замовники:

- від 50 до 200 тис. грн для закупівлі товарів та послуг;
- від 50 тис. грн до 1,5 млн грн для закупівлі робіт.

Замовники-монополісти:

- від 50 тис. грн до 1 млн грн для закупівлі товарів та послуг;
- від 50 тис. грн до 5 млн грн для закупівлі робіт.

Відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі є *Уповноважена Особа* (ст. 11 нової редакції ЗУ, одгак до 1 січня 2022 року замовник може утворювати ТК для організації та проведення процедур закупівель).

Процедурами закупівель є відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі (ст. 13 нової редакції Закону). Відповідальною за організацію та проведення спрощеної закупівлі з 19 квітня 2020 року є УО/ТК, а з 01 січня 2022 року стане виключно - *уповноважена особа*.

Етапи проведення спрощеної закупівлі:

1. Оголошення

Оголошення про проведення спрощеної закупівлі разом з проектом договору про закупівлю оприлюднюються замовником **не пізніше ніж за 6 робочих днів** до кінцевого терміну подання пропозицій.

В оголошенні про проведення спрощеної закупівлі зазначається:

- найменування, місцеперебування та ідентифікаційний код замовника в ЄДР, його категорію;
- назва предмета закупівлі із зазначенням коду за ЄЗС (у разі поділу на лоти такі відомості повинні зазначатися стосовно кожного лота) та назви відповідних класифікаторів предмета закупівлі і частин предмета закупівлі (лотів) (за наявності);
- інформація про технічні, якісні та інші характеристики предмета закупівлі;
- кількість та місце поставки товарів або обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг;
- термін поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;

- умови оплати;
- очікувану вартість предмета закупівлі;
- період уточнення інформації про закупівлю;
- кінцевий термін подання пропозицій; • перелік критеріїв та методу оцінки пропозицій із зазначенням питомої ваги критеріїв;
- розмір та умови надання забезпечення пропозицій учасників (якщо замовник вимагає його надати);
- розмір та умови надання забезпечення виконання договору про закупівлю (якщо замовник вимагає його надати);
- розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону в межах від 0,5 відсотка до 3 відсотків або в грошових одиницях очікуваної вартості закупівлі.

Крім того, в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, замовник має право зазначати іншу інформацію, при цьому ні оголошення, ні вимоги до предмета закупівлі не повинні містити вимог, які обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

2. Період уточнення інформації

Період уточнення інформації триває не менше 3 робочих днів.

Протягом цього періоду учасники мають право звернутися до замовника за роз'ясненням щодо інформації, зазначеної в оголошенні, або з вимогою щодо усунення порушення.

У свою чергу, замовник протягом *1 робочого дня* з дня їх оприлюднення зобов'язаний надати роз'яснення на звернення учасників спрощеної закупівлі або внести зміни до оголошення про проведення спрощеної закупівлі, або вимог до предмета закупівлі.

Зміни до оголошення про проведення спрощеної закупівлі або вимог до предмета закупівлі замовник оприлюднює протягом *1 дня* від дня прийняття рішення про їх внесення. У разі внесення таких змін, термін для подання пропозицій продовжується замовником не менше ніж *на 2 робочі дні*.

Також замовник має право внести зміни до оголошення або вимог до предмета закупівлі з власної ініціативи. Проте він має це зробити до початку терміну подання пропозицій учасниками. Зміни замовник має розмістити та відобразити в ЕСЗ у вигляді нової редакції документів.

3. Подання пропозицій учасниками

Після закінчення терміну періоду уточнення інформації пропозиції подаються учасниками в електронному вигляді шляхом заповнення електронних форм з окремими полями, де зазначається інформація про ціну та інші критерії оцінки (у разі їх встановлення замовником), шляхом

завантаження необхідних документів через ЕСЗ, що підтверджують відповідність вимогам, визначеним замовником.

Кожен учасник має право подати лише *одну пропозицію*, у тому числі до визначеної в оголошенні *частини предмета закупівлі (лота)*. Пропозиції учасників, що подані після закінчення терміну їхнього подання, ЕСЗ не приймаються.

4. Проведення електронного аукціону

Спрощена закупівля із застосуванням електронного аукціону проводиться відповідно до статті 30 нової редакції Закону. Електронний аукціон полягає в повторювальному процесі *пониження цін або приведення цін*, що проводиться у *три етапи*.

Спрощена закупівля із застосуванням електронного аукціону відбувається, якщо було подано *не менше двох пропозицій*. Якщо було подано тільки одну пропозицію, ЕСЗ після закінчення терміну подання пропозицій автоматично переходить до етапу розгляду на відповідність умовам, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, та вимогам до предмета закупівлі пропозиції учасника.

5. Розгляд пропозиції учасника

Якщо було подано дві пропозиції або більше, розгляд пропозицій розпочинається після проведення аукціону, починаючи з пропозиції учасника, яка за результатами аукціону визначена найбільш економічно вигідною.

Термін розгляду не повинен перевищувати *5 робочих днів* з дня завершення аукціону. У разі відхилення найбільш економічно вигідної пропозиції, замовник приступає до розгляду наступної пропозиції учасника, який за результатами аукціону надав наступну найбільш економічно вигідну пропозицію. Замовник при розгляді пропозиції не повинен *перевищувати 5 робочих днів*.

Замовник *відхиляє пропозицію* учасника, якщо:

1) пропозиція не відповідає умовам, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, та вимогам до предмета закупівлі;

2) учасник не надав забезпечення пропозиції, якщо таке забезпечення вимагалось замовником;

3) учасник, який визначений переможцем спрощеної закупівлі, відмовився від укладання договору про закупівлю;

4) якщо учасник протягом *одного року* до дати оприлюднення оголошення про проведення спрощеної закупівлі відмовився від підписання договору про закупівлю (у тому числі через неукладання договору з боку

учасника) понад *два рази* із замовником, який проводить таку спрощену закупівлю.

Остання причина для відхилення є новою, в редакції ЗУ 922-VIII не було передбачено такої підстави.

Таким чином, нова підстава є додатковим убезпеченням замовників від недоброчесних постачальників. Замовник протягом *1 дня* від дати прийняття рішення оприлюднює в ЕСЗ інформацію про відхилення пропозиції учасника.

При цьому ЕСЗ автоматично надсилає таку інформацію учаснику, пропозиція якого відхилена. Учасник, якого відхилили, має право звернутися до замовника з вимогою надати додаткову аргументацію щодо причин невідповідності його пропозиції умовам. Замовник зобов'язаний надати відповідь учаснику не пізніше ніж через *3 робочих дні* від дня надходження такого звернення.

6. Визначення переможця та укладення договору про закупівлю

За результатами розгляду пропозиції замовник визначає переможця. Протягом *1 дня від дня прийняття рішення* про визначення переможця, *замовник оприлюднює в ЕСЗ повідомлення про намір укласти договір про закупівлю.*

Замовник укладає договір про закупівлю з учасником-переможцем спрощеної закупівлі не *пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення* про намір укласти договір про закупівлю.

Договір про закупівлю укладається згідно з вимогами ст. 41 ЗУ. Замовник має оприлюднити договір про закупівлю та всі додатки до нього протягом *3 робочих днів* від дня його укладання.

7. Розміщення звіту про результати проведення закупівлі.

Звіт про результати проведення закупівлі автоматично формується ЕСЗ та оприлюднюється протягом *1 дня* після того, як замовник оприлюднив договір про закупівлю в ЕСЗ або скасував спрощену закупівлю, чи її було визнано такою, що не відбулася.

Замовник скасовує спрощену закупівлю, якщо:

- 1) Відсутня подальша потреба в закупівлі товарів, робіт і послуг;
- 2) Неможливо усунути порушення, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель;
- 3) Скорочені видатки на здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг.

Повідомлення про скасування закупівлі замовник оприлюднює протягом одного робочого дня від дня прийняття рішення про скасування.

Спрощена закупівля автоматично скасовується ЕСЗ у разі:

1) Відхилення всіх пропозицій; 2) Відсутності пропозицій учасників для участі в ній.

Повідомлення про скасування закупівлі оприлюднюється ЕСЗ протягом *одного робочого дня* від дня автоматичного скасування спрощеної закупівлі.

Процедура оскарження спрощеної закупівлі

З метою захисту своїх прав, учасник спрощеної закупівлі може звернутися *до замовника або до органу, що здійснює контроль над замовником, або до суду.*

Рішення та дії замовника можуть бути оскаржені учасником спрощеної закупівлі в судовому порядку.

Таким чином, оскаржувати спрощену закупівлю в АМКУ як органі оскарження учасник не може, оскільки в АМКУ оскаржуються тільки процедури закупівель (ст. 18 нової редакції Закону).

Виключний перелік процедур закупівель визначено у ст. 13 нової редакції Закону. До них належать відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог та переговорна процедура.

Випадки, коли не проводяться спрощені закупівлі

Ч. 7 ст. 3 нової редакції Закону визначено випадки, коли закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється без застосування порядку проведення спрощених закупівель, **а саме:**

1) *Якщо було двічі скасовано спрощену закупівлю через відсутність учасників (предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, вимоги до учасника не повинні відрізнятися від тих, що були визначені замовником в оголошенні про спрощену закупівлю);*

2) *Якщо роботи, товари чи послуги можуть бути виконані, поставлені чи надані виключно певним суб'єктом господарювання за наявності одного з таких випадків:*

- Предмет закупівлі полягає у створенні або придбанні витвору мистецтва або художнього виконання;
- Укладання договору про закупівлю з переможцем архітектурного або мистецького конкурсу;
- Відсутність конкуренції з технічних причин;
- Існує необхідність захисту прав інтелектуальної власності;

- Укладення договору про закупівлю з постачальником «останньої надії» на постачання електричної енергії або природного газу;

3) Якщо існує нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку із:

- Виникненням об'єктивних обставин, що унеможливають додержання замовниками термінів для проведення спрощеної закупівлі;

- Оскарженням прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника після оцінки тендерних пропозицій учасників, у обсязі, що не перевищує 20 відсотків від очікуваної вартості тендеру, що оскаржується;

- Розірванням договору про закупівлю з вини учасника на термін, достатній для проведення тендеру, в обсязі, що не перевищує 20 відсотків суми, визначеної в договорі про закупівлю, який розірваний з вини такого учасника;

4) Якщо після укладення договору про закупівлю у замовника виникла необхідність у постачанні додаткового обсягу товару у того самого постачальника, якщо в разі зміни постачальника замовник був би вимушений придбати товар з іншими технічними характеристиками, що призвело би до виникнення несумісності, пов'язаної з експлуатацією і технічним обслуговуванням;

5) Якщо після укладення договору про закупівлю у замовника виникла необхідність закупівлі додаткових аналогічних робіт чи послуг у того самого учасника;

6) Якщо здійснюється закупівля послуг з адвокатської діяльності;

7) Якщо закупівля товарів здійснюється з використанням електронного каталогу;

8) Якщо закупівля товарів і послуг здійснюється у підприємств громадських організацій людей з інвалідністю.

У разі здійснення закупівлі без застосування порядку проведення спрощених закупівель, замовник обов'язково оприлюднює в ЕСЗ *звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ*.

4.3 Звіт про договір про закупівлю

Звіт про договір про закупівлю – неконкурентна процедура закупівлі, вартість товарів і послуг яких **не перевищує 50 тис.** Відбувається поза системою Prozorro з обов'язковою публікацією в системі основної інформації про проведену закупівлю в формі звіту.

4.4. Закупівля за процедурою Prozorro Market

Prozorro Market – електронний каталог для проведення закупівель вартістю наразі до 50 тис.грн..

Електронний каталог – систематизована база актуальних пропозицій, що формується та супроводжується ЦЗО в ЕСЗ та використовується замовником з метою відбору постачальника товару (товарів), вартість якого (яких) є меншою за вартість, що її встановлено у п. 1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону (ст. 1 нової редакції Закону).

Використовувати електронні каталоги (Prozorro Market) можна в наступних випадках:

- 1) Якщо вартість предмета закупівлі не перевищує 50 тис. грн;
- 2) Якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою за встановлені Законом пороги (після прийняття відповідної Постанови КМУ): Звичайні замовники: від 50 до 200 тис. грн для закупівлі товарів. Замовники - монополісти: від 50 тис. грн до 1 млн грн для закупівлі товарів.

У разі створення електронних каталогів, їх формують і супроводжують виключно ЦЗО (ст. 11 нової редакції Закону). Структура, порядок формування та використання електронних каталогів визначається КМ України

1 березня 2019 року ДП «Прозорро», ДУ «Професійні закупівлі», ДП «Медичні закупівлі України» та представники електронних майданчиків підписали Меморандум щодо реалізації пілотного проєкту «Електронні каталоги».

Відповідно до вказаного Меморандуму, ДУ «Професійні закупівлі» було визначено Адміністратором електронного каталогу. У пілотному проєкті було передбачено наповнення Адміністратором електронного каталогу товарів відповідно до переліку кодів ЄЗС ДК 021:2015, до яких постачальники зможуть додавати свої товари.

ДУ «Професійні закупівлі» формує та супроводжує систематизовану базу актуальних пропозицій в ЕСЗ, поданих постачальниками, які пройшли кваліфікацію для участі у електронному каталозі «Prozorro Market».

Наказом ДП «Прозорро» № 16 від 22.04.2019 року було затверджено Інструкцію з використання е-каталогу Prozorro-market. Відповідно до нової редакції Закону, електронні каталоги використовуються замовником з метою відбору постачальника товару (товарів), вартість якого (яких) є меншою за вартість, що її встановлено у пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 цього Закону.

Електронний каталог «Prozorro Market» – це зручний інструмент для здійснення закупівель державними замовниками товарів широкого вжитку на суми, які не перевищують пороги, встановлені Законом.

Основні переваги: швидкість; зручність; мінімальні ризики.

Закупівлі через «Prozorro Market» відбуваються, як в інтернет-магазині. Замовник у каталогах на електронних майданчиках обирає необхідний йому товар та постачальника, в якого хоче його придбати, укладає договір та отримує товар. Таким чином, використання «Prozorro Market» дозволяє провести закупівлю швидко, а вибір товарів та постачальників в одному місці є досить зручним. Крім того, закупівлі через електронні каталоги мають мінімальну ризиковість, оскільки «Prozorro Market» адмініструється ДУ «Професійні закупівлі».

Призначення ДУ «Професійні закупівлі»:

- визначає перелік товарів та послуг, що включаються до електронних каталогів;
- визначає технічні вимоги до предмета закупівлі;
- проводить кваліфікаційний відбір постачальників;
- перевіряє відповідність запропонованого товару технічним вимогам;
- включає/виключає постачальника чи товар з е-каталогу.

Таким чином, замовник позбавлений необхідності оголошувати закупівлю, готувати ТД, проводити кваліфікацію постачальників та перевіряти їхні пропозиції на відповідність встановленим вимогам.

Замовник через електронний майданчик заходить у каталог товарів, обирає необхідну йому категорію. За допомогою фільтрів та відповідно до необхідних технічних характеристик, замовник обирає товар, який йому потрібен. Після вибору товару замовнику буде запропоновано кілька постачальників, які можуть продати йому цей товар, а також буде зазначено інформацію про постачальника, ціну товару, умови поставки та інше.

Замовник обирає постачальника, в якого хоче придбати товар, додає цей товар у кошик та натискає кнопку «Купити». Натискаючи «Купити», замовник формує чернетку звіту про укладений договір. Після формування чернетки, постачальник через особистий кабінет на електронному майданчику отримує повідомлення про замовлення товару.

Постачальник має зв'язатися з замовником протягом **двох робочих днів**. *Поза ЕСЗ замовник та постачальник укладають договір про закупівлю.* Уклавши договір, замовник в ЕСЗ зазначає інформацію про договір (інформація про постачальника, умови оплати, терміни поставки та інше).

З повним переліком товарів, представлених у Prozorro Market, замовник може ознайомитися на електронних майданчиках або на офіційному сайті ЦЗО.

Prozorro Market продовжують активно розвивати, до каталогів додають нові групи товарів, нові постачальники проходять кваліфікацію.

Крім того, замовник змінює статус звіту про укладений договір з «чернетки» на «опубліковано» та накладає ЕЦП/КЕП.

- проводить кваліфікаційний відбір постачальників;
- перевіряє відповідність запропонованого товару технічним вимогам;
- включає/виключає постачальника чи товар з Е-каталогу.

Таким чином, замовник позбавлений необхідності оголошувати закупівлю, готувати ТД, проводити кваліфікацію постачальників та перевіряти їхні пропозиції на відповідність встановленим вимогам.

4.5 Відкриті торги

Відкриті торги – процедура, яка застосовується в випадку, коли очікувана вартість закупівлі від 50 тис. грн до 133 тис. євро.

Відкриті торги з публікацією англійською мовою. Відкриті торги з публікацією англійською мовою (*європейські торги*) – це особливість процедури відкритих торгів, пов'язана з розміром очікуваної вартості закупівлі.

Застосовується при закупівлі товарів та послуг від 133 тис. євро, або робіт від 5 млн. 150 тис. євро. При “європейській” процедурі необхідно продублювати англійською мовою:

1. Назва Замовника
2. Контактна інформація
3. Інформація про предмет закупівлі
4. Інформація про гарантійне забезпечення

Відкриті торги з публікацією англійською мовою відрізняються від Відкритих торгів наявністю етапу «Прекваліфікація», на заміну етапу «Розкриття та розгляд пропозицій» та часом відведеним на етап «Подача пропозицій».

4.6 Переговорна процедура закупівлі

Переговорна процедура закупівлі – неконкурентний вид процедури, який відбувається шляхом прямих переговорів замовника з потенційними постачальниками без проведення аукціону та не зобов'язує містити тендерну документацію.

Скорочена переговорна процедура

Переговорна система процедури включає функцію проведення скороченої процедури.

Скорочена процедура може бути задіяна виключно в випадку нагальної потреби провести закупівлю, через особливі соціальні й економічні обставини, або при закупівлі товарів і послуг, на які не мають встановлювати кваліфікаційні критерії.

4.7 Конкурентний діалог

Конкурентний діалог – одна з основних процедур публічних закупівель. Застосовується дана процедура у випадках, коли: 1) замовник не може визначити технічні умови закупівлі; 2) предметом закупівлі є послуги (консультаційні, юридичні, інтелектуальні) та роботи (будівельні, дослідно-конструкторські), які потребують переговорів із Постачальниками для визначення вимог.

Для того, щоб замовник, який ще не встановив конкретні умови та вимоги для проведення закупівлі, провів закупівлю якнайкраще, він публікує оголошення про проведення конкурентного діалогу, щоб уточнити, змінити вимоги й умови до закупівлі.

Процедура конкурентного діалогу складається з двох етапів:

- 1) Переговори для визначення умов закупівлі.
- 2) Аукціон.

4.8 Рамкова угода

Рамкова угода – угода про намір проведення закупівлі, що дозволяє замовникам і постачальникам отримати надійних партнерів для довготривалої співпраці. Замовник, або Централізована закупівельна організація (ЦЗО) **обирає трьох і більше** потенційних постачальників за наданням товарів і послуг, **робіт терміном до 4-ох років**.

Замовник може здійснити закупівлю товару або послуги через *централізовану закупівельну організацію (ЦЗО)* (ст. 11 нової редакції Закону). У такому випадку, ЦЗО набуває усіх прав та обов'язків замовників, що визначені цим Законом, а також несе відповідальність згідно із законами України.

Вибір ЦЗО замовником для організації та проведення закупівлі в його інтересах не є публічною закупівлею в розумінні нової редакції Закону.

Замовник укладає договір про закупівлю з переможцем процедури закупівлі за результатами тендеру або з переможцем відбору/конкурентного відбору закупівлі за рамковою угодою, що були здійснені в його інтересах ЦЗО.

Особливості створення та діяльності ЦЗО встановлюються КМУ України. Наразі створення та діяльність ЦЗО визначені ***Постановою КМУ від 27.12.2018 № 1216 «Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій»***.

ЦЗО можуть визначатися державна установа, державне підприємство за рішенням КМУ та комунальна установа, комунальне підприємство за рішенням органу місцевого самоврядування. ДУ «Професійні закупівлі» є першою ЦЗО в Україні, яка отримала такий статус з моменту прийняття розпорядження КМУ від 25 вересня 2019 № 846-р «Про визначення державної установи «Професійні закупівлі» централізованою закупівельною організацією».

Зазначеним Розпорядженням затверджено перелік замовників, в інтересах яких проведення тендерів та закупівель за рамковими угодами через ЦЗО є обов'язковим, а також перелік товарів, закупівля яких через ЦЗО є обов'язковою.

ЦЗО *проводить тендери та закупівлі за рамковими угодами за рахунок коштів державного бюджету для:* Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату КМУ, МВС, Мінекоенерго, МЗС, Мінінфраструктури, МКМС, Міноборони, МОН, МОЗ, Мінрегіону, Мінекономіки, Мінсоцполітики, Мінветеранів, Мінфіну, Мінцифри, Мін'юсту. Для цих замовників ЦЗО закуповують нафту і дистилати, офісне устаткування та різне приладдя, машини для обробки даних (апаратна частина), комп'ютерне обладнання.

З 01.09.2020 ЦЗО проводить тендери та закупівлі за рамковими угодами для органів виконавчої влади та окремих замовників відповідно до переліку, встановленого в Розпорядженні, до якого наразі включено 67 замовників. Перелік товарів має бути розширено.

Розпорядженням також визначено винагороду ЦЗО за організацію та проведення тендеру товарів і послуг, крім товарів, закупівля яких через ЦЗО є обов'язковою.

Отже, розмір винагороди для ЦЗО становить:

- 3% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі становить не більше 10 млн грн;
- 2% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі становить не більше 50 млн грн;
- 1% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі становить не більше 100 млн грн;
- 0,5% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі становить понад 100 млн грн. Варто зазначити, що ДУ «Професійні

закупівлі» проводить процедури закупівель в інтересах замовників як загальнодержавного, так і місцевого рівня.

Перевагами передачі проведення закупівель через ЦЗО є: 1) Економія часу, фінансових та людських ресурсів на підготовку та проведення закупівель. 2) Закупівлі проводять висококваліфіковані досвідчені фахівці. 3) Уникнення можливих звинувачень в дискримінації та корупції. 4) Зменшення кількості перевірок та відсутність адміністративної відповідальності за порушення законодавства про закупівлі.

Замовник може передати ЦЗО закупівлі для проведення за процедурами *відкритих торгів, конкурентного діалогу та закупівлі за рамковими угодами*.

Процедура організації та проведення закупівель

Новою редакцією Закону передбачено поступову відмову від Тендерного комітету та перехід до Уповноваженої особи з 1 січня 2022 року. Таким чином, організацією та проведенням процедур закупівель ТК зможе займатися з 19.04.2020 та до 01.01.2022 року. Починаючи з 1 січня 2022 року, відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі може бути виключно Уповноважена особа.

Уповноважена особа (особи) – це службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель згідно з цим Законом на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту).

Відповідно до ст. 11 нової редакції Закону, УО визначається або призначається замовником у **один із наступних способів:**

1) *Шляхом покладання додаткових обов'язків на штатного працівника;*

2) *Шляхом введення до штатного розпису окремої посади;*

3) *Шляхом укладання трудової угоди (контракту).*

Проводити спрощені закупівлі, починаючи з 19.04.2020, повинна тільки УО. Законом не забороняється члену ТК бути УО.

Уповноважена особа (особи) – це службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель згідно з цим Законом на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту).

Не може бути визначена уповноваженою особою, залучена замовником за договором про надання послуг для проведення процедур закупівель/спрощених закупівель (ч. 4 ст. 11 нової редакції Закону).

Перший спосіб передбачає додаткове навантаження на штатного працівника, який вже працює в замовника. Варто зазначити, що, згідно з законодавством, за додаткову роботу такому працівнику має нараховуватися відповідна доплата.

Такий спосіб буде прийнятним для замовників, які проводять невелику кількість процедур закупівель на рік і не потребують окремого штатного працівника для виконання функцій УО.

Другий спосіб передбачає введення до штату окремої посади. Наприклад, фахівця з публічних закупівель, який буде відповідальним за проведення закупівель.

Такий спосіб буде прийнятним для замовників, які проводять понад 10 процедур закупівель на рік. *Відповідно, доцільніше мати окремого працівника для організації та проведення закупівель*, ніж покласти додаткове навантаження на інших працівників.

Третій спосіб передбачає укладення трудової угоди (контракту). Такий спосіб буде прийнятним для замовників, які проводять складні закупівлі, та, як правило, вже мають у штаті працівника(ів), відповідального(их) виключно за організацію та проведення закупівель (наприклад, фахівця з закупівель) або цілі закупівельні відділи.

Проте, у випадку, коли замовникам необхідно провести складні закупівлі, вони можуть укласти договір (контракт) із фахівцем у відповідній сфері, який буде відповідальним за організацію та проведення таких закупівель. Замовник самостійно обирає найбільш прийнятний для нього спосіб визначення або призначення УО.

Звертаємо увагу, що нова редакція ЗУ не обмежує замовників щодо кількості призначених УО. Проте підкреслює, що призначення декількох УО є можливим, якщо кожна з таких осіб буде відповідальною за організацію та проведення конкретних процедур закупівель/спрощених закупівель.

Таким чином, замовник самостійно визначає їхню кількість, залежно від власних потреб та навантаження, а також розмежовує їхні повноваження та обов'язки.

Згідно з п. 10. ст. 11 нової редакції Закону, Уповноважена особа виконує наступні функції:

- 1) планує закупівлі та формує річний план закупівель в ЕСЗ;
- 2) здійснює вибір процедури закупівлі;
- 3) проводить процедури закупівель/спрощені закупівлі;
- 4) забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця закупівлі;

5) забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів;

6) забезпечує оприлюднення в ЕСЗ інформації;

7) здійснює інші дії.

Усі рішення оформлюються *протоколом за підписом УО* із зазначенням дати прийняття рішення.

Новою редакцією Закону передбачено, що за необхідності УО може залучати інших працівників замовника.

Отже, за рішенням замовника може бути створено **робочу групу** з працівників, як допомогу УО для підготовки ТД або розгляду ТП учасників.

Створення робочої групи є доцільним, якщо УО не має достатніх знань щодо предмета закупівлі, його технічних характеристик тощо. Таким чином, інші працівники, які є фахівцями в певній сфері, зможуть надати консультації УО як під час підготовки ТД, так і під час розгляду пропозицій учасників закупівлі.

У разі створення робочої групи, *УО є її головою та організовує її роботу*. Зауважимо, що рішення робочої групи має дорадчий характер, усі рішення ухвалюються виключно УО.

Створення робочої групи є правом, а не обов'язком замовника. Таким чином, замовниксамостійно приймає рішення щодо необхідності її створення у кожному окремому випадку.

Вимоги до освіти та досвіду роботи Уповноваженої особи

Новою редакцією Закону визначено, що УО повинна мати вищу освіту, як правило юридичну або економічну освіту. *Проте обов'язковою умовою є тільки факт наявності вищої освіти*. Відповідно, УО може бути призначено особою, яка має не тільки юридичну або економічну освіту, але й будь-яку іншу.

Нова редакція Закону *не містить норм щодо обов'язкової наявності досвіду роботи УО*. Вимогу щодо обов'язку УО мати *не менше двох років* досвіду роботи у сфері закупівель зазначено у примірному Положенні про тендерний комітет або Уповноважену особу (затверджено Наказом Мінекономіки від 30.03.2016 № 557). Проте Положення Мінекономіки є рекомендаційним, а тому необов'язковим до виконання.

Таким чином, замовник, приймаючи Положення про тендерний комітет або Уповноважену особу, *не зобов'язаний зазначати пункт щодо її досвіду роботи*.

Зміни в новій редакції Закону спрямовані на професіоналізацію сфери закупівель. У зв'язку з цим, законодавці передбачили, що УО підтверджує свій рівень володіння знаннями у сфері публічних закупівель шляхом проходження тестування.

Тестування буде безкоштовним та проходитиме на вебпорталі Уповноваженого органу. Порядок організації тестування УО також визначатиметься Уповноваженим органом. УО підтверджують рівень володіння знаннями у сфері публічних закупівель до 1 січня 2022 року.

Нова редакція Закону також зазначає, що УО можуть пройти навчання щодо здійснення публічних закупівель, у тому числі й дистанційно через інтернет. Отже, УО мають достатньо часу для вдосконалення знань у сфері публічних закупівель та підготовки до обов'язкового тестування.

5. Адміністративна відповідальність за порушення порядку публічних закупівель ProZorro

За порушення принципів та процедур у системі публічних закупівель Прозоро передбачені штрафи, розмір яких залежить від конкретного порушення. Особи, до яких застосовується покарання в вигляді штрафу за недотримання процедур, передбачених системою публічних закупівель ProZorro - працівники, які безпосередньо здійснюють організацію та проведення процедур закупівель, тобто голова та члени Тендерного комітету та Уповноважені особи.

У новій редакції Закону передбачено нововведення щодо відповідальності за порушення в сфері публічних закупівель.

По-перше, *штраф за порушення норм Закону може бути накладено не тільки на службову (посадову) особу замовника та УО замовника, але й на керівника замовника.*

По-друге, порушення були поділені на умовні групи: **несуттєві та суттєві порушення.**

До несуттєвих порушень належать:

- порушення порядку визначення предмета закупівлі;
- несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації;
- тендерну документацію складено із порушенням вимог закону;
- розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом;
- неоприлюднення або порушення термінів оприлюднення інформації про закупівлі;
- ненадання інформації, документів;

- порушення термінів розгляду тендерної пропозиції.

За такі порушення *розмір штрафу знижено до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що дорівнює 1 700 грн.*

Штраф накладається на службову (посадову) особу замовника та уповноважену особу замовника органами державного фінансового контролю. Таким чином, органи фінансового контролю складатимуть протокол про адміністративне правопорушення та прийматимуть рішення щодо накладання штрафу.

До суттєвих порушень належать:

- придбання товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог закону;

- застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, непередбачених законом;

- невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону;

- відхилення тендерних пропозицій на підставах, непередбачених законом або з порушенням вимог закону (безпідставне відхилення);

- укладання з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі;

- внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, непередбачених законом;

- внесення неправдивих персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їхньої зміни;

- порушення термінів оприлюднення тендерної документації.

За такі порушення розмір штрафу збільшено *від тисячі п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить від 25 500 до 51 000 грн.*

Органи державного фінансового контролю складатимуть протокол про адміністративне правопорушення. Штраф накладається на службову (посадову) особу замовника та УО замовника в судовому порядку. *Розмір штрафу також встановлюється судом.*

Крім того, законодавці окреслили відповідальність керівників за порушення норм Закону.

До таких порушень належать:

- невиконання рішення АМКУ як органу оскарження за результатами розгляду скарг суб'єктів оскарження. За таке порушення **розмір штрафу становить від двох до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 34 000 до 85 000 грн).**

- укладання договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених законом.

За таке порушення **розмір штрафу становить від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 34 000 до 170 000 грн).** Штраф накладається на керівника замовника в судовому порядку. Розмір штрафу також встановлюється судом.

За порушення норм законодавства про закупівлі передбачено **накладення адміністративного стягнення на винних посадових (службових) осіб у вигляді штрафу в розмірі: від 700 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (11 900–17 000 грн) - за частиною 1 статті 164-14 КУпАП та від 1000 до 1500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 000–25 500 грн) - за частиною 2 статті 164-14 КУпАП.**

Крім цього, відповідно до вимог пункту 5 частини 2 статті 4 Закону України «Про судовий збір» від 03.07.2011 № 3674-VI у разі винесення судовим органом постанови про накладення адміністративного стягнення з правопорушника на користь держави стягується судовий збір у розмірі 0,2 розміру мінімальної заробітної плати.

Контроль за здійсненням закупівель в електронній системі ProZorro та накладати штрафи уповноважені. Відповідно до п. 3 ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України: 1) **Рахункова палата;** 2) **Антимонопольний комітет України;** 3) **центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України).**

Розгляд скарг фізичних чи юридичних осіб з метою захисту їх прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи здійснюється органом оскарження (**Антимонопольний комітет**) .

Рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі» Уповноважений орган з питань публічних закупівель надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель та безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу.

6. Особливості процедур закупівель для потреб оборони та охорони в Україні

Діяльність з проведення процедур закупівель для потреб оборони та охорони в Україні врегульовується ЗУ 17 липня 2020 року «Про оборонні закупівлі».

Процедура заснована для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, у період введення надзвичайного стану, **якщо очікувана вартість предмета закупівлі для товарів і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, для робіт оборонного призначення та робіт для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони - 1,5 мільйона гривень**, до визначених державних замовників, які здійснюють оборонні закупівлі.

Закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення містить відомості, що становлять державну таємницю, а також у разі закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями незалежно від вартості такої закупівлі.

Дія норм ЗУ «Про оборонні закупівлі» не поширюється на: 1) закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення через міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, спеціалізовані фонди, підприємства, установи та організації, а також через програми міжнародних військових продажів, перелік яких визначений КМ України;

2) закупівлі в рамках програм співпраці щодо досліджень і розробок військового призначення, що проводяться Україною спільно з іншими державами згідно з міжнародними договорами;

3) закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що здійснюються на території іншої держави з метою використання за межами території України.

МО забезпечує планування закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення та формування зведеного трирічного плану закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями з урахуванням обсягів видатків, необхідних для фінансування сектору безпеки і оборони.

Основою для планування закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення є потреби, пріоритети сектору безпеки і оборони, обсяги фінансових ресурсів, необхідних для їх задоволення, передбачені стратегіями, іншими стратегічними документами та державними програмами у сферах національної безпеки і оборони, розвиток складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Види оборонних закупівель. Придбання державними замовниками товарів, робіт і послуг може здійснюватися шляхом застосування **однієї з таких закупівель:**

- 1) *закрита закупівля:* А) переговори; Б) поетапні переговори;
- 2) *торги з обмеженою участю;*
- 3) *спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель;*
- 4) *спрощений відбір без застосування електронної системи закупівель.*

Закриті закупівлі здійснюються державним замовником у порядку та на визначених умовах.

Державний замовник обирає один або декілька серед таких критеріїв оцінки пропозицій учасників процедур закупівель:

- 1) ціна;
- 2) ціна разом з іншими критеріями оцінки (питома вага ціни у складі критерію не може бути нижчою 60 відсотків), зокрема:
 - умови оплати;
 - строк виконання;
 - рівень забезпечення життєвого циклу (гарантійне та сервісне обслуговування, утилізація тощо);

- локалізація виробництва (питома вага цього критерію не може бути нижчою 25 відсотків);

3) вартість життєвого циклу.

Державний замовник може додатково застосовувати такі критерії:

1) рівень експлуатаційних витрат;

2) проходження державних та інших випробувань державним замовником або факт прийняття державним замовником на озброєння;

3) наявність сертифікованої системи менеджменту якості (якщо це не є вимогою тендерної документації та якщо не встановлено відповідних кваліфікаційних критеріїв);

4) наявність сертифікатів відповідності вимогам стандартів НАТО (AQAP) за раніше виконаними учасником відбору протягом попереднього календарного року державними контрактами (договорами);

5) якість виконання раніше укладених аналогічних контрактів та договорів;

6) план якості;

7) коефіцієнт ефективності;

8) графік поставки (із зазначенням ризиків

Здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями

Закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становить державну таємницю, здійснюється за закритими закупівлями з урахуванням положень щодо захисту державної таємниці.

До закритих закупівель належать:

1) переговори;

2) поетапні переговори.

Державний замовник ініціює проведення переговорів шляхом запрошення учасників, що включені до Реєстру за номенклатурою, яку планує закупити замовник. *Оголошення про початок переговорів має містити інформацію про:*

1) загальну назву предмета закупівлі;

2) загальні вимоги до предмета закупівлі;

3) місце та кінцевий строк подання заявки на участь у переговорах, що не може бути меншим трьох робочих днів з дня направлення оголошення про початок переговорів через Реєстр;

4) очікувану вартість предмета закупівлі;

5) вимоги до графіка поставки.

Учасниками переговорів або поетапних переговорів є суб'єкти господарювання, внесені до Реєстру за номенклатурою, що планує закупити державний замовник, які подали заявку на участь у переговорах та взяли на себе зобов'язання щодо дотримання вимог законодавства у сфері захисту державної таємниці.

Державний замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі в разі, якщо учасник процедури закупівлі є особою, до якої застосовано санкцію у вигляді заборони на здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг згідно із ЗУ «Про санкції».

Поетапні переговори переходять на другий етап у разі подання заявки на участь у переговорах не менше ніж двома учасниками. На другому етапі переговорів усі учасники отримують від державного замовника документи щодо переговорної процедури закупівлі.

Переговорна документація має містити таку інформацію:

- 1) вимоги до предмета закупівлі;
- 2) критерії оцінки та їхню вагу;
- 3) кількість товарів, робіт і послуг;
- 4) умови поставки, у тому числі вимоги до графіка поставки, та умови оплати;

- 5) місце та кінцевий строк подання пропозицій;

- 6) іншу інформацію, що може суттєво вплинути на зміст пропозицій.

У разі внесення змін до переговорної документації державний замовник має повідомити всіх учасників переговорів про такі зміни протягом *п'яти робочих днів* до завершення строку подання пропозицій.

У разі внесення змін до переговорної документації у строк менше ніж за *п'ять робочих днів* до завершення строку подання пропозицій державний замовник має продовжити строк подання пропозицій, але не більше ніж на *п'ять робочих днів*.

Розгляд пропозицій проводиться колегіальним органом, що утворюється державним замовником та складається не менше ніж із п'яти службових або посадових осіб такого замовника. Рішення колегіального органу фіксуються протоколами із зазначенням поіменного голосування всіх його членів.

Порядок формування і організаційно-правовий статус колегіального органу визначаються державним замовником.

За результатами поетапних переговорів укладається державний контракт (договір) з тим учасником, пропозиція якого визнана найбільш економічно вигідною та відповідає вимогам до предмета закупівлі.

Державний замовник має право провести додатковий етап переговорів з учасником, який надав найбільш економічно вигідну пропозицію, щодо зниження вартості ціни договору.

Переможцем поетапних переговорів вважається той учасник, пропозиція якого визнана державним замовником найбільш економічно вигідною на основі визначених КМ України критеріїв і методики оцінки, що зазначаються у повідомленні суб'єктам господарювання про проведення поетапних переговорів. *З переможцем поетапних переговорів державний замовник укладає державний контракт (договір).*

Державне регулювання очікуваної вартості товарів, робіт і послуг оборонного призначення за оборонними закупівлями під час застосування неконкурентної процедури закупівлі ґрунтується на таких засадах:

1) єдине нормативно-правове забезпечення для всіх учасників оборонних закупівель;

2) єдина для всіх державних замовників вартість закупівлі ідентичних товарів, робіт і послуг оборонного призначення, якщо всі параметри та умови закупівлі збігаються;

3) застосування заходів антимонопольного регулювання;

4) склад та облік витрат виконавця встановлюються відповідно до Податкового кодексу України, ЗУ «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та інших нормативно-правових актів;

5) рівень прибутку у складі очікуваної вартості встановлюється рішенням КМ України і не може бути зменшений державним замовником;

6) дотримання балансу інтересів державного замовника і виконавця.

Під час застосування неконкурентної процедури закупівлі в єдиного виконавця при укладенні державних контрактів (договорів) застосовується розрахункова очікувана вартість у єдиного виконавця.

Укладення державних контрактів (договорів) за закритими закупівлями. Укладення державних контрактів (договорів) здійснюється державними замовниками за результатами переговорів та поетапних переговорів *відповідно до затвердженого зведеного трирічного плану закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями.*

Державний контракт (договір) укладається на основі типових державних контрактів (договорів), затверджених КМ України. Державний контракт (договір) укладається на період, упродовж якого існують господарські зобов'язання сторін, що виникли на основі такого контракту (договору).

Державний контракт (договір) може бути укладений не більш як на три бюджетні періоди на підставі обґрунтованих пропозицій виконавця щодо розроблення новітніх (складних) зразків озброєння та військової техніки, їх закупівлі з урахуванням виробничого циклу за рішенням державного замовника.

Кваліфікаційні критерії. Державний замовник вимагає від учасників закупівель, подання ними документально підтвердженої інформації про їх відповідність одному або декільком кваліфікаційним критеріям. *Державний замовник може встановити такі додаткові кваліфікаційні критерії:*

- 1) наявність учасника відбору в Реєстрі;
- 2) відповідність вимогам державного замовника щодо захисту інформації;
- 3) підтвердження учасником відбору можливості виконати вимоги до державного гарантування якості та безпечності поставок товарів, робіт і послуг оборонного призначення;
- 4) вимоги щодо систем менеджменту у відповідних сферах діяльності (менеджмент якості, екологічний менеджмент, менеджмент харчової безпеки, менеджмент інформаційної безпеки тощо) з обов'язковим посиланням на відповідні міжнародні або європейські стандарти або їх національні еквіваленти.

При встановленні державним замовником вимог щодо державного гарантування якості на основі вимог відповідних міжнародних або європейських стандартів та їх національних еквівалентів підтвердження відповідності учасників відбору такому критерію здійснюється шляхом надання учасником відбору сертифіката відповідності від уповноваженого органу з державного гарантування якості.

Відповідність кваліфікаційним критеріям (договірним вимогам) щодо систем менеджменту підтверджується учасниками відбору *шляхом надання чинних сертифікатів відповідності, виданих незалежними вітчизняними або іноземними органами чи організаціями з оцінки відповідності, які акредитовані національним органом України з акредитації або іноземним органом з акредитації, який є стороною багатосторонньої угоди про визнання Міжнародного форуму з акредитації або Європейської кооперації з акредитації, відповідно до стандарту ISO/IEC 17021 або ДСТУ ISO/IEC 17021, або, у разі встановлення вимог до державного гарантування якості, - спеціально уповноваженими органами з державного гарантування якості (у тому числі іноземними).*

Умови застосування спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель.

***Спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель** - це процедура, що застосовується державним замовником під час дії особливого періоду в Україні або у період введення надзвичайного стану, або у період проведення антитерористичної операції, або у період здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, у разі якщо відомості про закупівлю товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони не становлять державної таємниці.*

Спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель здійснюються у порядку, передбаченому для проведення відкритих торгів ЗУ «Про публічні закупівлі».

Особливості проведення спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівлі

У разі прийняття державним замовником рішення про проведення спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель відбір учасників здійснюється у порядку, визначеному Законом.

Оголошення про проведення відбору розміщується державним замовником в електронній системі закупівель протягом *одного робочого дня* після прийняття рішення про закупівлю.

Період для подання цінових пропозицій визначається державним замовником та не може становити менше шести робочих днів з дати розміщення оголошення про проведення відбору на офіційному веб-сайті уповноваженого органу з питань закупівель.

В оголошенні про проведення відбору обов'язково зазначаються:

- 1) найменування державного замовника, його код ЄДРПОУ, юридична та фактична адреса, електронна адреса;
- 2) найменування предмета закупівлі, код відповідно до державного класифікатора, що діє на день проведення закупівлі;
- 3) технічні, якісні та кількісні характеристики і вимоги до предмета закупівлі з урахуванням вимог п.3 ч.другої ст.22 ЗУ "Про публічні закупівлі";
- 4) очікувана вартість предмета закупівлі із зазначенням інформації про включення до очікуваної вартості податку на додану вартість;

5) кількість товару та місце його поставки, місце, в якому мають бути виконані роботи чи надані послуги, їх обсяг, строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;

6) дата і час закінчення періоду подання цінових пропозицій;

7) розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях (не менше 1 відсотка очікуваної вартості товару, роботи, послуги) та формула, що буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки (у разі їх обрання державним замовником);

8) перелік критеріїв та методика оцінки цінової пропозиції із зазначенням питомої ваги критеріїв;

9) розмір, строк, вид та умови повернення чи неповернення забезпечення цінової пропозиції (у разі якщо державний замовник вимагає його надання);

10) розмір, строк, вид та умови надання, умови повернення чи неповернення забезпечення виконання договору про закупівлю (у разі якщо державний замовник вимагає його надання);

11) прізвище, ім'я та по батькові, посада однієї чи кількох посадових осіб державного замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками відбору;

12) один або декілька кваліфікаційних критеріїв до учасників відбору та інформація про спосіб підтвердження відповідності учасників відбору визначеним критеріям і вимогам згідно із законодавством;

13) у разі закупівлі робіт;

14) необхідність надання одиниці товару (на вимогу державного замовника);

15) інша необхідна інформація залежно від предмета закупівлі.

Одночасно з розміщенням оголошення про проведення відбору державний замовник також оприлюднює проект договору про закупівлю.

Технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі і кваліфікаційні критерії до учасників відбору не можуть містити дискримінаційних умов та зменшувати рівень конкуренції.

*Оголошення про проведення відбору обов'язково додатково оприлюднюється в електронній системі закупівель англійською мовою, якщо очікувана вартість закупівлі **перевищує суму:***

- для товарів і послуг - 500 тисяч гривень;

- для робіт - 5 мільйонів гривень.

Державний замовник має право оприлюднити додатково англійською мовою інші відомості.

Державний замовник може обрати один або декілька критеріїв оцінки. У разі обрання державним замовником критеріїв оцінки, ціна розраховується електронною системою закупівель з урахуванням показників таких критеріїв оцінки за математичною формулою, наведеною в оголошенні про проведення відбору.

Учасник відбору має право не пізніше ніж за *три робочі дні* до закінчення строку подання цінових пропозицій звернутися через електронну систему закупівель до державного замовника за роз'ясненнями щодо технічних, якісних та кількісних характеристик предмета закупівлі або щодо кваліфікаційних критеріїв до учасників відбору, або з вимогою про усунення порушення під час проведення закупівлі.

Державний замовник повинен протягом *двох робочих днів* з дня надходження такого звернення надати відповідь на нього в електронній системі закупівель.

У разі несвоєчасного надання або ненадання державним замовником відповіді на звернення строк подання цінових пропозицій продовжується в електронній системі закупівель таким чином, щоб з моменту надання відповіді до закінчення строку подання цінових пропозицій залишалось не менше *трьох робочих днів*.

Державний замовник може внести зміни до технічних, якісних та кількісних характеристик предмета закупівлі або проекту договору, або кваліфікаційних критеріїв до учасників відбору лише в період подання цінових пропозицій, який продовжується в електронній системі закупівель таким чином, щоб з моменту внесення змін до закінчення періоду подання цінових пропозицій залишалось не менше *трьох робочих днів*.

Цінова пропозиція подається учасником відбору в електронному вигляді шляхом заповнення електронних форм з окремими полями, де зазначається інформація про ціну або ціну з іншими критеріями оцінки (у разі обрання державним замовником інших критеріїв).

Одночасно з ціною пропозицією учасник відбору надає державному замовнику забезпечення цінової пропозиції *у вигляді гарантії або грошових коштів (депозиту) в розмірі, що не перевищує 0,5 відсотка очікуваної вартості закупівлі робіт та 3 відсотки очікуваної вартості закупівлі товарів чи послуг, якщо таке забезпечення вимагалось в оголошенні про проведення відбору.*

Інформація від учасника відбору про його відповідність кваліфікаційним вимогам, включаючи інформацію про кінцевих бенефіціарних власників юридичної особи (крім громадських формувань, адвокатських

об'єднань, торгово-промислових палат, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, релігійних організацій, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, державних та комунальних підприємств, установ, організацій), а також про відповідність товару, роботи чи послуги технічним, якісним та кількісним характеристикам предмета закупівлі, зазначеним в оголошенні про проведення відбору, завантажуються ним в електронну систему закупівель самостійно. У разі відсутності в юридичної особи кінцевого бенефіціарного власника, у тому числі кінцевого бенефіціарного власника її засновника, якщо засновник - юридична особа, вноситься відмітка про причину його відсутності.

Забезпечення цінової пропозиції не повертається учаснику відбору виключно у разі:

1) відмови учасника відбору, який став переможцем спрощених торгів, від укладення договору про закупівлю у визначений державним замовником строк;

2) ненадання учасником відбору документів, що підтверджують відсутність підстав;

3) ненадання переможцем спрощених торгів забезпечення виконання договору про закупівлю у визначені державним замовником строки після отримання повідомлення про намір укласти договір про закупівлю, якщо надання такого забезпечення вимагалось в оголошенні про проведення відбору.

Електронна система закупівель автоматично призначає час і дату проведення аукціону.

Ранжування всіх поданих учасниками відбору цін/приведених цін здійснюється в електронній системі закупівель автоматично, від найвищої запропонованої ціни/приведеної ціни до найнижчої, та оприлюднюється автоматично під час аукціону.

Під час проведення аукціону розкривається лише інформація про ціни/приведені ціни, запропоновані учасниками відбору, та їхні позиції в рейтинговій таблиці. Інформація про учасників відбору автоматично оприлюднюється електронною системою закупівель одразу після завершення аукціону.

Ціна, подана учасником відбору за результатами відбору, є остаточною. Учасник відбору, цінова пропозиція якого визнана електронною системою закупівель найбільш економічно вигідною, може зменшити її лише після оприлюднення протоколу про недоліки.

Державний замовник протягом трьох робочих днів з дня завершення аукціону розглядає цінову пропозицію учасника відбору, визнану електронною системою закупівель найбільш економічно вигідною, та інші документи і протягом одного робочого дня оприлюднює протокол з недоліками, виявленими під час розгляду цінової пропозиції.

*За результатами розгляду цінових пропозицій за умови відсутності будь-яких недоліків, державний замовник приймає рішення про намір укласти договір про закупівлю та оприлюднює його протягом **одного робочого дня** після прийняття рішення.*

Переможець торгів у строк, що не перевищує *трьох робочих днів* з дати оприлюднення на офіційному веб-сайті уповноваженого органу з питань закупівель рішення про намір укласти договір про закупівлю, *повинен надати державному замовнику документи, що підтверджують відсутність підстав.*

Державний замовник відхиляє цінову пропозицію у разі, якщо:

1) учасник відбору:

- не усунув недоліки у поданих ним документах протягом 24 годин з моменту його ознайомлення з такими недоліками в електронній системі закупівель;

- не відповідає кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, визначеним державним замовником;

- не надав забезпечення цінової пропозиції (якщо надання забезпечення вимагалось державним замовником в оголошенні про проведення відбору);

- протягом одного року до дати оприлюднення оголошення про проведення спрощеної закупівлі більше двох разів не підписав або відмовився від підписання договору про закупівлю (у тому числі через неукладення договору учасником) із державним замовником, який проводить таку спрощену закупівлю;

- не виконав умови (умов) договору щодо якості або строку поставки товарів, виконання робіт, надання послуг - більше одного разу.

Замовник може прийняти рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та може відхилити тендерну пропозицію учасника в разі, якщо учасник процедури закупівлі не виконав свої зобов'язання за раніше укладеним договором про закупівлю з цим самим замовником, що призвело до його дострокового розірвання, і було застосовано санкції у вигляді штрафів або відшкодування збитків - протягом *трьох років* з дати дострокового розірвання такого договору.

Учасник процедури закупівлі, може надати підтвердження вжиття заходів незважаючи на наявність відповідної підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі. Для цього учасник (суб'єкт господарювання) повинен довести, що він сплатив або зобов'язався сплатити відповідні зобов'язання та відшкодування завданих збитків.

У разі якщо тендерна документація, оголошення про проведення відбору, оголошення про початок переговорів та державні контракти (договори) містять конфіденційну та службову інформацію, державний замовник зобов'язаний визначити в тендерній документації або в оголошенні про проведення відбору або в оголошенні про початок переговорів заходи та вимоги, необхідні для забезпечення захисту такої інформації.

Заходи щодо планування, формування, розміщення та виконання оборонних закупівель, що становлять державну таємницю, здійснюються з дотриманням вимог законодавства про державну таємницю.

Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів.

Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів створюється як автоматизована система. Він ведеться з метою моніторингу інформації про виконанні державні контракти (договори), підтримання в актуальному стані і забезпечення прозорості відомостей щодо учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), об'єктивності оцінювання, відбору і повторного оцінювання виконавців державних контрактів (договорів), зважаючи на їх здатність виробляти та постачати товари, виконувати роботи та надавати послуги відповідно до потреб державних замовників.

Реєстр забезпечує систематизацію та здійснення ретроспективного аналізу даних щодо суб'єктів господарювання в оборонних закупівлях за такими класифікаційними ознаками, зокрема:

1) номенклатура товарів, робіт, послуг оборонного призначення, що виробляється суб'єктом господарювання, робіт і послуг, що виконуються таким суб'єктом;

2) ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі, але не виключно, фіксована ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі за результатами попередніх закупівель, з додержанням законодавства про захист інформації;

3) фінансово-економічний стан підприємства;

4) наявність окремих видів виробничої діяльності підприємства;

5) наявність необхідних виробничих потужностей та технічної спроможності підприємства;

6) наявність необхідних об'єктів права інтелектуальної власності;
7) виконання або участь у виконанні науково-дослідних та інших робіт;

8) наявність потенційних підстав, передбачених цим Законом, для відмови в укладенні контракту (договору) за результатами торгів.

Обробка в Реєстрі інформації з обмеженим доступом та інформації, що становить державну таємницю, здійснюється відповідно до ЗУ «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та «Про державну таємницю». Порядок створення і ведення Реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) затверджується КМ України.

Відповідальність за адміністрування та забезпечення функціонування Реєстру покладається на головний орган у сфері планування оборонних закупівель.

Державне гарантування якості. Виконання оборонних закупівель здійснюється відповідно до державного контракту (договору).

З метою забезпечення контролю виконання державних контрактів (договорів) державні замовники мають право розміщувати на підприємствах, в установах та організаціях, визначених виконавцями державних контрактів (договорів), свої представництва або залучати до такої роботи на договірній основі представництва інших державних замовників. Діяльність зазначених представництв провадиться відповідно до положення, що затверджується КМ України.

Заходи щодо державного гарантування якості здійснюються представниками уповноваженого органу з державного гарантування якості, якщо державним замовником встановлено відповідні вимоги та проведено аналіз ризиків, результати якого доводять необхідність застосування механізму державного гарантування якості. Процедура гарантування якості може здійснюватися на будь-якому етапі виконання державного контракту (договору).

Відповідальність за порушення вимог придбання товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

За придбання товарів, робіт і послуг оборонного призначення без проведення видів (процедур) закупівель, визначених цим Законом або ЗУ «Про публічні закупівлі», укладення державних контрактів (договорів), що передбачають оплату державним замовником у сфері оборони, товарів, робіт і послуг оборонного призначення без проведення видів (процедур) закупівель, визначених ЗУ «Про публічні закупівлі», розділення державним замовником предмета закупівлі на частини з метою

уникнення застосування норм ЗУ службові (посадові) особи, уповноважена особа державного замовника, керівник державного замовника несуть адміністративну та кримінальну відповідальність.

У разі невиконання або неналежного виконання державного контракту (договору) виконавець відшкодовує державному замовнику завдані ним збитки в порядку, визначеному ЦКУ.

Висновки. Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати суб'єктів господарювання, які виконують державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах.

Метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу.

«Публічна закупівля» - це процедура придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому ЗУ «Про публічні закупівлі».

Питання для самоконтролю:

1. Надайте визначення поняття «процедура публічних закупівель».
2. Охарактеризуйте процедуру здійснення публічних закупівель в Україні.
3. Охарактеризуйте стадії публічної закупівлі.
4. Охарактеризуйте процедуру проведення тендерів під час здійснення публічних закупівель.
5. Охарактеризуйте особливі процедури публічних закупівель за окремих умов.
6. Охарактеризуйте адміністративну відповідальність за порушення порядку публічних закупівель ProZorro.
7. Розкрийте процедуру здійснення публічних закупівель для потреб оборони.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Публічні закупівлі: сутність та історія розвитку.
2. Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель. - Стадії здійснення публічних закупівель.
3. Особливі процедури публічних закупівель за окремих умов.
 - 3.1 Спрощена закупівля;
 - 3.2 Звіт про договір про закупівлю;
 - 3.3 Конкурентний діалог;
 - 3.4 Проведення відкритих торгів;

3.5 Переговорна процедура. Скорочена переговорна процедура;

3.5 Рамкова угода;

4. Адміністративна відповідальність за порушення порядку публічних закупівель.

5. Громадський контроль під час здійснення процедур публічних закупівель.

6. Особливості процедур закупівель для потреб оборони та охорони в Україні.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні розглянути історичні передумови становлення та правову основу здійснення публічних закупівель в Україні, принципи діяльності публічних закупівель.

Кожен здобувач освітнього ступеню «магістр» повинен вміти розкрити процедуру здійснення публічних закупівель в Україні. Розкрити особливості процедури закупівель для потреб оборони та охорони.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання для самоконтролю.

Реферати до теми:

1) «Особливості процедури закупівель для потреб оборони та охорони».

2) «Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель».

3) «Особливості процедур закупівель для потреб оборони та охорони в Україні».

Практичні завдання:

Завдання 1. Регіональна філія «Південно-Західна залізниця» ПАТ «Укрзалізниця» оприлюднила на електронному порталі публічних закупівель інформацію про процедуру закупівлі послуги з проведення капітально-відновлювального ремонту пасажирських вагонів типу СВ з обладнанням вакуумними туалетами та новою системою кондиціонування повітря на суму 42 185 000 грн.

Громадянин В. звернувся до тендерного комітету з пропозицією надати необхідні послуги, в якій указав умови виконання робіт. Тендерному комітету стало відомо, що В. має не зняту й не погашену сумишть за крадіжку.

Чи вправі замовник публічних закупівель відхилити тендерну пропозицію В.?

Завдання 2. Міністерством екології та природних ресурсів України було укладено угоду з австрійською компанією «Austroplan Austrian Engineering GMBH» на впровадження технологій дистанційного зондування землі вартістю 49,38 млн грн.

При цьому було відхилено найдешевшу пропозицію – від Харківського національного університету міського господарства, який запропонував послуги лише за 250 тис. грн. Формальною підставою відхилення стала вимога щодо участі в проєкті іноземних учасників.

Чи є законною така вимога? Зробіть юридичний аналіз ситуації.

Завдання 3. Міністерство оборони України проводило переговорну процедуру закупівлі товарів для потреб військових.

Згодом у замовника (Міністерства оборони України) зник доступ до мережі Інтернет. Через два дні Міністерством було прийнято рішення делегувати Службі безпеки України повноваження продовжити переговорну процедуру й укласти договір закупівлі із переможцем електронних торгів.

Чи законні рішення Міністерства оборони України?

Рекомендована до вивчення теми № 10 література:

1; 10; 19; 41; 46; 47; 61; 64; 68; 80; 81; 119; 123; 131; 132; 142;

148.

ТЕМА № 11

«ПРОЦЕДУРИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття електронного урядування.
 2. Сутність електронного уряду, методи та принципи його організації.
 3. Співвідношення понять «електронне урядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд».
 4. Адміністративні процедури е-урядування.
- Висновки.

Мета лекції: формування у здобувачів освітнього ступеню «магістр» сучасних теоретичних та практичних знань, умінь та навичок з електронного урядування, налагодження ефективних комунікацій з

метою кращої підготовки до співробітництва та взаємодії в інформаційному суспільстві та суспільстві знань.

Вступ.

Основні інновації у світі сьогодні пов'язані з використанням інформаційно комунікаційних технологій, в тому числі і така інновація державного управління, як *«електронне урядування»*.

Сьогоднішні завдання щодо впровадження електронного урядування в Україні, полягають не у створенні нових принципів та підходів, а у розробці конкретної системи заходів та послідовності їх здійснення, визначенні розмірів та форм державної правової, політичної, фінансової та адміністративно-організаційної підтримки.

Система «Електронний уряд» повинна відповідати національним інтересам України та виходити з її особливостей. З однієї сторони, її потрібно адаптувати до конкретних соціоекономічних, соціокультурних та державно-політичних умов. А, з іншої сторони, нові інформаційні технології принципово змінюють систему управління суспільством, відбувається заміна жорстких ієрархічних структур більш гнучкими мережевими горизонтальними структурами, які краще пристосовані до реагування на зміни зовнішнього середовища.

Таким чином, проблематика підвищення ефективності роботи державного апарату, реорганізація та реінжиніринг адміністративних процесів переводиться у практичну площину реалізації з використанням інформаційних технологій.

Всі ці проблеми розглядаються нами з точки зору надання державою послуг в електронній формі. *Для цього необхідно досягти позитивних результатів у декількох сферах: у прийнятті методик опису архітектури електронного уряду на різних рівнях управління; у стандартизації державних даних, документів та електронних повідомлень; у прийнятті адекватних моделей державних послуг та процесів і відповідних методик опису; у розробці інтегрованих платформ реалізації електронних державних послуг і процесів, заснованих на стандартах.*

1. Поняття електронного урядування.

Перехід до інформаційного суспільства передбачає трансформацію політичних інститутів і публічного адміністрування з урахуванням нових досягнень науки. Інтернет-технології, що забезпечують інформаційну взаємодію органів влади, бізнесу й інститутів громадянського суспільства, отримали в сучасній літературі найменування «е-урядування».

Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується як в Європі так і в Україні.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою Розпорядженням КМ України від 20.09.2017 р. № 649 передбачено, що ***електронне врядування*** - це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно - телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Електронне урядування - спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Головною складовою електронного урядування є ***електронний уряд*** - єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання.

Електронний уряд визначає новий спосіб взаємодії на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою підвищення ефективності надання державних послуг.

Основною метою програми «Електронне врядування як система прямої електронної демократії і основа надання адміністративних послуг» є допомога Україні в побудові інклюзивної, ефективної політики та системи електронного врядування для підвищення прозорості надання адміністративних послуг громадському сектору та заохочення громадськості до участі у процесі, а також у сприянні стабільності економічних та соціальних реформ.

Електронне врядування має відповідати наступним критеріям:

- 1) бути легко доступним;
- 2) бути інформативним і відігравати важливу роль в підвищенні прозорості операцій, здійснюваних державою та громадянським суспільством;
- 3) інтегрувати цілі державних органів або громадянського суспільства щодо соціально-економічного розвитку;
- 4) покращити доступ до інформації та надання адміністративних послуг;

5) забезпечити можливість активної участі громадськості в національному та регіональному управлінні, та налаштувати систему відповідальності державних органів влади;

6) бути стійким, забезпечувати значну економію і розумні витрати урядом та громадянським суспільством.

Елементи електронного врядування.

У науковій літературі наводиться значна кількість різновидів *класифікацій змісту електронного врядування*. Проте, на наш погляд, найбільш слушним із них є той, який законодавчо закріплений в адміністративному акті КМ України - *Розпорядженні від 20.09.2017 р. № 649 «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»*.

Виходячи з положень аналізованого Розпорядження, доцільно виділити *такі елементи електронного врядування*:

1. *Надання публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій*, що здійснюється через забезпечення прозорих, безпечних і некорупційних, найменш витратних, швидких і зручних електронних послуг; реалізацію принципу *Єдиного вікна («one-stop-shop»)* через забезпечення розвитку та функціонування *Єдиного державного порталу адміністративних послуг*; електронні публічні закупівлі, електронні аукціони; оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, електронних звернень та електронних петицій; електронну ідентифікацію фізичних осіб, зокрема через реалізацію принципу *«single-sign-on»* щодо впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації.

2. *Здійснення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій* - електронної взаємодії через автоматизований обмін даними між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади, а також транскордонною електронною інформацією з публічною адміністрацією зарубіжних країн-сусідів; взаємодії; використання електронного документообігу; здійснення електронного врядування базовими галузями, зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, технологій опрацювання даних великих обсягів (*Big Data*) і *Blockchain*).

3. *Громадський електронний контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації*, зокрема для цього створює благодатні умови законодавчо закріплена вимога обов'язкового оприлюднення (надання) інформації до *Єдиного державного реєстру декларацій* особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

2. Сутність електронного уряду, методи та принципи його організації.

Слід відзначити, що стосовно самого поняття «*електронний уряд*» (*е-уряд*) ведуться заповзяті дискусії. Так, одні дослідники вважають, що е-уряд – це уряд який має власний електронний портал; інші – уряд, який активно взаємодіє з громадянами за допомогою мережі Інтернет, третя точка зору стосується того, що під е-урядом – розглядається вся сфера послуг, яка надається державою та відповідними її органами своїм громадянам.

З метою вирішення питань, які стосуються проблематики запровадження в Україні системи електронного урядування, 24 лютого 2003 р. № 208 року було прийнято Постанову КМ України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд».

Відповідно до Постанови передбачається створити належні нормативно-правові засади функціонування системи «Електронний уряд», забезпечити умови для більш швидкого та доступного надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд». Така система має забезпечити взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади*.

Як зазначається в однойменному проєкті OECD, поняття «Е-уряду» – фокусується на використанні нових інформаційних і комунікативних технологій урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій.

Зокрема, програмний потенціал, який закладено в Інтернет і відповідних технологіях, може стати потенціалом для трансформації структур і операцій уряду.

Відправною точкою проєкту «Е-уряд» є переконаність у тому, що е-уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик.

Метою проєкту OECD є ідентифікація стратегій і рішень е-уряду для досягнення ефективного управління в інформаційному столітті. Передбачається розглянути весь спектр управлінської діяльності, включаючи такі функції: як надання послуг, вироблення політики, регуляція, а також внутрішні фактори, такі як адміністративні структури, управлінські (адміністративні) процеси і управлінські здібності.

Хоча найбільш активний період розробки цього проекту припадає на 2012-2013 рр., проте слід відзначити, що ключовим фактором його на відміну від інших робіт з е-уряду є акцентування уваги на довгостроковій програмі й побудові її на основі обговорень щодо кращого управління і модернізації державного управління у період 2015 – 2020 рр.

Це зумовлено неминучим впливом інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) та їх запровадженням у державне управління протягом наступних 2 - 4 років. Цей проект ставить за мету відповісти на питання, що трапиться після цього.

Вплив Е-уряду повинен мати доступ на обох рівнях – *на рівні урядів* і *на рівні стейкхолдерів (зацікавлених кіл)*. Наприклад, вплив і на послуги відповідних агенцій, і на користувачів послуг. Однак, проект *не має на меті* проаналізувати вплив інформаційних і комунікаційних технологій на такі сфери суспільного життя як медицина і освіта.

Проект концентрує свою увагу на впливі е-уряду на національному рівні, проте увага буде також приділятися і відносинам між національним й іншими рівнями настільки, наскільки вони перехрещуються при виробленні національної політики.

Специфічні теми його оцінки мають підпорядковуватися розв'язанню *трьох етапів окреслених завдань*: 1) можливі майбутні моделі/ урегулювання; 2) відповідні практики і підходи; 3) як досягнути довготермінові ефективні управлінські моделі та якими є їх напрямки.

Критерії побудови електронного уряду мають відповідати управлінським пріоритетам 21 століття, яким притаманна: 1) легітимність; 2) роль законів; 3) прозорість, відповідальність і чесність;

Цей аспект набуває сьогодні все більшої ваги, тому трохи зупинимося на його розкритті. *Прозорість сприяє ефективному управлінню завдяки відкритому процесу прийняття рішень на основі публічного спостереження і покращання рівня контролю громадян щодо звітів управлінських (владних) інститутів.*

Ефективна влада вимагає етичної поведінки і енергійної боротьби з корупцією. *Чесність є передумовою для вироблення ефективної влади, яка заслуговує на довіру.*

Ефективні владні інститути відповідають перед своїми громадянами. Відповідальність передбачає *звітність і зворотні механізми: ефективність; узгодженість; адаптація; партнерство і консультації.*

Методологія формування електронного уряду зумовлена його широтою і різноманітністю. *Аналіз її можна сфокусувати на чотирьох основних групах:*

1. Передбачення, проектування, здатність до реагування:

1) Визначення чіткого, потенційного соціального і відповідного технологічного контексту для реалізації е-уряду, включаючи аналіз відповідних питань.

2) Визначення принципів, стратегій, механізмів і потенційних взаємних компромісів і ризиків використання е-уряду з метою збільшення участі громадян у політичних процесах.

3) Визначення потенційних змін щодо ролі і легітимності державного управління, і відносин зі зацікавленими колами в результаті реалізації е-уряду.

2. Реформування державного управління:

4) Визначення потенційних структурних процесів і поведінки, культурних реформ державного управління, які роблять можливим е-уряд, включаючи потенціал ефективної дієвості.

5) Визначення необхідних стратегій і механізмів допомоги і підтримки реформування результативного е-уряду, включаючи сфери змін в менеджменті, управлінських та інших вмінь та компетентного управління.

3. Стратегічна реалізація Е-уряду:

6) Визначення ефективних послідовних підходів до керівництва, координації і політики щодо реалізації Е-уряду, включаючи розгляд підходів централізації/децентралізації.

7) Визначення ефективного інвестування і фінансових моделей для Е-уряду, включаючи розгляд моделей для координації застосування інформаційних і комунікаційних технологій.

8) Визначення управлінських та інших вмінь необхідних для реалізації Е-уряду, і політики їх забезпечення.

4. Вимірювання і оцінка: Як зробити ці міри впливовими?

9) Оцінка робочої програми і ключових індикаторів (показників) для Е-уряду, під кутом відповідальності уряду, впливу державного управління, і реалізації Е-уряду, включаючи контрольні вимірювання прогресу, якості, користі та вартості (витрачених коштів), ефективності.

Принципи організації електронного уряду:

1) *Орієнтація на громадян.* Громадяни (платники податків), як власники уряду, а не лише споживачі його послуг, визначають політику і напрямок розвитку проекту.

2) *Зручність і простота використання.* Всі електронні додатки, які застосовуються в Е-уряді, мають на меті полегшити користування системою для громадян, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши години чекання.

3) *Бізнес-трансформація.* Все програмне забезпечення, архітектура й інфраструктура, а також політика електронного уряду спрямовані на те, щоб додати урядовій системі ефективність бізнес-моделі, з її відповідною низкою цінностей.

4) *Вартість і складність.* Вони мають бути зведені до мінімуму, щоб робота із системою не викликала ускладнень як у приватних, так і в корпоративних користувачів.

5) *Обслуговування.* Ефективність роботи електронного уряду повинна проявлятися в його здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, при цьому забезпечуючи найвищу якість послуг.

6) *Відповідність.* Електронні додатки мають цілковито відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації, електронних платежів, а також загальному дизайну користувацького інтерфейсу системи.

7) *Масштабність рішень.* Додатки повинні забезпечувати взаємодію між різними структурами й органами, які складають систему, і повну взаємну сумісність.

Аналіз зарубіжного досвіду формування електронного уряду дозволяє також виділити деякі принципові положення:

1) зосередженість на дійсних потребах громадян і бізнесу (підхід «від життя»);

2) використання передових методів і рішень, співробітництво і партнерство з високотехнологічним бізнесом і промисловістю;

3) оптимізація процедур взаємин держави, громадян і бізнесу, відпрацювання механізмів цифрової демократії;

4) порівняння з приватним сектором якості послуг;

5) урахування специфіки потреб різних соціальних верств і груп населення;

6) зосередження уваги на найбільш проблемних темах суспільства;

7) надання державних послуг через різні канали, включаючи цифрове ТВ, мобільні телефони; розвиток мережі центрів виклику і центрів суспільного доступу;

8) підтримка проектів відомств і місцевих органів влади, здійснення координації і вироблення стандартів, які дозволяють створювати вертикально і горизонтально інтегровані державні мережні ресурси;

3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

В юридичній літературі існують певні тенденції щодо розуміння змісту категорій у сфері діяльності публічної адміністрації з використанням «електронних інструментів».

Найбільш широкою категорією є **електронна демократія** - *використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності публічної адміністрації, інформатизація всіх сфер суспільного життя; процес забезпечення двосторонньої взаємодії громадян і держави в забезпеченні впливу на всі процеси державного й суспільного життя в країні. Електронне врядування є невід'ємним елементом електронної демократії.*

Електронна держава - *втілена в особі уповноважених органів форма організації суверенної влади, яка функціонує з метою надання електронних послуг представникам громадянського суспільства. Аналогічно електронне врядування є невід'ємною складовою електронної держави.*

Електронний парламент - *орган законодавчої влади, що як один із центрів концентрації політичної влади спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між парламентарями і представниками громадянського суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій на засадах верховенства права, прозорості, доступності та підзвітності діяльності.*

Електронний суд - *форма електронної демократії, що стосується суцільної інформатизації всіх ланок та інстанцій судового процесу, судових процедур та ін. з метою забезпечення ефективності здійснення правосуддя та задоволення публічного інтересу.*

При цьому треба зазначити, що електронне врядування і категорії електронного парламенту й суду є такими, що існують паралельно та відбивають особливості відповідно електронного інструментарію виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

4. Адміністративні процедури Е-врядування

Під електронним урядуванням слід розуміти використання інформаційно-комунікаційних технологій для покращення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів.

Основним завданням є - створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів.

Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між реєстрами (кожен елемент даних повідомлятиметься і вводиться до реєстру один раз) та установами.

Реєстри будуть відкритими для користування органами державного управління із забезпеченням гарантованого захисту персональних даних, що сприятиме спрощенню процедури надання органами державного управління адміністративних послуг громадянам і юридичним особам з підтвердження фактів та інформації, що міститься в офіційних державних реєстрах, зокрема в електронній формі, через веб-сервіси.

Успішність виконання завдань із впровадження електронного урядування оцінюватиметься шляхом визначення кількості центральних органів виконавчої влади, які приєднані до системи електронної взаємодії, та запитів, що обробляються в електронному вигляді через таку систему.

Результативність запровадження послуг у режимі реального часу буде оцінюватися шляхом визначення кількості послуг, запроваджених відповідно до таких базових рівнів:

I і II рівень - надання інформації та завантаження заяви у форматі pdf;

III рівень - подання заяви та оплата послуги в режимі реального часу;

IV рівень - повністю інтегрована послуга.

Частка користувачів, які отримують послуги в електронному вигляді, повинна збільшитися до 30 відсотків до кінця 2020 року. Частка користувачів, задоволених якістю наданих послуг у режимі реального часу, повинна поступово збільшитися до 60 відсотків до кінця 2020 року.

Зазначені адміністративні послуги відповідно до вимог законодавства повинні бути інтегровані до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, тестову експлуатацію якого розпочато.

До речі, *Єдиний державний портал адміністративних послуг* повинен забезпечити створення сприятливих умов для надання громадянам і юридичним особам доступних, прозорих, безпечних та зручних в отриманні адміністративних послуг за принципом «Єдиного вікна» (*«one-stop-shop»*).

З метою забезпечення відкритості та прозорості державного управління, а також використання інформації та даних, зібраних органами державного управління, необхідно удосконалити систему відкритих даних.

Кількість відкритих наборів даних на Єдиному державному порталі повинна збільшитися із 100 до 20 тис. до 2020 року.

Разом з тим частка опублікованих наборів даних, що мають якість не нижче трьох зірок (згідно з міжнародною п'ятизірковою методикою оцінки якості відкритих даних), повинна збільшитися з 20 до 50 відсотків.

Позитивні приклади запровадження та функціонування електронних урядів в інших країнах свідчать про реальні переваги цих систем та необхідність впровадження електронного урядування в Україні.

Документообіг в державі є системою, що не тільки матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а й процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням.

Сьогодні поняття «електронне урядування» вже не є цілком невідомим і новим, як це було кілька років тому. Воно пов'язане з доступом до публічної інформації і є ефективним засобом забезпечення інформування та доступу до інформації фізичними та юридичними особами. Як результат - е-урядування сприяє прозорості та ефективності діяльності влади.

Реалізація ідеї електронного урядування викликає величезний інтерес у всьому світі. США, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, Латвія, Естонія та багато інших країн уже застосовують або починають застосовувати методи електронного урядування.

Зокрема, уряд США надає громадянам різноманітні послуги через мережу Інтернет: видачу ліцензій, сплату штрафів тощо. В Англії реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми.

Законодавча база України містить досить велику кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері інформаційних технологій. Проте значна частина з них потребує внесення змін та доповнень, оскільки тією чи іншою мірою не узгоджується між собою та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають.

Концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних та водночас самостійних структур: 1) внутрішньої урядової інформаційної інфраструктури (аналог корпоративної мережі); 2) зовнішньої інформаційної інфраструктури (взаємодіє з громадянами та організаціями).

У рамках «електронної держави» інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, а також створюється система он-лайн-вих послуг.

З метою підвищення ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування створена *Національна програма інформатизації*. Нею передбачено об'єднати існуючі у цих органах інформаційні системи та системи, що будуть розроблятися в подальшому, в *єдиний інформаційно-аналітичний комплекс – Інтегровану інформаційно-аналітичну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування України*.

Враховуючи різноманітність існуючих систем електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування при розробці та реалізації пілот-проекту системи передбачається створення інтегрованої системи електронного документообігу.

Метою створення такої системи є забезпечення руху документів (укази, постанови, закони, розпорядження, повідомлення, звіти, аналітичні довідки, тощо), скорочення терміну підготовки та прийняття рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання документів в органах державної влади.

Проте правового забезпечення відносин у сфері системи електронного урядування у формі нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював дане питання на цей час не створено.

31 липня 2000 року Президент України видав Указ «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні». Цим Указом **визначено основні завдання:** 1) забезпечення підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу Інтернет; 2) розвиток і впровадження сучасних комп'ютерних інформаційних технологій у системі державного управління.

Серед інших нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері інформатизації, а саме щодо питань електронного урядування, важливим документом є *Постанова КМ України від 4 січня 2002 року за № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»*.

Відповідно до зазначеного Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом: 1) розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах; 2) створення Єдиного веб-порталу КМ України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

З метою вирішення питань, які стосуються проблематики запровадження в Україні системи електронного урядування, 24 лютого 2003 р. № 208 року було прийнято Постанову КМ України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд».

Відповідно до Постанови передбачається створити належні нормативно-правові засади функціонування системи «Електронний уряд», забезпечити умови для більш швидкого та доступного надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд». Така система має забезпечити взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади.

Правове забезпечення порядку здійснення електронного документообігу в органах влади

Уряд України вживає заходи для забезпечення впровадження технологій електронного документообігу. Основними нормативно-правовими документами з цих питань є:

- Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах влади, затверджений Постановою КМ України від 07 січня 2018 року № 55 «Про затвердження Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну»);

- Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, затверджений *Постановою КМ України від 07 січня 2018 року № 55 «Про затвердження Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі»*.

Зазначені нормативні акти встановлюють загальні правила (процедури) документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або отримання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади.

Основні принципи електронного документообігу:

Однократна реєстрація документа - паралельне виконання різних операцій з метою скорочення часу руху документів і підвищення оперативності їх виконання.

Безперервність руху документа - єдина база документарної інформації для централізованого зберігання документів і що виключає дублювання документів.

Ефективно організована система пошуку документа - відправлення та передавання електронних документів. Відправлення та передавання електронних документів здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ.

Важливе значення в процедурі електронного документообігу має поняття «електронного документа».

Електронний документ - це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа.

Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму.

Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для приймання його змісту людиною.

Обов'язковим реквізитом електронного документа є *обов'язкові дані* в електронному документі, без яких він не може бути підставою для його обліку і не матиме юридичної сили.

Електронна копія електронного документа засвідчується у порядку, встановленому законом.

Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Допустимість елек-

тронного документа як доказу не може заперечуватися виключно на підставі того, що він має електронну форму.

Електронний документ не може бути застосовано як оригінал, якщо цим документом є: 1) свідоцтво про право на спадщину; 2) документ, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів електронних документів; 3) в інших випадках, передбачених законом.

Нотаріальне посвідчення цивільно-правової угоди, укладеної шляхом створення електронного документа (електронних документів), здійснюється у порядку, встановленому законом.

Одержання електронних документів. Електронний документ вважається одержаним адресатом з часу надходження авторові повідомлення в електронній формі від адресата про одержання цього електронного документа автора, якщо інше не передбачено законодавством або попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу.

Якщо автор і адресат у письмовій формі попередньо не домовилися про інше, датою і часом відправлення електронного документа вважаються дата і час, коли відправлення електронного документа не може бути скасовано особою, яка його відправила. У разі відправлення електронного документа шляхом пересилання його на електронному носії, на якому записано цей документ, датою і часом відправлення вважаються дата і час здавання його для пересилання.

Вимоги підтвердження факту одержання документа, встановлені законодавством у випадках відправлення документів рекомендованим листом або передавання їх під розписку, не поширюються на електронні документи. У таких випадках підтвердження факту одержання електронних документів здійснюється згідно з вимогами

Якщо попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу не визначено порядок підтвердження факту одержання електронного документа, таке підтвердження може бути здійснено в будь-якому порядку автоматизованим чи іншим способом в електронній формі або у формі документа на папері. Зазначене підтвердження повинно містити дані про факт і час одержання електронного документа та про відправника цього підтвердження.

У разі ненадходження до автора підтвердження про факт одержання цього електронного документа вважається, що електронний документ не одержано адресатом.

Якщо автор і адресат у письмовій формі попередньо не домовилися про інше, електронний документ вважається відправленим автором та одержаним адресатом за їх місцезнаходженням (для фізичних осіб - місцем проживання), у тому числі якщо інформаційна, телекомунікаційна, інформаційно-телекомунікаційна система, за допомогою якої одержано документ, знаходиться в іншому місці. Місцезнаходження (місце проживання) сторін визначається відповідно до законодавства.

Перевірка цілісності електронного документа. Перевірка цілісності електронного документа проводиться шляхом перевірки електронного цифрового підпису.

Електронний документ, що надійшов на адресу органу виконавчої влади, підлягає відхиленню у разі: 1) відсутності у адресата надійних засобів електронного цифрового підпису; 2) надходження не за адресою; 3) зараження вірусом; 4) негативного результату перевірки на цілісність і справжність усіх накладених на нього електронних цифрових підписів.

При цьому відправнику в *дводенний строк* надсилається відповідне повідомлення за формою згідно з додатком 1 до Типового порядку.

Зазначена процедура для електронного документа відповідає процедурі повернення документа на папері.

Кожен одержаний адресатом електронний документ перевіряється на зараження його вірусом, на цілісність і справжність усіх накладених на нього електронних цифрових підписів, включаючи ті, що накладені (проставлені) згідно із законодавством як електронні печатки. При цьому необхідно, щоб:

- кожен електронний цифровий підпис був підтверджений з використанням посиленого сертифіката ключа за допомогою надійних засобів цифрового підпису;

- під час перевірки використовувався посилений сертифікат ключа, чинний на момент накладення електронного цифрового підпису;

- особистий ключ підписувача відповідав відкритому ключу, зазначеному у сертифікаті;

- на час перевірки був чинним посилений сертифікат відкритого ключа акредитованого центру сертифікації ключів та/або посилений сертифікат відкритого ключа відповідного засвідчувального центру.

Попередній розгляд електронного документа здійснюється у його візуальній формі.

Вхідні, внутрішні та вихідні електронні документи реєструються в одній системі разом з відповідними документами на папері. Реєстрація

вхідних електронних документів здійснюється у тому ж порядку, що й вхідних документів на папері.

Для забезпечення реєстрації, обліку, пошуку і контролю виконання вхідного електронного документа заповнюється реєстраційно-контрольна картка в електронній формі згідно з відповідними додатками до Типового порядку.

Після реєстрації вхідного електронного документа адресат у *дводенний строк* надсилає відправнику повідомлення за формою згідно з відповідним додатком про його прийняття і реєстрацію.

Для фіксування резолюції щодо виконання вхідного електронного документа складається відповідний внутрішній електронний документ «Резолюція» за підписом відповідної посадової особи, про що зазначається в реєстраційно-контрольній картці.

Оформлення і реєстрація електронних документів, що складаються в органі виконавчої влади, за винятком особливостей їх підписання або затвердження, здійснюється у тому ж порядку, що й для документів на папері.

Підписання або затвердження електронного документа здійснюється шляхом накладення на нього електронних цифрових підписів відповідних посадових осіб.

На момент накладення останнього електронного цифрового підпису технологічно або організаційно забезпечується проставлення у створеному електронному документі дати і його реєстраційного номера.

У разі, коли електронний документ не підписано або не затверджено керівником органу виконавчої влади чи іншою посадовою особою реєстрація цього документа скасовується, а його виконавець інформується про відхилення документа.

Проставлення електронної печатки на електронний документ здійснюється згідно із законодавством. При цьому зазначена процедура виконується лише після підписання або затвердження електронного документа.

Електронний цифровий підпис: поняття, ознаки, правовий статус

Електронний цифровий підпис призначений для забезпечення діяльності фізичних та юридичних осіб, яка здійснюється з використанням електронних документів. Він використовується фізичними та юридичними особами - суб'єктами електронного документообігу для ідентифікації підписувача та підтвердження цілісності даних в електронній формі.

З правової точки зору електронний цифровий підпис - це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом прирівнюється до власноручного в разі виконання технічних умов, визначених законом. З фізичної ж точки зору він являє собою унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала.

Таким чином електронний цифровий підпис підтверджує незмінність редакції документа, а у випадку внесення до документа навіть найнезначніших коригувань засвідчує, що такий документ уже не має юридичної сили.

Створення електронного документа завершується накладанням електронного підпису.

Відносини, пов'язані з використанням електронних цифрових підписів, регулюються ЗУ «Про електронний цифровий підпис». Використання інших видів електронних підписів в електронному документообігу здійснюється суб'єктами електронного документообігу на договірних засадах.

ЗУ «Про електронний цифровий підпис» визначає правовий статус електронного цифрового підпису та регулює відносини, що виникають під час використання електронного цифрового підпису. У Законі визначено терміни:

- *електронний підпис* – дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних;

- *електронний цифровий підпис* – вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа.

Електронний цифровий підпис призначений для забезпечення діяльності фізичних та юридичних осіб, що здійснюється з використанням електронних документів. Електронний підпис не може бути визнаний недійсним лише через те, що він має електронну форму або не ґрунтується на посиленому сертифікаті ключа.

Особистий ключ - параметр криптографічного алгоритму формування електронного цифрового підпису, доступний тільки підписувачу.

Відкритий ключ - параметр криптографічного алгоритму перевірки електронного цифрового підпису, доступний суб'єктам відносин у сфері використання електронного цифрового підпису;

Електронний цифровий підпис за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки) у разі, якщо:

- електронний цифровий підпис підтверджено з використанням посиленого сертифіката ключа за допомогою надійних засобів цифрового підпису;

- під час перевірки використовувався посилений сертифікат ключа, чинний на момент накладення електронного цифрового підпису;

- особистий ключ підписувача відповідає відкритому ключу, зазначеному у сертифікаті.

Використання електронного цифрового підпису не змінює порядку підписання договорів та інших документів, встановленого законом для вчинення правочинів у письмовій формі.

Нотаріальні дії із засвідчення справжності електронного цифрового підпису на електронних документах вчиняються відповідно до порядку, встановленого законом.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної форми власності для засвідчення чинності відкритого ключа використовують лише посилений сертифікат ключа. Інші юридичні та фізичні особи можуть на договірних засадах засвідчувати чинність відкритого ключа сертифікатом ключа, сформованим центром сертифікації ключів, а також використовувати електронний цифровий підпис без сертифіката ключа.

Електронний підпис не може бути визнаний недійсним лише через те, що він має електронну форму або не ґрунтується на посиленому сертифікаті ключа.

Під сертифікатом ключа розуміється, документ, виданий центром сертифікації ключів, який засвідчує чинність і належність відкритого ключа підписувачу. Сертифікати ключів можуть розповсюджуватися в електронній формі або у формі документа на папері та використовуватися для ідентифікації особи підписувача. Посилений сертифікат ключа - сертифікат ключа, виданий акредитованим центром сертифікації ключів, засвідчувальним центром, центральним засвідчувальним органом.

Сертифікат ключа містить такі обов'язкові дані:

- найменування та реквізити центру сертифікації ключів (центрального засвідчувального органу, засвідчувального центру);

- зазначення, що сертифікат виданий в Україні;

- унікальний реєстраційний номер сертифіката ключа;
- основні дані (реквізити) підписувача - власника особистого ключа;
- дату і час початку та закінчення строку чинності сертифіката;
- відкритий ключ;
- найменування криптографічного алгоритму, що використовується власником особистого ключа;
- інформацію про обмеження використання підпису.

Посилений сертифікат ключа, крім обов'язкових даних, які містяться в сертифікаті ключа, повинен мати ознаку посиленого сертифіката ключа. Інші дані можуть вноситися у посилений сертифікат ключа на вимогу його власника.

Законом визначено поняття підписувача - особа, яка на законних підставах володіє особистим ключем та від свого імені або за дорученням особи, яку вона представляє, накладає електронний цифровий підпис під час створення електронного документа.

Підписувач має право: 1) вимагати скасування, блокування або поновлення свого сертифіката ключа; 2) оскаржити дії чи бездіяльність центру сертифікації ключів у судовому порядку.

В той же час він зобов'язаний:

- зберігати особистий ключ у таємниці;
- надавати центру сертифікації ключів дані згідно з вимогами цього Закону для засвідчення чинності відкритого ключа;
- своєчасно надавати центру сертифікації ключів інформацію про зміну даних, відображених у сертифікаті ключа.

Розподіл ризиків збитків, що можуть бути заподіяні підписувачам, користувачам та третім особам, які користуються електронними цифровими підписами без сертифіката ключа, визначається суб'єктами правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису на договірних засадах. Захист прав споживачів послуг електронного цифрового підпису, а також механізм реалізації захисту цих прав регулюються ЗУ «Про захист прав споживачів».

У випадках, коли відповідно до законодавства необхідне засвідчення дійсності підпису на документах та відповідності копій документів оригіналам печаткою, на електронний документ накладається ще один електронний цифровий підпис юридичної особи, спеціально призначений для таких цілей.

Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами,

установами та організаціями державної форми власності визначається КМ України. Порядок застосування цифрового підпису в банківській діяльності визначається НБ України.

Адресування електронних документів здійснюється з додержанням тих же вимог, що й для документів на папері. На кожний внутрішній та вихідний електронний документ заповнюється *реєстраційно-контрольна картка* в електронній формі згідно з додатками.

Перед відправленням вихідного електронного документа проводиться перевірка його цілісності та справжності усіх накладених на нього електронних цифрових підписів з додержанням тих же вимог, що й для вхідних документів. У разі порушення цілісності вихідного електронного документа або не підтвердження справжності накладеного на нього електронного цифрового підпису (підписів) його реєстрація скасовується, а виконавець інформується про відхилення документа.

Вихідні електронні документи відправляються адресатам службою діловодства централізовано не пізніше *наступного робочого дня* після їх одержання від структурних підрозділів - виконавців.

Електронний документ вважається одержаним адресатом з часу надходження відправнику повідомлення про його прийняття і реєстрацію. У разі неодержання від адресата протягом *двох робочих днів* повідомлення про прийняття і реєстрацію або про відхилення електронного документа відправник вживає додаткових заходів з використанням інших засобів зв'язку для одержання від адресата відповідного повідомлення.

У разі одержання від адресата повідомлення про відхилення електронного документа відправником вживаються заходи для усунення причин відхилення і забезпечення повторного відправлення цього документа.

Якщо таке повідомлення одержане від адресата, який не має надійних засобів цифрового електронного підпису, цьому адресату надсилається відповідний документ на папері. Підтвердження факту одержання від адресата повідомлення щодо електронного документа відправником не здійснюється.

Реєстраційний номер, дата і час реєстрації електронного документа адресатом, зазначені у його повідомленні, фіксуються відправником у реєстраційно-контрольній картці.

Погодження електронного документа здійснюється шляхом накладення на нього електронного цифрового підпису посадової особи.

Зауваження і пропозиції до поданого електронного документа (у разі наявності) фіксуються в окремому електронному документі, на який накладається електронний цифровий підпис посадової особи.

Порядок внутрішнього погодження електронних документів у системі електронного документообігу органу виконавчої влади затверджується його керівником, якщо інше не встановлено законодавством.

У разі відсутності в органі виконавчої влади, яким погоджується електронний документ, надійних засобів електронного цифрового підпису цьому органу для погодження надається відповідний документ на папері.

Усі інші дії з електронними документами виконуються в органі виконавчої влади згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкцією з діловодства цього органу. Дія Типового порядку поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом виконавчої влади.

Порядок зберігання електронного документа. Суб'єкти електронного документообігу повинні зберігати електронні документи на електронних носіях інформації у формі, що дає змогу перевірити їх цілісність на цих носіях.

Строк зберігання електронних документів на електронних носіях інформації повинен бути не меншим від строку, встановленого законодавством для відповідних документів на папері. У разі неможливості зберігання електронних документів на електронних носіях інформації протягом терміну, встановленого законодавством для відповідних документів на папері, суб'єкти електронного документообігу повинні вживати заходів щодо дублювання документів на кількох електронних носіях інформації та здійснювати їх періодичне копіювання відповідно до порядку обліку та копіювання документів, встановленого законодавством. Якщо неможливо виконати зазначені вимоги, електронні документи повинні зберігатися у вигляді копії документа на папері (у разі відсутності оригіналу цього документа на папері). При копіюванні електронного документа з електронного носія інформації обов'язково здійснюється перевірка цілісності даних на цьому носії.

При зберіганні електронних документів обов'язкове дотримання таких вимог: 1) інформація, що міститься в електронних документах, повинна бути доступною для її подальшого використання; 2) має бути забезпечена можливість відновлення електронного документа у тому форматі, в якому він був створений, відправлений або одержаний; 3) має

зберігатися інформація, яка дає змогу встановити походження та призначення електронного документа, а також дату і час його відправлення чи одержання.

Суб'єкти електронного документообігу можуть забезпечувати додержання вимог щодо збереження електронних документів шляхом використання послуг посередника, у тому числі архівної установи, якщо така установа додержується встановлених вимог.

Створення архівів електронних документів, подання електронних документів до архівних установ України та їх зберігання в цих установах здійснюється у порядку, визначеному законодавством. Так, електронні документи, що надходять на адресу органу виконавчої влади, приймаються службою діловодства централізовано.

Сьогодні, велике значення має інтеграція державних, регіональних та муніципальних інформаційних ресурсів, що дозволить підвищити ефективність роботи державного апарату, скоротити можливості для фінансових махінацій, порушення законів, ухиляння від сплати податків і т.ін.

Висновки. *Під електронним урядуванням слід розуміти використання інформаційно-комунікаційних технологій для покращення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів.*

Основним завданням є створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів.

Реєстри будуть відкритими для користування органами державного управління із забезпеченням гарантованого захисту персональних даних, що сприятиме спрощенню процедури надання органами державного управління адміністративних послуг громадянам і юридичним особам з підтвердження фактів та інформації, що міститься в офіційних державних реєстрах, зокрема в електронній формі, через веб-сервіси.

Електронний уряд - єдина інфраструктура ефективної та продуктивної взаємодії публічної адміністрації з усіма представниками громадянського суспільства на основі повсюдного викривання інформаційно-комунікативних технологій в аспекті підвищення політичної участі та впровадження більшої кількості та кращої якості інформації та інших

послуг назовні для фізичних і юридичних осіб, а також внутрішньо для публічної адміністрації.

Електронний уряд є невід'ємною складовою електронного врядування та наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте поняття електронного врядування.
2. Які існують елементи електронного врядування?
3. Охарактеризуйте електронний уряд як складову електронного врядування.
4. Розкрийте основні підходи та моделі до побудови електронного уряду.
5. Охарактеризуйте електронну демократію як атрибут захисту громадянами своїх інтересів і визначених форм співпраці з державою за допомогою технологій електронного врядування.
6. Розкрийте процедури здійснення електронного документообігу в органах публічної влади.
7. Розкрийте новітні форми залучення громадян до процесу прийняття рішень: е-охоплення, е-включення, е-участь, е-партнерство.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Поняття електронного врядування.
2. Елементи електронного врядування
3. Сутність електронного уряду, методи та принципи його організації.
4. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд».
5. Адміністративні процедури е-врядування.
 - 5.1 Правове забезпечення порядку здійснення електронного документообігу в органах влади.
 - 5.2 Основні принципи електронного документообігу.
 - 5.3 Процедури здійснення електронного документообігу в органах публічної влади.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні опрацювати рекомендацію для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на визначення поняття «електронне врядування» «електронний уряд».

Вміти розкривати зміст понять «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд». Ретельно розглянути стадії процедури здійснення електронного документообігу в органах публічної влади.

Здобувачам освітнього ступеню «магістр» рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та виконати завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- 1) «Процедури здійснення електронного документообігу в органах публічної влади».
- 2) «Правове забезпечення порядку здійснення електронного документообігу в органах влади».

Рекомендована до вивчення теми №11 література:

1; 2; 29; 31; 41; 44; 46-50; 53-55; 61-64; 75; 81; 82; 100; 102; 115; 119; 123; 130; 142.

ТЕМА № 12

«АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ РЕЄСТРАЦІЇ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВОВІДНОСИН У СОЦІАЛЬНІЙ ТА ГОСПОДАРСЬКІЙ СФЕРІ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Місце та роль реєстраційно-дозвільних процедур в публічному адмініструванні.

2. Поняття, види та структура реєстраційних процедур.

2.1 Стадії реєстраційних процедур.

2.2 Процедура державної реєстрації фізичних осіб.

2.3 Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

2.4 Процедура реєстрації громадської організації чи громадської спілки.

2.5 Процедура реєстрації політичних партій.

3. Процедура здійснення дозвільно-ліцензійних проваджень.

Висновки.

Метою лекції є: розгляд та засвоєння здобувачами освітнього ступеню «магістр» поняття та змісту реєстраційних процедур, дослідження його видів, суб'єктів та процедурного порядку здійснення дозвільного провадження.

Вступ

Радикальні перетворення у всіх сферах політичного та соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані з забезпеченням безпеки особистості, суспільства і держави, створенням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя.

Процеси демократизації суспільства і держави в Україні, рівність різних форм власності стали підставою для підприємницької активності фізичних та юридичних осіб, здійснення окремих видів діяльності, виробництва, робіт та послуг, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних технологій, предметів та речовин.

Методичний матеріал лекції ознайомить здобувачів освітнього ступеню «магістр» з особливостями та процедурним порядком здійснення реєстраційних та дозвільних проваджень в органах державної влади та місцевого самоврядування.

1. Місце та роль реєстраційно-дозвільних процедур в публічному адмініструванні.

Значне місце в загальній структурі публічного адміністрування посідають реєстраційно-дозвільні процедури та окремі провадження, які здійснюються компетентними державними органами (дозвільними органами), органами місцевого самоврядування, які діють від імені держави і з метою врегулювання суспільних відносин в сфері публічного управління.

Безперечно, що в даному випадку мова йде про існування певного кола взаємопов'язаних суспільних відносин, які регулюються однорідними правовими нормами й утворюють, таким чином, *окремий*

інститут адміністративного права – адміністративний інститут дозвільної системи.

Таким чином, **адміністративно-правові норми дозвільної системи**, в широкому розумінні **регулюють суспільні відносини**, які **виникають у сфері**:

- *обігу спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, передбачених Положенням про дозвільну систему;*
- *господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню згідно з вимогами ЗУ «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»;*

- *інших дій, які відповідно до чинного законодавства України передбачають обов'язкове отримання фізичними та юридичними особами дозволів (візи, акта, посвідчення, договору) на їх здійснення.*

Значне місце за обсягом управлінських завдань, в структурі публічного адміністрування посідають реєстраційно-дозвільні провадження.

Серед них можна виділити провадження з видачі дозволів (у тому числі узгоджень) на здійснення певної діяльності, зокрема таких:

- *свідоцтво про право проведення нотаріальної діяльності;*
- *дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;*
- *дозвіл на вивіз з території України документів Національного архівного фонду з метою тимчасового їх експонування або реставрації;*
- *дозвіл на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден в аеропорти України або з аеропортів України;*
- *дозвіл на проведення підривних робіт і виготовлення непромислових вибухових речовин на місцях;*
- *дозвіл на право керування транспортними засобами і свідоцтво про право керування цими засобами;*
- *дозвіл на діяльність інвестиційних фондів та інвестиційних компаній;*
- *дозвіл на здійснення діяльності щодо випуску й обороту цінних паперів;*
- *узгодження проектів конструкцій транспортних засобів щодо дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху;*

- узгодження технічних умов щодо розробки нової автомобільної техніки, а також технічних засобів, що використовуються для обслуговування і ремонту автотранспортних засобів;

- узгодження лімітів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

- затвердження технічних умов, технологічних інструкцій та рецептур виробництва спирту етилового, горілки, лікero-горілочаних виробів, які є обов'язковими для підприємств усіх форм власності, що виробляють зазначену продукцію;

- процедура щодо надання в користування мисливських угідь;

- організація промислового вилову риби, інших водних живих ресурсів, а також аматорського і спортивного рибальства.

Також можна виділити провадження, пов'язані з видачею ліцензій на певний вид діяльності.

Наприклад, провадження з видачі ліцензій на:

- ← - пошук (розвідку) та експлуатацію родовищ корисних копалин;

- ← - виробництво, ремонт і реалізацію спортивної, мисливської вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, а також холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/сек; створення й утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів;

- ← - виготовлення й оптову реалізацію лікарських засобів;

- ← - виготовлення й реалізацію особливо небезпечних хімічних засобів відповідно до переліку, передбаченого КМ України;

- ← - видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінних каменів;

- ← - оптову торгівлю спиртом етиловим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, а також роздрібну торгівлю останніми;

- ← - ветеринарну практику;

- ← - медичну практику;

- ← - юридичну практику;

- ← - судово-експертну діяльність;

- ← - страхову діяльність.

Можна виділити також провадження, пов'язані з видачею дозволів на об'єкти й операції з ними:

- дозвіл на придбання, зберігання, носіння й перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання й використання яких встановлено спеціальні правила;

- дозвіл на рух транспортних засобів із понадгабаритними, великогазовими, небезпечними вантажами;

- дозвіл на придбання вибухових матеріалів підприємствами й організаціями.

В окремих випадках провадження пов'язано з наданням дозволу на проведення заходів: зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, а також спортивних, видовищних та інших масових акцій.

Відповідний дозвіл надається й на розміщення об'єктів. Зокрема, йдеться про дозвіл на спорудження об'єктів міськбудівництва, узгодження проєктів землепорядкування, узгодження питань щодо будівництва підприємств та споруд.

Можна виділити кілька груп реєстраційних проваджень. Наприклад, одні провадження пов'язані з реєстрацією певних фактів (актів), зокрема актів громадянського стану (засвідчення фактів народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу) та видачею громадянам відповідних посвідчень;

другі - з реєстрацією колективних договорів і угод;

треті - з реєстрацією суб'єктів. До останніх, зокрема, належать:

- державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності;
- реєстрація комерційних банків;
- реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення;

- реєстрація об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів;

- державна реєстрація друкованих засобів масової інформації й інформаційних агентств;

- реєстрація адвокатських об'єднань і т. ін.

У групі проваджень з реєстрації об'єктів можна виділити такі:

- реєстрація об'єктів нерухомого майна;
- реєстрація автомобілотранспортних засобів;
- реєстрація цивільних повітряних суден, аеродромів, аеропортів і присвоєння повітряним суднам, унесенням до державного реєстру, державних і реєстраційних розпізнавальних знаків;

- реєстрація річкових і морських суден під прапором України і ін.

У деяких випадках здійснюється реєстрація прав, зокрема права власності, користування землею, договорів оренди землі.

До реєстраційно-дозвільних проваджень можна віднести провадження з легалізації, наприклад, консульська легалізація документів, а також провадження з нострифікації (*визнання актів*) і встановлення достовірності актів.

Наприклад, провадження з нострифікації дипломів та атестатів, виданих громадянам України в інших країнах, а також із встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України.

Значна кількість проваджень пов'язана з акредитацією, атестацією та сертифікацією. Тут можна виділити провадження з акредитації вищих навчальних закладів, з акредитації установ охорони здоров'я, з акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при органах державної влади і місцевого самоврядування, з атестації судових експертів, із сертифікації продукції в рамках державної системи сертифікації і т. ін.

Особливе місце серед реєстраційних проваджень відведено провадженню з державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

2. Поняття, види та структура реєстраційних процедур

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

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

Ознаками реєстраційних процедур є такі: 1) це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; 2) множинність суб'єктів, правомочних здійснювати реєстраційну діяльність; 3) множинність об'єктів реєстраційної діяльності; 4) можливість оскарження рішення у передбачених законом випадках.

Переходячи до розгляду даного питання слід спочатку визначити наступні положення.

Так, *по-перше*, реєстраційні процедури охоплюють широке коло суспільних відносин та займають особливе місце в структурі адміністративного процесу.

Воно безпосередньо пов'язане з владно-управлінською діяльністю держави. Слід наголосити, що саме під час реєстраційних проваджень, в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб відбувається офіційне визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

Щодо визначення поняття *об'єкт державної реєстрації*, слід зазначити, що під ним розуміють *матеріальні та нематеріальні блага або права фізичних чи юридичних осіб та юридичні факти*.

Вичерпаного переліку об'єктів державної реєстрації не існує. Кількість об'єктів може вимірюється сотнями.

З огляду на це, їх аналіз дає нам змогу визначити окремі **основні групи об'єктів державної реєстрації**.

1. **Матеріальні** – *нерухомість* (квартири, будинки, капітальні споруди, земельні ділянки тощо); *рухоме майно* (автотранспортні засоби, зброя, об'єкти дозвільної системи, цінні папери, реєстратори розрахункових операцій за товари або послуги, результати науково-дослідної та творчої діяльності, товарні знаки (логотипи) тощо); *документи* (бланки нотаріальних документів, нормативно-правові акти, доручення, спадкові справи тощо); *юридичні особи* (підприємства, установи, організації).

2. **Нематеріальні** – *учасники виборчого процесу* (кандидати на виборчі посади, представники від кандидатів, які здійснюють нагляд за дотриманням законності у процесі виборів тощо); *об'єкти пов'язанні з певною діяльністю* (угоди, ліцензії, нотаріальна діяльність, адвокатська діяльність, брокерська діяльність, фінансові операції (тендери), іпотека, майнові застави, випуск цінних паперів, банківські рахунки тощо);

2. **Юридичні факти** – *цивільні стани* (укладання та розрив шлюбу, усиновлення, установлення батьківства, зміна прізвища або імені); *події* (народження, смерть тощо).

На думку О.В. Кузьменко, до реєстраційних процедур слід також відносити **облікові адміністративні процедури**. *Існуючими правилами регламентується облік за місцем перебування та за місцем проживання таких категорій громадян: військовозобов'язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та інших культових споруд; мігрантів; осіб, що за умовами і характером своєї роботи пов'язані з постійним переміщенням (моряки, учасники експедицій тощо); платників податків; ВІЛ-інфікованих, інфекційно-хворих та психічнохворих осіб; постраждалих унаслідок катастроф техногенного характеру; учасників бойових дій; ветеранів праці; оцінювачів майна та майнових прав; отримувачів гуманітарної допомоги; осіб, що професійно*

займаються операціями з цінними паперами; безробітних громадян та громадян, які шукають роботу, тощо.

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

Учасниками реєстраційних проваджень є: з одного боку, органи публічної адміністрації (органи виконавчої влади, їх посадові або службові особи), з іншого боку - громадяни, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Реєстраційному провадженню притаманні певні процесуальні особливості:

1) В основі провадження є діяльність уповноважених органів публічної реєстрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

1) В процесі реєстраційного провадження відбувається офіційне визнання та фіксацію юридичних фактів.

2) Реєстраційне провадження є спеціальною процедурою створення та наділення правосуб'єктністю юридичних осіб.

3) В процесі здійснення, в момент державної реєстрації; а) особи набувають певних прав; б) певні правові документи набувають своєю юридичної сили.

4) В процесі здійснення провадження, передбачено введення спеціальних державних реєстрів.

Як зазначено вище, чинним законодавством передбачено ведення певних спеціальних державних реєстрів.

Державний реєстр - це єдиний державний, автоматизований інформаційний банк даних, що призначений для зберігання, обробки певних відомостей.

Державний реєстр будь-яких об'єктів державної реєстрації **здійснюється з метою** забезпечення органів державної влади вірогідною інформацією про стан існування об'єктів у системі державного управління.

Юридичний зміст спеціального державного реєстру полягає в тому, що у процесі реалізації покладених на орган публічної адміністра-

ції повноважень з реєстрації певних об'єктів, уповноважена особа державного органу заносить відомості про реєстрацію об'єкту до спеціальної бази даних. Державний реєстр ведеться на електронних носіях, відповідно до встановлених державних правил та стандартів. Дотримання встановлених вимог забезпечує взаємодію державного реєстру з іншими інформаційними базами даних.

Доступ до даних державного реєстру мають державні органи та їх посадові особи, що мають повноваження щодо формування, змін та введення бази даних реєстру (адміністратори) та користувачі – громадяни, підприємства, установи, організації.

Конкретний перелік адміністраторів та користувачів державних реєстрів визначається окремими законодавчими актами. Державний реєстр містить чітко визначені нормативно-правовими актами відомості про об'єкт реєстрації, але для кожного об'єкта вони мають відповідний перелік. *До Державного реєстру не заносять відомості, що становлять державну таємницю.*

Державні (іноді вони мають назву «єдині») реєстри інформаційної мережі Міністерства юстиції України створені та функціонують відповідно до законодавства України. Загалом, Міністерство юстиції є держателем та забезпечує функціонування Єдиних та Державних реєстрів - електронних баз даних, що є державною власністю.

Так наприклад, функціонують:

- єдиний реєстр громадських формувань;
- єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів;
- єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна;
- єдиний реєстр нотаріусів України;
- реєстр прав власності на нерухоме майно;
- державний реєстр атестованих судових експертів;
- єдиний державний реєстр нормативно-правових актів;
- єдиний державний реєстр виконавчих проваджень;
- державний реєстр іпотек;
- державний реєстр правочинів;
- державний реєстр обтяжень рухомого майна;
- спадковий реєстр;
- реєстр спеціальних бланків документів інформаційної системи

Міністерства юстиції України;

- єдиний реєстр довіреностей;
- державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

- єдиний державний реєстр військовозобов'язаних;
- державний реєстр оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок;
- єдиний державний реєстр приватних виконавців України;
- державний реєстр тимчасово переміщених осіб;
- державний реєстр актів цивільного стану громадян.

Адміністратором Єдиних та Державних реєстрів інформаційної мережі Мін'юсту є ДП «Державний центр інформаційних ресурсів України» Міністерства юстиції України.

2.1 Стадії реєстраційних процедур.

Основною складовою реєстраційної процедури є реєстраційного провадження. **Реєстраційне провадження** - це регламентована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

Стадії реєстраційного провадження. При визначенні стадій реєстраційного провадження доцільно звернути увагу саме на їх процедурну природу, маючи на увазі, що процедура є системою, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовно змінюючих один одного актів поводження; врегульована соціальними нормами; ієрархічно побудована; перебуває в розвитку; виступає засобом реалізації основних суспільних відносин (має службовий характер).

З огляду на вищезазначене пропонуємо виділити такі **стадії реєстраційного провадження**: 1) порушення реєстраційного провадження; 2) розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів; 3) прийняття реєстратором рішення про реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації; 4) оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації (факультативна стадія); 5) виконання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру.

З метою всебічного дослідження питання стадійності реєстраційного провадження охарактеризуємо кожен визначену стадію такого провадження окремо та зазначимо відповідні етапи в межах кожної стадії.

Перша стадія (порушення реєстраційного провадження) обумовлена наявністю процесуального моменту порушення адміністративного провадження. Дана стадія складається із двох етапів – 1) звер-

нення до органу державної реєстрації у встановленому порядку та 2) ухвалення рішення про порушення справи.

Ця стадія починається із першого етапу, змістом якого є подання зацікавленою фізичною особою або суб'єктом господарювання до компетентного державного органу заяви встановленого зразка та документів, перелік яких у обов'язковому порядку затверджений законодавцем.

У більшості випадків за вчинення реєстраційних дій законодавцем передбачено *сплату відповідного реєстраційного збору.*

Перший етап даної стадії (звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку) *закінчується отриманням документів*, обсяг яких встановлений нормативними актами відповідно до тієї чи іншої реєстраційної процедури, уповноваженим державним органом.

Під отриманням пропонуємо розуміти надходження до такого органу названих документів та їх реєстрацію службовою особою органу державної реєстрації у відповідних книгах (журналах, реєстрах тощо) обліку такої документації з присвоєнням відповідного облікового номеру.

Другий етап - етап ухвалення рішення про порушення реєстраційного провадження починається із поданням пакету вказаних документів службовою особою на розгляд до керівника органу державної реєстрації або (у випадках коли державний реєстратор діє одноособово) безпосередньо державному реєстратору.

Керівник органу державної реєстрації або уповноважена ним особа (у випадку коли таке доручення здійснюється у встановленому порядку від керівника до начальника відповідного структурного підрозділу) надає резолюцію, яка за своєю природою управлінським рішенням, зміст якого полягає у визначенні конкретного виконавця та спрямування таких документів йому в роботу для вчинення (відмови у вчиненні) відповідної реєстраційної дії. Тобто *резолюція є матеріальним вираженням управлінського рішення в даному виді адміністративно-процесуальної діяльності.*

Друга стадія (розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів) починається одразу ж після отримання визначеним уповноваженою особою органу державної реєстрації виконавцем відповідної заяви та доданого до неї пакету документів.

У сучасній науковій літературі зазначено, що на даній стадії уповноважений державний орган здійснює перевірку комплектності документів, повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці або представлених документах, та перевірку документів, які подаються до

компетентного органу на відсутність підстав для відмови у внесенні відповідного запису до державного реєстру.

У зазначеній стадії доцільно виділити **такі етапи**:

1) **попередня перевірка** комплектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті);

2) **аналіз поданих документів** реєстратору на предмет виявлення підстав для відмови від вчинення державної реєстрації. Сутність даної стадії полягає в повному та об'єктивному дослідженні державним реєстратором поданих заявником документів на відповідність вимогам чинного законодавства. Результатом такого дослідження є *формування певного висновку щодо можливості чи неможливості прийняття рішення про вчинення певної реєстраційної дії* з метою подальшого прийняття відповідного управлінського рішення в межах наступної стадії.

Етап попередньої перевірки комплектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті) починається одразу ж після надходження до державного реєстратора із відповідною резолюцією уповноваженої особи органу державної реєстрації документів, що були подані заявником.

Державний реєстратор перевіряє наявність заяви про державну реєстрацію, комплектність та повноту доданих до такої заяви документів відповідно до переліку, що обов'язково встановлюється законодавцем залежно від виду реєстраційної дії.

Після здійснення зазначеної перевірки даний етап завершується та починається етап аналізу наявних даних та поданих документів реєстратору на предмет вчинення реєстрації або виявлення підстав для відмови від вчинення такої.

*Даний етап починається із формування державним реєстратором **реєстраційної справи*** - папки організаційно-облікового типу з документами або комп'ютерними файлами для тривалого зберігання (протягом терміну, встановленого законодавством), що подаються заявником державному реєстратору відповідно до закону.

У подальшому за результатами розгляду заяви про вчинення реєстраційних дій до даної справи додається або документ, що свідчить про вчинення таких дій, або повідомлення про відмову в державній реєстрації. Державний реєстратор здійснює аналіз заяви про державну реєстрацію та доданих до неї документів на предмет наявності в змісті або формі юридичних підстав для відмови від вчинення реєстраційних дій.

Слід підкреслити, що перелік підстав для відмови внесенні відповідного запису до державного реєстру визначено законодавцем та є *вичерпним*. При цьому в одних випадках такий перелік встановлено безпосередньо законами, а в інших - підзаконними нормативно-правовими актами.

З наведеного можна зробити висновок, що **другий етап цієї стадії закінчується прийняттям державним реєстратором (або його службовою особою) рішення про можливість вчинення відповідної реєстраційної дії** або відмови у вчиненні такої дії.

Далі, у разі відсутності визначених законодавцем підстав для відмови у вчиненні реєстраційних дій, уповноважений державний орган (посадова особа) готує реєстраційну справу до виконання прийнятого рішення - вчинення реєстраційних дій або оформлення відмови у вчиненні.

Така підготовка **полягає в організаційно-технічних заходах: відкриття відповідного розділу в реєстрі справ, оброблення заяв про реєстрацію тощо.**

Як правило, законодавцем встановлюється певний термін, впродовж якого уповноважений державний орган має повідомити заявника про відмову у вчиненні реєстраційних дій або вчинити безпосередньо державну реєстрацію. На нашу думку, рішення про відмову в реєстрації та рішення про внесення відповідного запису до державного реєстру водночас є юридичними фактами, які обумовлюють виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин, та не є нормативно-правовими актами державного управління індивідуальної дії, яким властиві усі вимоги, що пред'являються до останнього.

Зазначимо, що в нашому випадку таке рішення має офіційний, державно-владний характер, і виконання акта гарантується на законодавчому рівні: рішення виходить від компетентного державного органу в односторонньо-владному порядку; приймається уповноваженим суб'єктом управління в межах його компетенції; регламентує певний порядок управлінських відносин; містить обов'язкове правове вирішення питань, що регулюються, у тому числі, нормами адміністративного права.

Таким чином, можемо констатувати той факт, що **юридична форма реалізації реєстраційних процедур обумовлює її подвійний характер** з одного боку, акт індивідуальної дії оформлює завершення реалізації реєстраційних процедур, а з іншого боку, уповноважені державні органи за допомогою таких актів індивідуальної дії порушують реєстраційне провадження.

Стадія оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації є факультативною стадією. Слід зазначити, що в реєстраційному провадженні для *факультативної стадії* характерно те, що вона не завжди передбачена спеціальними нормативними актами, якими регламентовані відповідні реєстраційні процедури, тому оскарження дій реєстратора, у разі незгоди заявника з прийнятим рішенням, заявником має відбуватись з огляду на наявність загальних норм чинного законодавства України з цих питань.

Слід мати на увазі, що процедура оскарження відмови у вчиненні реєстраційних дій до керівництва відповідного уповноваженого державного органу, по-перше, повинна бути прямо передбачена у відповідному нормативно-правовому акті, а по-друге, не перешкоджає оскарженню рішення реєстратора відразу в судовому порядку.

Таким чином, таке адміністративне оскарження є формою позасудового захисту інтересів фізичних і юридичних осіб.

За своєю природою така форма захисту є недосконалою через певні прогалини у вітчизняному законодавстві. На нашу думку, найбільш ефективним способом вирішення таких спірних правовідносин є судовий порядок, що встановлений КАС.

Наступна стадія реєстраційного провадження - це виконання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру. Цей стан є заключною стадією реєстраційного провадження.

Зазначена стадія являє собою сукупність заходів, проведених суб'єктом управління, організованих відповідно до вимог чинного законодавства з реалізації прийнятого управлінського рішення в межах конкретно сформованої адміністративної справи.

Така обставина передбачає, що в разі прийняття уповноваженим державним органом відповідного рішення щодо вчинення відповідних реєстраційних дій, такий орган вчиняє дії, кінцевим результатом яких є видача заявникові **свідництва, посвідчення чи витягу встановленого зразка**, якому передуює внесення необхідної інформації до бази даних певного державного реєстру.

Тобто стадія виконання рішення спрямована на практичну реалізацію винесеного уповноваженим державним органом рішення у конкретній адміністративній справі. Іноді законодавцем залежно від видів об'єктів державної реєстрації передбачено виконання певних обов'язкових умов при вчиненні певних реєстраційних дій.

Досліджуючи питання здійснення реєстраційних дій можна констатувати, що підтвердження такої реєстрації та, як наслідок, за-

вершення провадження у справі є надання реєстратором заявникові одного з наступних документів: свідоцтва, посвідчення чи витягу з відповідного державного реєстру.

З огляду на викладене можна констатувати, що реєстраційне провадження має визначене коло суб'єктів та свою структуру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійністю й логічною завершеністю, при цьому таке провадження завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних проваджень. Усі прийняті рішення на будь-якій стадії реєстраційного провадження повинні відповідати вимогам законності, що забезпечується системою юридичних гарантій.

2.2. Процедура державної реєстрації фізичних осіб

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя.

Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Крім того, стаття 3 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» *виконавчий орган сільської, селищної, міської ради визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради.*

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнеобхідніших адміністративних послуг, **зокрема у таких сферах:**

1) *реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги):* державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;

2) *реєстрація / зняття з реєстрації мешканців*: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; видання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; видання довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);

3) *паспортні послуги (1-ї черги)*: вклеювання до паспорта громадянина України (у формі книжечки) фотокартки при досягненні громадянином 25- або 45-річного віку; засвідчення правильності копії (фотокопії) документа і виписки з нього; засвідчення справжності підпису на документі;

4) *призначення житлових субсидій*;

5) *призначення окремих видів державної допомоги* (зокрема при народженні дитини тощо);

6) *призначення та перерахунок пенсій*.

Головним субєктом здійснення реєстраційних процедур в межах територіальної громади є *інститут старости*. Основними напрямками діяльності старости є: створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, видання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ОТГ і безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл та селищ, які не є адміністративними центрами ОТГ

Для отримання жителями сіл та селищ реєстраційних адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ) староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці необхідних документів: надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які необхідно додати до заяви.

Для одержання громадянами адміністративних послуг в ОТГ староста має право видавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації) особи, довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб). Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунок пенсій. Староста має печатку для довідок.

2.3 Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців

На сьогодні відносини, які наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних

осіб-підприємців та громадських формувань» і підзаконними нормативно-правовими актами.

ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» поширюється на державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямовано на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу - забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій.

Відповідно до ст. 1 ЗУ *у державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань* - це особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

Суб'єктами державної реєстрації є:

- *Міністерство юстиції України* - у виключних випадках реєстрації політичних та громадських суб'єктів;

- *територіальні органи Міністерства юстиції України* - у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АРК, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, чинних третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи;

- *виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти* - у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського, АРК значення) набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності.

Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку, установленому КМ України (п. 14 ст. 1 Закону (3.09.2012 № 520).

2.4 Процедура реєстрації громадської організації чи громадської спілки

Для реєстрації громадської організації чи громадської спілки – юридичної особи *протягом 60 днів з дня їх утворення* необхідно подати (особисто або надіслати поштою) пакет документів, оформлених українською мовою, до відповідної реєстраційної служби районного, міського, міськрайонного управління юстиції за місцезнаходженням організації.

Перелік документів необхідних для здійснення процедури реєстрації громадської організації чи громадської спілки:

- 1) заяву за формою, затвердженою Мін'юстом, до якої додаються:
- 2) примірник протоколу установчих зборів;
- 3) статут (2 примірники) (вимоги до статуту визначаються у ст.11 зазначеного закону);

4) відомості про керівні органи громадського об'єднання із зазначенням ПІБ (за наявності), дати народження керівника, членів інших керівних органів, посади в керівних органах, контактного номера телефону та інших засобів зв'язку, а також зазначені відомості про особу (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, до яких додається письмова згода цієї особи, якщо така особа не була присутня на установчих зборах.

Для реєстрації громадської спілки також додаються документи, які містять відомості щодо структури власності засновників - юридичних осіб та фізичних осіб - власників істотної участі цих юридичних осіб.

- 5) заповнена реєстраційна картка на проведення державної реєстрації юридичної особи.

Заяву та документи, зазначені в пунктах 4 і 5, підписує керівник або особа (особи), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій. Справжність підпису зазначеної особи на заяві про реєстрацію громадського об'єднання засвідчується нотаріально.

Якщо засновником (засновниками) громадської спілки є іноземна юридична особа додатково подається легалізований документ про підтвердження реєстрації юридичної особи в країні її місцезнаходження — витяг із торговельного, банківського або судового реєстру.

Процедура реєстрації є безкоштовною і займає максимум 7 днів, якщо з документами все гаразд.

Якщо громадське об'єднання було утворене, однак документи не були надані реєстраційному органу, таке об'єднання не має легального статусу власне громадського об'єднання.

В результаті розгляду документів протягом 5 днів, орган приймає наступні рішення:

1. *Про прийняття письмового повідомлення та внесення відомостей про громадське об'єднання до Реєстру громадських об'єднань* (цей реєстр є у вільному доступі за адресою: rgo.informjust.ua). Копія рішення про прийняття письмового повідомлення надається (надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення) засновникам громадського об'єднання або особі (особам), уповноважений представляти громадське об'єднання, не пізніше наступного дня після його прийняття.

2. *Про неприйняття повідомлення (вмотивоване) про утворення громадського об'єднання* (в разі невідповідності документів нормам щодо назви об'єднання, складу засновників, членів, порядку утворення).

Якщо громадське об'єднання усуває недоліки, то реєстраційний орган протягом 3 днів приймає рішення про прийняття письмового повідомлення та внесення відомостей про громадське об'єднання до Реєстру.

Субекту у разі позитивного проходження процедури реєстрації потрібно отримати наступні *три документи*:

1. Виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців.

2. Свідоцтво про реєстрацію громадського об'єднання як громадського об'єднання.

3. Один примірник статуту з позначкою про реєстрацію.

У разі повернення документів на доопрацювання чи відмови у реєстрації обов'язково повинен бути висновок за результатами правової експертизи.

Дії, бездіяльність і рішення органу реєстрації можна оскаржити до суду.

2.5 Процедура реєстрації політичних партій.

Відповідно до ст. 11 ЗУ «Про політичні партії в Україні» визначено, що реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізи-

чних осіб - підприємців та громадських формувань», після перевірки поданих матеріалів.

Згідно з положеннями статей 1 та 5 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» суб'єктом державної реєстрації політичних партій та їхньої символіки є Міністерство юстиції України.

За змістом ст. 17 [ЗУ](#) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» для державної реєстрації політичної партії *суб'єкту державної реєстрації необхідно подати наступні документи:*

1) заяву про державну реєстрацію створення юридичної особи – політичної партії;

2) заяву про включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій за формами, затвердженими відповідно до законодавства (за бажанням заявника);

3) протокол установчих зборів (конференції) політичної партії;

4) відомості про керівні органи;

5) статут політичної партії;

6) реєстр громадян, які брали участь в установчих зборах (конференції);

7) програму політичної партії;

8) список підписів громадян України за формою, встановленою Міністерством юстиції України;

9) документ про сплату адміністративного збору – у випадках, передбачених статтею 36 цього Закону.

Відповідно до ст. 26 [ЗУ](#) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» розгляд документів, поданих для державної реєстрації та *проведення інших реєстраційних дій, здійснюється у такі строки:*

- щодо політичної партії, творчої спілки, місцевого осередку творчої спілки - не пізніше **30 робочих днів** з дати подання документів для державної реєстрації;

- щодо структурного утворення політичної партії - **не пізніше 10 робочих днів** з дати подання документів для державної реєстрації;

- щодо первинного осередку політичної партії - протягом **одного робочого дня** з дати подання документів для державної реєстрації.

За державну реєстрацію політичної партії відповідно до ст. 36 [ЗУ](#) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» необхідно сплатити *адміністративний*

збір у розмірі 140 мінімальних заробітних плат – станом на серпень 2020 року це 700000, 00 грн.

За державну реєстрацію структурних утворень політичної партії, громадського об'єднання, професійної спілки, їх організацій або об'єднання, благодійної організації, постійно діючого третейського суду та символіки молодіжних і дитячих громадських об'єднань адміністративний збір не справляється. Також не справляється адміністративний збір за державну реєстрацію змін до відомостей про професійні спілки, їх організації або об'єднання.

З моменту реєстрації політичної партії у визначеному законом порядку вона набуває статусу юридичної особи.

Після реєстрації політичної партії необхідно утворити та за-реєструвати структурні утворення (обласні, міські і районні організації або інші структурні утворення), передбачених статутом партії.

Так, відповідно до ст. 11 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» політична партія протягом *шести місяців з дня реєстрації* має забезпечити утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в АРК.

При цьому, варто враховувати, що Рішенням Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 у справі № 1-2/2007 було вирішено визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про політичні партії в Україні» частини шостої статті 11 щодо забезпечення утворення та реєстрації політичною партією своїх обласних, міських, районних організацій, крім «у більшості областей», і обов'язкового утворення та реєстрації цих організацій в АРК.

У свою чергу, рішенням Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007 у справі № 1-3/2007 за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) було визначено, що положення частини шостої статті 11 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні», якими передбачається, що політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію своїх обласних, міських організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в АРК треба розуміти як обов'язок кожної політичної партії забезпечити утворення та реєстрацію своїх обласних і прирівняних до них партійних організацій не менш як у *чотирнадцяти ад-*

міністративно-територіальних одиницях України з перелічених у частині другій статті 133 Конституції України.

Відповідно до змісту ст. 24 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» у разі невиконання політичною партією вказаної вимоги, *орган, який за-реєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва.*

Згідно з статтею 11 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» про утворення обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом партії, повідомляється суб'єкт державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань у *10-денний строк з дня їх утворення.*

Реєстрація обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом політичної партії, здійснюється з набуттям статусу юридичної особи, якщо наявність такого статусу передбачена статутом партії, або без статусу юридичної особи.

Реєстрація первинного осередку політичної партії здійснюється без надання статусу юридичної особи шляхом повідомлення про утворення первинного осередку.

Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, а також легалізація первинних осередків політичної партії здійснюються лише після реєстрації політичної партії.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» для державної реєстрації структурних утворень політичної партії, що не мають статусу юридичної особи заявником *мають бути подані наступні документи:*

1) заява про державну реєстрацію структурного утворення політичної партії, що не має статусу юридичної особи;

2) копія статуту політичної партії;

3) примірник оригіналу (нотаріально засвідчена копія) рішення про створення структурного утворення політичної партії, невід'ємною частиною якого є реєстр учасників, що містить відомості про прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, громадянство;

4) документ, що підтверджує створення структурного утворення політичної партії, відповідно до статуту політичної партії, на підставі якого воно діє.

Державна реєстрація первинного осередку політичної партії здійснюється без надання статусу юридичної особи шляхом повідомлення про утворення первинного осередку.

Ст. 5 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» визначено, що **утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на:**

- 1) ліквідацію незалежності України;
- 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України;
- 4) підлив безпеки держави;
- 5) незаконне захоплення державної влади;
- 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- 7) посягання на права і свободи людини;
- 8) посягання на здоров'я населення;
- 9) пропаганду комуністичного або націонал - соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символики.

Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань.

Діяльність політичної партії може бути заборонена лише за рішенням суду.

Відповідно до ст. 24 [ЗУ](#) «Про політичні партії в Україні» у разі невиконання політичною партією вимоги частини сьомої статті 11 цього Закону, виявлення протягом *трьох років з дня реєстрації політичної партії* недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом *десяти років* орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

Рішення суду про анулювання реєстрації політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

У разі якщо в рішенні суду про анулювання реєстрації політичної партії не призначена комісія з припинення (ліквідаційна комісія) політичної партії, її структурних утворень, які мають статус юридичної особи, в рішенні про припинення політичної партії, її структурних утворень визначається як голова комісії з припинення (ліквідаційної комісії) політичної партії, її структурних утворень керівник органу управління або особа, яка згідно з відомостями, внесеними до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, має право вчиняти юридичні дії від імені юридичної особи без довіреності, якщо інше не встановлено рішенням суду.

3. Процедура здійснення дозвільно-ліцензійних проваджень.

Широке коло суспільних відносин регулюється однією з відокремлених частин такого режиму, яка в адміністративно-правовій науці **отримала назву дозвільної системи** або, як вважають деякі вчені, **ліцензійно-дозвільної системи**, оскільки ліцензування сьогодні стало однією з поширених форм дозвільної системи.

Відповідно до п. 1 Положення «Про дозвільну систему», затвердженого Постановою КМ України від 12 жовтня 1992 р. № 576, **дозвільна система** являє собою *особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.*

Детальний перелік об'єктів, порядок надання дозволу на різноманітні операції, що потребує обов'язкової адміністративно-процесуальної регламентації, наведено законодавцем у п. 2 зазначеного Положення.

Окреслені в Положенні межі дозвільної системи (інтереси держави і безпека громадян) є дещо розпливчастими. Так само, у даному випадку ~~не можна брати за взірць і перелік предметів, матеріалів, речовин, підприємств, лабораторій тощо, на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, облік і використання яких потрібно мати спеціальний дозвіл.~~

У реальному житті цей перелік є набагато ширшим і включає в себе значне розмаїття об'єктів, відмінних за своїм змістом та природою, від наведених у зазначеному Положенні. Так Постановами КМ України від 31 серпня 1995 р. та від 14 січня 2004 р. затверджено відповідно Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, а також Порядок надання КМ України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії ін-

тегральної мікросхеми. Ціла низка розпоряджень КМ України містить дозволи на проведення фінансових операцій, знесення, перенесення та використання пам'яток історії та архітектури тощо.

Новим поворотом в сучасному підході до розуміння дозвільної системи став ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 року № 2806-IV, він розкриває дефініцію «**дозвільна система у сфері господарської діяльності**» як *сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.*

Очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення, з іншого - усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях - *широкому та вузькому.*

Згідно з першим підходом, у «**широкому**» значенні поняття **дозвільної системи** вкладено такий зміст: *дозвільна система - «сукупність правил, які передбачають отримання дозволу на здійснення певної діяльності та регламентують контроль за нею»* (Д. М. Бахрах). Що ж до «**вузького**» розуміння сутності явища дозвільної системи, то воно базується на його законодавчій інтерпретації і в узагальненому вигляді може бути сформульовано, як *особливий порядок здійснення визначених дій над закріпленим у Положенні про дозвільну систему переліком об'єктів, проведення операцій, які вимагають спеціального дозволу компетентних органів* (С. В. Ліхачьов).

Втім, недоцільно та логічно некоректно одночасно вживати один науковий термін для позначення явищ, відмінних за своїм змістом чи обсягом. У будь-якому разі ознаками істинності володітиме лише одне значення з кількох альтернативних або жодне з них. Не є винятком з цього правила і поняття дозвільної системи.

О.В. Кузьменко виходячи з тих рамок дозвільної діяльності, які об'єктивно сформувались у сфері функціонування публічної адміністрації, визначає дозвільну систему у найбільш загальному сенсі, тобто як процедури здійснення будь-яких дій чи операцій, які вимагають спеціального дозволу.

Ми цілому поділяємо таку позицію, та визначаємо **дозвільну систему** як *особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в «їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передбачає обов'язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.*

До ознак дозвільної системи ми відносимо:

1) її загальнодержавний характер, оскільки вона здійснюється державою з метою забезпечення економічних та соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення громадської безпеки;

2) виконавчо-розпорядчий характер, тому що вона: а) є однією із форм державного управління; б) її правила обов'язкові для виконання; в) за невиконання встановлених правил до винної особи застосовуються заходи примусу;

3) її властивий організуючий та підзаконний характер;

4) вона здійснюється особливою групою державних органів, на які покладено обов'язки з практичної реалізації функцій держави, пов'язаних з охороною та захистом громадської безпеки;

5) здебільшого вона має попереджувальний (профілактичний) характер, інакше кажучи, основною метою її встановлення у державі є запобігання вчиненню правопорушень;

6) її сутність складають встановлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінка громадян, юридичних осіб, державних органів і їх посадових осіб та контроль і нагляд за їх виконанням;

7) елементами правовідносин, що складаються в сфері дозвільної системи, є: а) її суб'єкти; б) об'єкти; в) видача дозволів; г) здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб'єктами за дотриманням загальнообов'язкових правил дозвільної системи; д) попередження та припинення правопорушень, притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які порушують правила дозвільної системи.

Дозвільна система передбачає отримання особливих **дозвільних документів**, таких як: *спеціальний дозвіл, ліцензія, патент, свідоцтво, сертифікат якості тощо.*

Дозвільні документи як правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності являють собою юридично оформлену дію суб'єкта виконавчої влади, яка здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення суб'єкта і має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види діяльності, в тому числі і господарську, які становлять ризик завдання шкоди громадській безпеці після набуття дозвільним документом чинності.

Аналіз наведених нормативних визначень терміна «дозвіл» дозволяє зробити висновок, що під ними розуміється офіційний документ суворой звітності, який надає певне право. Загальною рисою перерахованих вище, і переважної більшості усіх інших дозволів є визначення суб'єктів, об'єктів та предметів дозвільної діяльності, тобто, хто, кому, де, на яких умовах і протягом якого терміну надає можливість здійснювати ту чи іншу діяльність, використовувати ті чи інші окремі предмети, речовини чи матеріали.

Таким чином, під **дозволом необхідно розуміти** офіційний документ суворой звітності, який видається уповноваженим виконавчим органом (посадовою особою) у передбаченій формі (ліцензія, сертифікат, патент, свідоцтво, дозвіл та ін.) з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який санкціонує перелік певних видів діяльності чи окремої діяльності з використання окремих предметів, речовин або матеріалів.

Спеціальний дозвіл - це документ державного зразка, який надає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в'їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності.

Іншою формою дозвільної діяльності є **ліцензування**, яке передбачає процедуру одержання певними суб'єктами спеціального документа державного зразка (ліцензії - від латинського слова *licensia* “право, дозвіл”), який видається уповноваженим на те органом державної виконавчої влади та у якому засвідчується право особи займатися певним видом діяльності.

Порядок здійснення дозвільної діяльності у формі ліцензування регламентується ЗУ «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності», де під **ліцензією** розуміється документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому

виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Відповідно до ст.9 ЗУ органи НП здійснюють ліцензуванню таких видів господарської діяльності, як: виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення (разом із Держнаглядохоронпраці); виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності; надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян; діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; діяльність, пов'язана з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів.

*Окремою формою дозвільної діяльності є **патентування**, яке передбачає одержання в порядку і на умовах, визначених ЗУ «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» документа, що надає право займатися торговельною або іншою діяльністю, на здійснення якої необхідне одержання патенту.*

*Як одну з форм дозвільної діяльності необхідно виділити **сертифікацію**, яка передбачає необхідність одержання заявником сертифіката, що підтверджує якість реалізованої продукції і наділяє таку особу правом маркірування продукції спеціальним знаком відповідності. В ЗУ «Про підтвердження відповідності» **сертифікація визначена як процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління.***

Сертифікат - це свідоцтво, що засвідчує якість фактично поставленого товару і його відповідність умовам контракту. Містить характеристику товару або підтверджує відповідність його якості певним стандартам або технічним умовам замовлення. Видається відповідними компетентними органами, спеціальними лабораторіями як в країні експорту, так й імпорту. Надає право на реалізацію та використання зазначеного товару.

З урахуванням специфіки побудови вертикалі адміністративно-правових відносин на принципах взаємного служіння суспільства та держави, поняття **дозвільного провадження** можна визначити як *регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.*

В юридичній літературі питання, пов'язані із класифікацією видів дозвільних проваджень, одержали достатнє висвітлення. Разом з тим єдності поглядів з цього питання немає.

Беручи до уваги специфіку дозвільних правовідносин, види дозвільних проваджень варто класифікувати за: 1) цілями; 2) суб'єктами, які здійснюють видачу відповідних дозволів; 3) предметом правовідносин.

У свою чергу, *залежно від цілей, види дозвільних проваджень поділяються на:*

- *провадження із забезпечення реалізації зацікавленими особами своїх суб'єктивних прав* (наприклад, на носіння і зберігання вогнепальної зброї або зайняття певним видом діяльності);

- *провадження із отримання дозволів (ліцензій) на зайняття відповідною діяльністю суб'єктами господарської діяльності.*

За суб'єктами, що здійснюють видачу дозволів провадження, можна класифікувати так: 1) ті, що здійснюють органи Нацполіції України;

2) ті, що здійснюють інші державні органи (наприклад, Міністерство праці України; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Міністерство охорони здоров'я України та їхні структурні підрозділи тощо).

Залежно від предмета правовідносин, можна виокремити такі дозвільно-ліцензійні провадження:

- *провадження з видачі дозволу на придбання, носіння і зберігання вогнепальної зброї;*

- *провадження з видачі дозволу на виробництво і використання вибухових речовин і вибухових матеріалів;*

- *провадження з видачі дозволу на виготовлення й одержання печаток і штампів;*

- *ліцензування провадження з ліцензування у сфері освіти;*

- провадження з видачі дозволу (ліцензії) на виробництво і торгівлю спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами тощо.

До складових елементів дозвільних проваджень належать: 1) суб'єкти дозвільної системи; 2) об'єкти дозвільної системи; 3) предмети правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи; 4) нормативна база дозвільної системи; 5) юридичні факти (або підстави порушення дозвільного провадження); 6) безпосередні дозвільні правовідносини.

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень органів, які здійснюють дозвільну систему, дає змогу виділити основні **стадії дозвільного провадження:**

1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

1) безпосереднє вивчення повноважними посадовими особами органа, який здійснює дозвільну систему, поданих документів або обстеження приміщень, речей на предмет відповідності їх вимогам дозвільної системи;

2) прийняття і виконання рішення (видача дозволу);

3) контроль і нагляд за дотриманням особами, які одержали дозвіл, встановлених вимог і умов;

4) переоформлення і продовження дозволів;

5) застосування примусових заходів за допущені порушення правил і умов.

Розглянемо їх детальніше. Стадія **порушення дозвільного провадження** починається з подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу.

До заяви додаються копії засвідчених у встановленому порядку документів, а також документи, що засвідчують спроможність займатися відповідною діяльністю. Наприклад, документи, що засвідчують наявність працівників з відповідною освітою, наявність технічних засобів тощо.

Заява про видачу дозвільного документа та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів компетентним органом дозвільної системи та підписом відповідальної особи.

Порядок та розмір справляння плати за здійснення дозвільних процедур встановлюються кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства.

Заява про видачу дозвільного документа залишається без розгляду, якщо: 1) заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень; 2) документи оформлені з порушенням вимог, передбачених нормативно-правовими актами України.

Про залишення заяви про видачу дозвільного документа без розгляду заявник повідомляється в письмовій формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу такого документа без розгляду у строки, передбачені для цієї видачі.

Після усунення причин, що були підставою для винесення рішення про залишення заяви про видачу дозвільного документа без розгляду, заявник може повторно подати заяву про видачу дозвільного документа.

Наступна стадія дозвільного провадження - це *безпосереднє вивчення* компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи.

Відповідним компетентним органом державного регулювання проводиться попередній розгляд заяви з метою оцінки виконання заявником вимог щодо номенклатури та складу поданих документів.

Про результати попереднього розгляду заяви компетентний орган державного регулювання повідомляє заявника протягом **30 днів з моменту її отримання**.

Перевірка повноти і вірогідності поданих документів та їхнє оцінювання здійснюються цим органом проведенням державних експертиз цих документів та інспекційного обстеження, як що це передбачено нормативно-правовими актами.

Строк перевірки повноти та вірогідності поданих документів та їхньої *оцінки не повинен перевищувати три місяці* з дня отримання повного комплексу документів. Водночас у деяких випадках цей термін може бути подовжено, наприклад, орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки в разі виникнення обставин, які тягнуть за собою необхідність проведення додаткових досліджень, може встановлювати інший строк, *але не більше ніж шість місяців*.

Наступною є **стадія прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність**.

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом публічної адміністрації **протягом місяця** після

отримання висновків державних експертиз поданих документів та акта інспекційного обстеження.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом *трьох робочих днів* з дати прийняття відповідного рішення.

Не пізніше ніж у *10-денний строк* після прийняття рішення компетентний орган публічної адміністрації видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви.

Заявникові може бути відмовлено у видачі дозвільного документа органом публічної адміністрації на підставі результатів проведеного **інспекційного обстеження та висновків державних експертиз у разі:**

- відсутності чи недостатності документів, які підтверджують можливість займатися відповідною діяльністю;
- наявності в документах, поданих заявником, невірогідної або перекрученої інформації.

Четвертою стадією такого провадження є **оскарження та опротестування прийнятого рішення.**

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку, встановленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, які ущемляють права громадян.

П'ятою стадією є виконання рішення. Заявник отримує дозвільні документи на право займатися відповідною діяльністю та використовувати відповідні предмети. Наприклад, ліцензію на експлуатацію або зняття з експлуатації ядерної установки та ліцензію на експлуатацію та закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів.

У ліцензії зазначається: 1) найменування органу, що видав її; 2) найменування і юридичну адресу заявника, який отримує ліцензію; 3) місце здійснення діяльності; 4) умови здійснення діяльності; 5) номер реєстрації ліцензії; 6) дата видачі та строк дії ліцензії.

Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майсте-

рень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам строком **на 3 роки**.

Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк **до 3 місяців**.

Висновки. Реєстраційні процедури охоплюють широке коло суспільних відносин та займають особливе місце в структурі адміністративного процесу. Воно безпосередньо пов'язане з владно-управлінською діяльністю держави. Слід наголосити, що саме під час реєстраційних проваджень, в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб відбувається офіційне визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

Під об'єктами державної реєстрації розуміють матеріальні та нематеріальні блага або права фізичних чи юридичних осіб та юридичні факти.

До реєстраційних процедур слід також відносити облікові адміністративні процедури. За існуючими правилами регламентується облік за місцем перебування та за місцем проживання таких категорій громадян: військовозобов'язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та інших культових споруд; мігрантів; осіб, що за умовами і характером своєї роботи пов'язані з постійним переміщенням (моряки, учасники експедицій тощо); платників податків; ВІЛ-інфікованих, інфекційно-хворих та психічнохворих осіб; постраждалих унаслідок катастроф техногенного характеру; учасників бойових дій; ветеранів праці; оцінювачів майна та майнових прав; отримувачів гуманітарної допомоги; осіб, що професійно займаються операціями з цінними паперами; безробітних громадян та громадян, які шукають роботу, тощо.

Питання для самоконтролю:

1. Визначте поняття категорії «об'єкт державної реєстрації».
2. Зазначте групи об'єктів державної реєстрації.
3. Розкрийте процесуальні особливості реєстраційних проваджень.
4. Дайте визначення реєстраційного провадження.
5. Зазначте види реєстраційних проваджень.
6. Охарактеризуйте основні стадії реєстраційного провадження.
7. Визначте процесуальні особливості здійснення провадження по реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності.
8. Порядок здійснення окремих видів реєстраційних проваджень.
9. Розкрийте зміст поняття «дозвільна система».

10. Зазначте види дозвільних документів.

11. Охарактеризуйте процесуальний зміст стадій дозвільного провадження.

12. Розкрийте процедуру державної реєстрації суб'єктів політичної та суспільної діяльності.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Поняття реєстраційних, дозвільних, ліцензійних адміністративних процедур в публічному адмініструванні.

2. Процедури державної реєстрації:

2.1 Суб'єктів підприємницької діяльності.

2.2 Суб'єктів політичної та суспільної діяльності.

2.3 Суб'єктів фізичних осіб.

2.4 Прав власності на нерухоме майно

2.5 Реєстрація майнових правочинів

3. Поняття дозвільної системи. Дозвільні процедури.

4. Поняття ліцензування. Стадії процедури ліцензування

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Опрацювати рекомендовану для вивчення теми літературу, звернувши при цьому увагу на визначення поняття реєстраційного провадження. Здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні вміти розкривати види та структуру реєстраційних процедур. Необхідно вміти розкрити поняття «дозвільна система», правову основу, ознаки та види дозвільних процедур, охарактеризувати процесуальний зміст стадій дозвільного провадження. При цьому рекомендується опрацювати постанову КМ України «Про дозвільну систему».

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання та завдання для самоконтролю.

Реферати до теми:

1) «Порядок здійснення реєстраційних процедур».

2) «Дозвільні процедури, їх ознаки та види».

3) «Процедура державної реєстрації суб'єктів політичної та суспільної діяльності».

Практичні завдання:

Завдання 1. Державна служба лікарських засобів та контролю за наркотиками у Харківській обл. у зв'язку з підозрою у фальсифікації

прийняла розпорядження, згідно з яким: - тимчасово заборонила реалізацію та застосування лікарського засобу «Форте-Мезім»; - зобов'язала суб'єктів господарювання, які здійснюють його реалізацію, зберігання та застосування, вжити заходів щодо вилучення шляхом поміщення в карантин зразків зазначеного лікарського засобу.

Чи відповідають вжиті заходи чинному законодавству? Посилаючись на положення нормативно-правових актів, наведіть підстави для проведення перевірок Державною службою лікарських засобів та контролю наркотиків. Охарактеризуйте процедуру встановлення тимчасової заборони лікарських засобів на території України.

Завдання 2. Начальник Головного управління Національної поліції області анулював дозвіл на зберігання і носіння мисливської гладкоствольної зброї, виданий громадянину А.

Рішення про анулювання дозволу було прийнято на підставі акта, складеного працівниками поліції, де було зафіксовано, що А. зловживає спиртними напоями та перебуває на обліку в наркологічному диспансері, однак А. з таким рішенням не погодився, вважаючи, що в даному випадку був порушений один із основних принципів надання адміністративних послуг, а саме: захищеність персональних даних щодо стану його здоров'я.

Чи правильний в даній ситуації А? Чи належить така діяльність поліції до дозвільної? Відповідь обґрунтуйте, посилаючись на положення чинного законодавства.

Завдання 3. Фізична особа – підприємець Д. вирішив зайнятися охоронною діяльністю. Для цього він звернувся із заявою до відповідного органу МВС України для отримання ліцензії.

До заяви Д. додав копію паспорта та документи, що підтверджують відповідність установленим умовам залучення та відсутність обмежень стосовно працівників, задіяних до здійснення охоронних заходів.

Під час вивчення документів органом ліцензування було встановлено, що Д. не мав вищої юридичної освіти, а стаж його роботи на посаді офіцерського складу Служби безпеки України становив два з половиною роки.

Яке рішення має прийняти орган ліцензування згідно з чинним законодавством? Що може бути доказами по цій справі? Охарактеризуйте центральну стадію провадження з надання ліцензії з охоронної діяльності.

Рекомендована до вивчення теми № 12 література:
1; 5; 7; 11; 12; 15; 16; 19; 20; 24-27; 30; 37; 42; 52; 58; 70; 72; 88; 106; 110; 111; 132; 134; 139; 157.

ТЕМА № 13
«АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЛІКТ-
НИХ ПРОВАДЖЕНЬ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Поняття адміністративного правопорушення (проступку).
 1. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок.
 2. Докази в справі про адміністративне правопорушення та їх оцінювання.
 4. Процедура розгляду справи про адміністративний проступок.
- Висновки.

Метою лекції є: засвоєння здобувачами освітнього ступеню «магістр» поняття адміністративного правопорушення його складу та процедури здійснення адміністративного провадження у справі.

Вступ.

Виходячи з того, що адміністративний юрисдикційний процес уявляє собою тільки таку примусову діяльність, що регулюється нормами адміністративного права у даному процесі можна виділити наступні його складові частини або провадження: в справах про адміністративні правопорушення, по дисциплінарних проступках, по застосуванню заходів адміністративного припинення, провадження що здійснюються адміністративними судами.

Проводження в справах про адміністративні правопорушення - це вид адміністративно-юрисдикційного процесу, який треба розглядати як частину цього процесу, наділеного усіма ознаками останнього, що виражається в регламентованій процесуальними нормами законодавства України про адміністративні правопорушення діяльності уповноважених на те органів і посадових осіб щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і прийняттю рішень по цих справах.

1. Поняття адміністративного правопорушення (проступку)

Зміст адміністративного правопорушення (проступку) прописано в чинних законах, КУпАП і МК і хоча в науці адміністративного права відбувається перманентна дискусія щодо юридичної природи цієї категорії, однак для потреб правозастосування на неї не варто відволікатися, адже згідно з п. 22 ст. 92 Конституції України «виключно законами України визначаються, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них».

Відповідно ст. 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення» визначає: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність». Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлюють відповідно до закону кримінальної відповідальності.

У свою чергу в ст. 458 МК прописано: «Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність».

Отже, *адміністративним правопорушенням* (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на важливі для суспільства відносини, що охороняються нормами адміністративного права і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

2. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок

Провадження у справах про адміністративні правопорушення - це діяльність державних та інших уповноважених суб'єктів, яка врегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосування адміністративних стягнень.

Основними завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно зі *ст. 245 КУпАП* є такі: 1) своєчасне, усебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; 2) здійснення такого провадження суто в межах закону; 3) забезпечення виконання винесеної постанови; 4) виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Види проваджень. Виділяють два види провадження в справах про адміністративні правопорушення - *звичайне та спрощене*.

Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і регламентоване законодавством. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права й обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження передбачає мінімум процесуальних дій. Так, протокол про адміністративне правопорушення не складається:

- у визначених законом (*ст. 258 КУпАП*) випадках, якщо розмір штрафу не перевищує *трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*;

- коли за законом штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці правопорушення;

- якщо особа не оскаржує допущеного порушення та адміністративного стягнення, що на неї накладається.

Спрощене провадження застосовується щодо незначної кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

Відповідно до *ст. 258 КУпАП* протокол про адміністративне правопорушення не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 70, 77, ч. 3 ст. 85, ст. 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ч. 1 ст. 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ст. 107 (у разі вчинення правопорушень, зазначених у ч. 3 ст. 238), ч. 3 ст. 109, ст.ст. 110, 115, ч.ч. 1, 3 і 5 ст. 116, ч. 3 ст. 116², ч.ч. 1 і 3 ст. 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), ст.ст. 118, 119, 134, 135, 185-3, 197 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), ст. 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), якщо особа не оскаржує допущеного порушення та адміністративного стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складають у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких належить до компетенції суб'єкта публічної адміністрації, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі.

Протоколи не складають також в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладають і стягують, а попередження оформляють на місці вчинення правопорушення.

У випадках, передбачених ч.ч. 1, 2 цієї статті, уповноважені органи (посадові особи) на місці вчинення правопорушення виносять постанову в справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 283 КУпАП.

Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить учинене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 256 КУпАП, за винятком випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 185³, та правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, зокрема зафіксованих в автоматичному режимі. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Постанову в справі про адміністративне правопорушення складають у двох екземплярах, один із яких вручають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності.

У разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі та мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складають, а постанову у справі про адміністративне правопорушення виносять без участі особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих в автоматичному режимі, надсилають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, упродовж трьох днів від дня винесення такої постанови.

Проведення у справах про адміністративні правопорушення передбачає систему пов'язаних між особою послідовних процесуальних дій, які прийнято називати стадіями.

Стадія 1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) установлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

Стадія 2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду й заслуховування; б) заслуховування справи; в) ухвалення постанови; г) доведення постанови до відома.

Стадія 3. Перегляд постанови (факультативна стадія): а) оскарження постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення;

Стадія 4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

3. Докази в справі про адміністративне правопорушення та їх оцінювання

Відповідно до *ст. 251 КУпАП* **доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.**

Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають

функції фото- і кінозйомки, відео- запису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, що працюють в автоматичному режимі, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також показаннями технічних приладів і технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

***Доказування у справах про адміністративні проступки** - це заснована на законі й регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.*

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає в разі, якщо ці порушення за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності.

Правопорушник. Адміністративній відповідальності підлягають особи (ст. 12 КУпАП), які досягли на момент учинення адміністративного правопорушення 16-річного віку.

У поясненні особа, що вчинила протиправні дії (бездіяльність), за які нормами КУпАП передбачено адміністративну відповідальність, зазначає такі дані про себе: прізвище, ім'я, по батькові, місце народження, вік, громадянство, соціальний майновий та сімейний стан, освіту, вид занять, наявність спеціального права, відношення до військової служби, стан здоров'я, наявність судимості тощо.

Особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, відповідно до ст. 63 Конституції України має право відмовитися надавати пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів.

Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката чи іншого фахівця в галузі права, який за законом має право надавати правову допомогу особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову в справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише в разі, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце й час розгляду справи та якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Потерпіла особа. *Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП).*

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката чи іншого фахівця в галузі права, який має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову у справі про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 272 КУпАП потерпілого може бути опитано як свідка.

Законні представники та представники. Інтереси особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, і потерпілих, якими є неповнолітні або особи, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі реалізовувати власні права в справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники), що визначено в ст. 270 КУпАП.

Інтереси потерпілого може представляти представник - адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами, зазначеними у ч. 2 ст. 271 КУпАП.

Захисник. У розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право ознайомитись із матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України (ст. 271 КУпАП).

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадо-

вою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або *ордером чи дорученням органу* (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або *договором* про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додають витяг із договору, у якому зазначають повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Сторони засвідчують витяг підписами.

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат.

Свідок. Як свідка у справі про адміністративне правопорушення може бути викликано кожную особу, про яку є дані, *що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню в цій справі*. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому стосовно справи та відповісти на поставлені запитання (ст. 272 КУпАП).

Експерт. Особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи.

Висновок експерта. Різновидом даних, які отримують від людей у формі слів, цифр, графіків та інших способів фіксування інформації, є висновки експертів, позиції фахівців. Рішення про проведення експертизи ухвалює суб'єкт провадження адміністративної справи. Такого експерта призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, зокрема для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу [посадової особи) та надати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань [ст. 273 КУпАП).

Перекладач. Згідно зі ст. 274 КУпАП перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Перекладач зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та якомога точніше здійснити доручений йому переклад.

Оцінкою доказів є висновок органу чи посадової особи, що розглядали справу, про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи.

Речові докази - це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (ум'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою чи змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію в чистому вигляді.

Показання технічних приладів і засобів. Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, регламентований ст.ст. 279¹-279⁴, якими доповнено КУпАП відповідно до останніх змін у законодавстві.

Інші докази у справі про адміністративні правопорушення

Особисті докази. Протиправне діяння відбивається у свідомості людей, які його вчинили або спостерігали момент його вчинення, а також виявляється у вигляді різних змін на предметах і документах. У першому разі це образи й поняття, що належать до сфери психіки, у другому - зміни предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП).

4. Розгляд справи про адміністративний проступок

Розгляд справ про адміністративні правопорушення - це основна процесуальна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. Саме на цій стадії вирішуються найважливіші завдання такого провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення та відповідні процесуальні документи, що оформляються адміністративним органом відповідно до відомчої інструкції.

Стадії адміністративного провадження передбачають окремі *етапи, тобто групи взаємопов'язаних дій*. Кожен етап відповідно містить у собі послідовно здійснювані конкретні дії.

Підготовка справи до розгляду є першим етапом процесуальної стадії розгляду справи. Від цього етапу залежить загалом законність, справедливість і правильність подальшого розгляду справи.

Зазначена процесуальна стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП передбачає **три етапи**:

1) підготовка справи до розгляду;

2) розгляд справи;

3) ухвалення в ній постанови.

Кожен із цих етапів має свої специфічні цілі й завдання, а також характеризується відносною самостійністю, послідовністю і завершеністю, хоча всі вони тісно пов'язані між собою.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення відповідно до *ст. 278 КУпАП вирішуються такі питання:*

- чи належить до їх компетенції розгляд цієї справи (*ст. 218-222*);
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення (*ст. 254-258*);
- чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду, якщо справу не розглядають на місці (*ст. 277² КУпАП* визначає, що повістка особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді. У ній зазначають дату й місце розгляду справи. Інших осіб, які беруть участь у цьому провадженні, інформують про день розгляду справи в той самий строк);

- чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвокатів.

На цьому етапі провадження вирішується питання про достатність і наявність додаткових матеріалів, що сприяють розгляду справи.

Місце розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 276 КУпАП)

Місцями розгляду справ про адміністративні правопорушення є:

- місце вчинення правопорушення;
- місце обліку транспортних засобів;
- місце проживання правопорушників;
- місце оброблення та обліку правопорушень;
- інше місце розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають за місцем його вчинення, коли йдеться про правопорушення, передбачені в КУпАП статтями 80, 81, 121-126, 127¹-129, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130 і статтею 139 (коли правопорушення вчинено водієм), її можуть також розглядати за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені в КУпАП ст.ст. 177 і 178, розглядають за місцем їх учинення або за місцем проживання порушника.

Справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, розглядають за місцем оброблення та обліку таких правопорушень.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення

Процес розгляду справ про адміністративні правопорушення здійснюється на основі принципу оперативності й економічності. Справи про адміністративне правопорушення розглядають у строки, визначені ст. 277 КУпАП. Так, загальний строк розгляду становить **15 днів**, для окремих видів правопорушень - **одну добу, три, п'ять і сім днів**.

Упродовж **однієї доби** розглядаються справи про правопорушення, визначені в КУпАП низкою статей, а саме: *ст.ст. 42-2, частиною 1 ст. 44, ст.ст. 44 - 1, 106-1, 106-2, ст. 172; 172-2, 173, 173-1, 173-2, 178, 185, частиною 1 ст. 185-3, 185-7, 185-4 188-22, 203-2*).

У **триденний строк** розглядають справи про правопорушення, визначені в КУпАП (*ст.ст. 146, 160, 185-1, 212-7; 212-20*).

Упродовж **п'яти днів** розглядають справи, визначені в КУпАП (*ст.ст. 46-1, 51, 166-9, 176, 188-34*).

У **семиденний строк** розглядають справи, визначені в КУпАП (*ст.ст. 101-103*).

Повідомлення про розгляд справи. Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу розглядають лише в разі, коли є дані про своєчасне її сповіщення щодо місця й часу розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи згідно з ч. 1 ст. 268 КУпАП («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності»).

Про час і місце розгляду справи має бути оповіщено осіб, які беруть у ній участь.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, роз'яснюють її права, зокрема: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися

послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову у справі (ч. 1 ст. 268 КУпАП).

Слід звернути увагу на розгляд справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що розпочинається з представлення поліцейського, який розглядає цю справу.

Особа, яка уповноважена розглядати справу, реалізовує **такий алгоритм дій**:

- оголошує, яка справа підлягає розгляду;
- зазначає осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності;
- роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права та обов'язки;
- оголошує протокол про адміністративне правопорушення (якщо складення протоколу передбачено КУпАП);
- заслуховує осіб, які беруть участь у розгляді справи;
- досліджує докази та вирішує клопотання.

Під час розгляду справи потерпілого може бути опитано як свідка.

Посадова особа оцінює докази *за своїм внутрішнім переконанням, керуючись законом і правосвідомістю*.

Якщо під час розгляду справи посадова особа дійде висновку, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення, матеріали передають прокуророві або органу досудового розслідування.

У разі малозначності вчиненого адміністративного правопорушення посадова особа може звільнити особу від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають відкрито, *за винятком справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці*.

Порядок винесення постанови про адміністративні правопорушення.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, уповноважена посадова особа адміністративного органу відповідно до ст. 283 КУпАП виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Згідно з ч. 2 ст. 283 КУпАП постанова про адміністративне правопорушення має містити низку загальних відомостей і реквізитів, а саме:

- найменування органу (посадової особи), який виніс постанову;
- дату розгляду справи;
- відомості про особу, щодо якої розглядається справа;
- опис обставин, установлених під час розгляду справи;
- зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення;
- ухвалене в справі рішення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, окрім даних, передбачених ч. 2 ст. 283 КУпАП, має містити відомості про:

- дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення;
- транспортний засіб, який зафіксовано в момент учинення правопорушення (марка, модель, номерний знак);
- технічний засіб, яким здійснено фото- або відеозапис;
- розмір штрафу та порядок його сплати;
- правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження;
- відривну квитанцію із зазначенням реквізитів і можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу (ч. 3 ст. 283 КУпАП).

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, наприклад за ст. 122 («Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху»), окрім даних, визначених у ч. 2, 3 ст. 283 КУпАП, має містити відомості про адресу веб-сайту в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент учинення адміністративного правопорушення; ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Оголошення постанови у справі та вручення її копії. Відповідно до ст. 285 КУпАП («Оголошення постанови в справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови») постанову в справі про адміністративне правопорушення оголошують негайно по закінченні розгляду адміністративної справи.

Копію постанови у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів вручають або надсилають особі, щодо якої цю по-

станову винесено. Цей документ вручають особі, притягнутій до адміністративної відповідальності, особисто під підпис.

Оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення та її перегляд. Особа, щодо якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, може її оскаржити в порядку, визначеному *ст. 288 КУпАП* («Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення»), у строк, визначений *ст. 289 КУпАП* («Строк оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення»).

Постанову у справі про адміністративне правопорушення (*ст. 287*) можуть оскаржити:

- прокурор;
- особа, щодо якої її винесено;
- потерпілий.

Розгляд скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення

Відповідно до *ст. 293 КУпАП* («Розгляд скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення») посадова особа органу адміністративного органу, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність та обґрунтованість її винесення **й ухвалює одне з таких рішень:**

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу - без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим щоб стягнення не було посилено.

За умови, якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), не правоможним вирішувати цю справу, таку постанову скасовують і справу надсилають на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копію рішення щодо скарги на постанову впродовж трьох днів надсилають особі, стосовно якої її винесено, у той самий строк копію постанови надсилають потерпілому на його прохання.

Набуття чинності постановою у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до *ст. 291 КУпАП* постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набуває

законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови - упродовж десяти днів із дня винесення постанови, за винятком випадків накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Водночас у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксовані в автоматичному режимі, постанова набуває чинності впродовж десяти днів від дня її вручення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксоване в автоматичному режимі, набуває законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення чи про відмову в її отриманні.

Днем отримання постанови є дата, зазначена в поштовому повідомленні про вручення її особі, за якою зареєстровано транспортний засіб, або повнолітньому члену сім'ї такої особи. У разі якщо особа, за якою зареєстровано транспортний засіб, відмовляється від отримання постанови, днем отримання постанови є день проставлення в поштовому повідомленні позначки про відмову в її отриманні.

Постанова про позбавлення права керування транспортним засобом набуває чинності з наступного дня після закінчення строку на її оскарження, а в разі такого оскарження - з дня набрання законної сили рішенням за результатами такого оскарження, яке винесено за наслідками розгляду справи по суті.

Висновки. Адміністративний юрисдикційний процес уявляє собою примусову діяльність, що регулюється нормами адміністративного права у даному процесі можна виділити наступні його складові частини або провадження: в справах про адміністративні правопорушення, по дисциплінарних проступках, по застосуванню заходів адміністративного припинення, провадження що здійснюються адміністративними судами.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення - це вид адміністративно-юрисдикційного процесу, який треба розглядати як частину цього процесу, наділеного усіма ознаками останнього, що виражається в регламентованій процесуальними нормами законодавства України про адміністративні правопорушення діяльності уповноважених на те органів і посадових осіб щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і прийняттю рішень по цих справах.

Питання для самоконтролю:

1. Яке визначення наведено в КУпАП стосовно адміністративного проступку?

2. Які критерії відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення?
3. Назвіть ознаки адміністративної відповідальності.
4. У чому полягають особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб?
5. Здійсніть відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності.
6. У яких основних законах зосереджено норми, що встановлюють адміністративну відповідальність?
7. Які існують стадії провадження у справі про адміністративний проступок?
8. У чому полягає сутність складання протоколу у справі про адміністративне правопорушення?
9. Які органи та посадові особи уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення?
10. Розкрийте зміст та зазначте органи розгляду справи про адміністративний проступок.
11. Схарактеризуйте основні етапи розгляду справи про адміністративний поступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома).
12. Які існують особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі?
13. Схарактеризуйте оскарження й перегляд постанови у справі про адміністративний проступок (порядок і строк оскарження постанови, результати перегляду, виконання постанови про накладення адміністративного стягнення).

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування.
2. Суб'єкти процедури здійснення деліктних проваджень та їх правовий статус.
2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі.
3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення.
4. Виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні з'ясувати поняття, принципи та ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення; надати загальну характеристику учасникам провадження у справах про адміністративні правопорушення; розкрити особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Кожен здобувач освітнього ступеню «магістр» освіти повин вміти розкрити зміст стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі; перегляд справи про адміністративне правопорушення; виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення.

Рекомендується зробити в робочому зошиті план-конспект відповіді на кожне питання для самоконтролю.

Реферати до теми:

- 1) «Перегляд справи про адміністративне правопорушення».
- 2) «Суб'єкти адміністративного провадження у справах про адміністративне правопорушення».

Практичні завдання:

Завдання 1. Суддя оштрафував медичну сестру обласної клінічної лікарні на підставі ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення за те, що у робочий час в кабінеті головного лікаря вона вчинила скандал і застосовувала нецензурні слова.

Вирішіть задачу, чи є в діях медичної сестри склад правопорушення.

Завдання 2. Рішенням виконавчого комітету сільської ради тракторист Іванов був оштрафований за управління трактором у нетверезому стані. Цим же рішенням він оштрафований додатково за появу на роботі у нетверезому стані.

Чи є підстави для визнання недійсним зазначеного рішення?

Завдання 3. Громадянин Качарава О.Р. був оштрафований начальником ВП за скоєння дрібного хуліганства. Через 12 днів Качарава О.Р. оскаржив постанову по справі, але начальник ВП відхилив скаргу.

Дайте правову оцінку прийнятому процесуальному рішення?

Рекомендована до вивчення теми №13 література:

1; 2; 5; 13; 17; 22; 28; 32; 34; 35; 42; 72-75; 78; 79; 87; 88; 92; 95; 118; 125-127; 133; 141.

ТЕМА № 14

«ПРОЦЕДУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Адміністративне оскарження рішень прийнятих у ході здійснення адміністративних процедур.

2. Скарга - як основна форма захисту прав суб'єкта адміністрування.

3. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою.

4. Процедура розгляду скарги та прийняття адміністративного рішення у справі.

5. Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між учасниками адміністративної процедури.

Висновки.

Мета лекції: ознайомити здобувачів освітнього ступеню «магістр» з поняттям, основними стадіями процедури адміністративного оскарження та її правового забезпечення.

Вступ.

Установлення норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які такого статусу не мають. Щоб не припуститися таких порушень, потрібно вживати певні адміністративно-правові заходи для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням В. Авер'янова, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини».

Фізичні та юридичні невіддільні особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки - суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають.

Публічна адміністрація є унікальним публічним правовим утворенням, коли вона своїм основним завданням має захист прав, свобод і

законних інтересів приватних осіб, однак в силу різних обставин одночасно є вагомим суб'єктом їх порушення.

На жаль, це є об'єктивною істиною: публічна влада як публічний суб'єкт, наділений владною компетенцією здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, схильна до зловживань.

Причини цього різні: низька правова культура і правосвідомість посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації; відстоювання ними корпоративного (а не публічного) інтересу; корупційні прояви; помилки в тлумаченні й застосуванні норм матеріального і процесуального права через недостатність правових знань, недостатність досвіду, перевантаження робочим навантаженням тощо.

1. Адміністративне оскарження рішень прийнятих у ході здійснення адміністративних процедур

У такому разі до предмета адміністративної процедури належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом.

Отже, інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування - це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Універсальним винаходом для відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб від порушення з боку суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство.

Проте ще до широкого його використання та в умовах сьогодення вагоме місце щодо такого забезпечення займають адміністративні інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування, що забезпечують відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб без звернення з позовом до адміністративного суду.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені цінності приватних осіб, притягнути винних у їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до дисциплі-

нарної відповідальності, що є вагомим профілактичним засобом попередження таких порушень у майбутньому.

Суб'єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів привних осіб у сфері публічного адміністрування використовують **такі види адміністративних інструментів:**

- 1) адміністративна медіація;
- 2) адміністративне оскарження;
- 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;
- 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;
- 5) засоби самозахисту - легальні засоби протесту.

Спільними ознаками для всіх видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони:

1) мають спільну мету - відновити порушене право, тим попередивши такі правопорушення в подальшому;

2) здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб.

Проте між ними існують й деякі відмінності, адже вони мають різну юридичну природу:

- адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення;
- адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб;
- притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної або адміністративної відповідальності характеризує інститути юридичної відповідальності;
- легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист.

Отже, видами інструментів захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної або адміністративної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб'єктів публічної влади наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації) - до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що проводяться під тиском громадянського суспільства.

Особливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут адміністративного оскарження, який можна схарактеризувати як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів.

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими:

- *по-перше*, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями;

- *по-друге*, предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади.

На думку В. Бевзенка, *адміністративне оскарження* - це, *по-перше*, один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищестоящего органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта; *по-друге*, свідомо вольова, цілеспрямована поведінка фізичної чи юридичної особи, що полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта.

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може подати скаргу, коли вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено ЗУ від 02.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, ***під оскарженням в адміністративному порядку слід розуміти - установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг - письмових або усних на особистому прийомі - і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки.***

2. Скарга - як основна форма захисту прав суб'єкта адміністрування

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їх посадових осіб та адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які організовують або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їх рішень, здійснюваних (ухвалених) у ході її надання, у досудовому та судовому порядках.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо:

1) порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб);

2) створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів;

3) незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов'язки або її незаконно притягнуто до відповідальності.

Способом адміністративного оскарження є скарга, викладена в письмовій чи усній формі. Згідно із Законом України від 2.10.1996 р. «скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Звернення адресуються органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (*індивідуальне*) або групою осіб (*колективне*).

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується посадовою особою.

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь.

Право на адміністративне оскарження. Право на адміністративне оскарження має будь-яка особа, яка вважає, що дія або бездіяльність адміністративного органу порушує її права, свободи чи законні інтереси, а також у зв'язку з прийняттям адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження може залежностю від обставин справи вимагати:

- 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії (дій);
- 2) визнання незаконності дії (дій) адміністративного органу та усунення її (їх) наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- 4) скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- 5) визнання неправомірним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень.

До моменту прийняття адміністративного акта особою може бути оскаржена:

- 1) відмова щодо початку адміністративного провадження;
- 2) відмова в наданні статусу заінтересованої особи;
- 3) відмова щодо відводу посадової особи адміністративного органу або особи, яка сприяє розгляду справи;
- 4) рішення про тимчасове зупинення або закриття адміністративного провадження;
- 5) відмова в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з ними;
- 6) інші процедурні дії і рішення, якщо це прямо передбачено законодавством.

Скарги на процедурні дії і рішення адміністративного органу подані до завершення адміністративного провадження, розглядаються після прийняття адміністративного акта у разі письмового підтвердження особою своєї скарги.

Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта в установлений законодавством строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурних рішень або вчиненням процедурних дій).

Скаргу може бути подано окремою особою (індивідуальна) або групою осіб (колективна) лише один раз, крім випадків, встановлених законом.

Учасник не має права на повторне оскарження в одній і тій же справі, якщо інше не передбачено законом.

Предмет адміністративного оскарження. *Предметом адміністративного оскарження є рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), що здійснювалися чи ухвалювалися під час надання відповідної адміністративної послуги та які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів.*

Рішення може оскаржуватися через його *незаконність або недоцільність*. Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів). Окремо від рішення можна оскаржувати дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів).

Розгляд скарги зазвичай відбувається в більш спрощеному порядку порівняно з розглядом позовної заяви. Оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження, адміністративне оскарження виконує швидше *допоміжну*, хоча й важливу роль у системі гарантій прав особи у відносинах із носіями публічної влади. З огляду на це законодавець не має ставити перед собою завдання встановити складне формалізоване регулювання процедури розгляду адміністративної скарги.

Суб'єкти адміністративного оскарження. *Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня, якщо інший суб'єкт не передбачений законом.*

Суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження.

Суб'єктом розгляду скарги може бути утворено *комісію з розгляду скарг, яка діє на громадських засадах.*

В умовах сьогодення до суб'єктів адміністративного оскарження слід віднести:

1) вищі органи посадової особи суб'єкта публічної адміністрації, незаконність діяльності якої оскаржується;

2) органи протидії корупції, насамперед НАЗК, ДБР, Анти-корупційна прокуратура;

3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

4) громадянське суспільство.

Таким чином, суб'єктами адміністративного оскарження є будь-які суб'єкти публічної адміністрації, яким в ієрархічній системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування належить вище або керівне становище щодо тих суб'єктів, дії, рішення чи бездіяльність яких є предметом адміністративного оскарження.

Суб'єкт розгляду адміністративної скарги об'єктивно існуватиме за сукупності таких умов:

- наявність ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади;

- наявність вертикального підпорядкування одного суб'єкта публічної адміністрації іншому;

- використання в межах ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади жорстких владно-примусових методів публічного управління.

У разі відсутності органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того ж адміністративного органу, який прийняв рішення, вчинив дії чи допустив бездіяльність, що оскаржуються. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

Посадові особи адміністративного органу, які прийняли адміністративний акт, вчинили дію або допустили бездіяльність, що оскаржується, не беруть участі у розгляді скарги.

До складу *комісії з розгляду скарг*, крім посадових осіб адміністративного органу, за рішенням органу, що утворює таку комісію, можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини від її загального складу.

Діяльність комісії з розгляду скарг провадиться з дотриманням встановлених вимог. Для надання методичної допомоги в підготовці і проведенні слухання у справі, веденні протоколу, оформленні процедурних дій і процедурних рішень, здійсненні інших заходів адміністративного провадження за скаргою, вирішенні організаційних питань діяльності за комісією закріплюється посадова особа відповідного адміністративного органу.

Рішення комісії *оформлюється висновком, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником відповідного адміністративного органу, іншою уповноваженою посадовою особою, колегіальним адміністративним органом.*

За результатами розгляду висновку зазначені вище суб'єкти не пізніше п'яти робочих днів після отримання рішення комісії приймають остаточне рішення. Неврахування висновку комісії обґрунтовується окремо та додається разом з висновком до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги.

Керівник адміністративного органу може окремим рішенням делегувати власні повноваження щодо прийняття рішення за скаргою комісії з розгляду скарг.

Інші питання формування та організації діяльності комісій з розгляду скарг визначаються органами, що утворюють такі комісії, з урахуванням примірною положення про комісію, затвердженого КМ України.

Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і обов'язками, визначеними цим Законом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, включно із збиранням додаткових доказів.

3. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою

Підстави та порядок подання скарги. Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян.

Кожна приватна особа може подати скаргу, коли вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси.

Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено ЗУ від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, оскарження в адміністративному порядку слід розуміти як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг - письмових або усних на особистому прийомі - і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки.

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їх посадових осіб та адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які організовують або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їх рішень, здійснюваних (ухвалених) у ході її надання, у досудовому та судовому порядках.

Строк подання скарги. Скарга на адміністративний акт може бути подана протягом *тридцяти календарних днів* з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта.

Особа, на права, свободи чи інтереси якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження щодо його прийняття, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом *тридцяти календарних днів* з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про негативний вплив зазначеного акта на її права, свободи чи інтереси.

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.

Для окремих видів справ законом можуть бути установлені більш тривалі строки подання скарги.

У разі пропущення у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строку подання скарги учасник може звернутися з клопотанням про поновлення строку подання скарги.

Звернення про поновлення може бути подано впродовж *десяти календарних днів* з моменту усунення перешкоди, але не пізніше *одного року* після закінчення відповідного строку. Скаргу, строк подання якої було пропущено з поважних причин, має бути подано впродовж *десяти календарних днів* після отримання повідомлення про поновлення.

У разі поновлення строку подання скарги суб'єкт розгляду скарги зазначає про це в окремому рішенні або у рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строків та документів або інших доказів, які підтверджують їх існування.

Скарга, подана з порушенням строку без поважних причин залишається без розгляду. Строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строків та порядку його оскарження.

Форма та зміст скарги. Скарга подається, як правило, в *письмовій (електронній або паперовій) формі та повинна містити:*

1) найменування адміністративного органу, до якого подається скарга;

2) дані, достатні для встановлення особи оскаржувача, а також його контактні дані;

3) вимоги оскаржувача та їх обґрунтування;

4) дату складення скарги.

Оскаржувач або його представник підписує скаргу, подану в письмовій формі, власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством.

У визначених законодавством випадках скарга в електронній формі може бути подана з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг без накладення електронного підпису за умови автентифікації особи, яка подає скаргу, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації.

Згідно зі ст. 16 ЗУ «Про звернення громадян» установлено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду.

Усні скарги заявників безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання за можливістю вирішуються посадовими особами відповідного суб'єкта розгляду справи за скаргою під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком.

Особистий прийом громадян здійснюється в усіх органах державної влади, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками й посадовими особами зазначених органів, які мають право ухвалювати рішення з питань, що входять до їх компетенції.

Письмові скарги, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому ухваленню, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів державної влади та закріплення за ними конкретного виконавця.

Такі скарги не пізніше робочого дня, наступного після дня їх надходження, направляються відповідальним працівником підрозділу документального забезпечення органу державної влади - суб'єкту розгляду справи за скаргою - до керівника цього органу.

Початок адміністративного провадження за скаргою.

Адміністративне провадження за скаргою починається з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги, оформленої відповідно до вимог Закону.

Суб'єкт розгляду скарги може об'єднати кілька справ з однорідними скаргами того самого оскаржувача або однорідні скарги кількох оскаржувачів з того самого питання для здійснення адміністративного провадження.

Реєстрація скарги, що надійшла, та підтвердження її надходження особі, яка подала скаргу, здійснюється в порядку, визначеному статтею 39 Закону.

Подання скарги за клопотанням особи тимчасово зупиняє дію адміністративного акта, який оскаржується, крім випадків, передбачених законом.

Суб'єкт розгляду скарги вирішує вказане клопотання та приймає відповідне рішення протягом *трьох робочих днів*, про що повідомляє особу.

Первинний розгляд скарг здійснюється керівниками суб'єктів розгляду справи за скаргою або їх заступниками згідно з їх повноваженнями. За результатами цього розгляду, не пізніше *робочого дня*, наступного після дня надходження скарги, призначається відповідальний виконавець для її розгляду по суті.

За кожною поданою скаргою має проводитися перевірка викладених фактів відповідним органом державної влади, до якого звернувся заявник.

Для розгляду скарг юридичних і фізичних осіб та урегулювання конфліктів відповідними органами державної влади *можуть утворюватися комісії з вирішення скарг*. Для цього затверджуються положення та персональний склад цих комісій, а також порядок вирішення ними суперечок і розгляду скарг відповідно до законодавства України. Таку комісію очолює керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою, який підписує відповідне рішення цього колегіального органу.

Наслідки розгляду скарги. Особа, яка подала скаргу, має право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги та вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання

громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Відповідь дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення.

За загальним правилом, звернення розглядаються безоплатно і вирішуються у термін не більше *одного місяця від дня їх надходження*, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше *п'ятнадцяти днів* від дня їх отримання.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, **не може перевищувати сорока п'яти днів**.

Підготовка та перегляд справи за скаргою. Початок адміністративного провадження, залишення скарги без руху, підготовка, розгляд та вирішення справи за скаргою здійснюються згідно з вимогами щодо адміністративного провадження у справах за заявою особи.

Суб'єкт розгляду скарги може самостійно вчиняти необхідні процедурні дії або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій (витребування документів, опитування свідків, заслуховування учасників адміністративного провадження тощо) та надсилання йому додаткових матеріалів.

Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може приймати одне з таких рішень:

1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати повністю або частково прийнятий адміністративний акт, скасувати повністю або частково процедурне рішення, задовольнити скаргу повністю або частково, а у передбачених законодавством випадках — також змінити процедурне рішення або прийняти адміністративний акт;

3) зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт або повторно розглянути справу;

4) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт неправомірним.

Суб'єкт розгляду скарги вирішує в межах своїх повноважень питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення.

Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, суттєвого порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильне чи неповне встановлення обставин справи.

Після скасування адміністративного акта, якщо це необхідно до усунення порушення, суб'єкт розгляду скарги (адміністративний орган вищого рівня) зобов'язує орган, який прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт або за наявності повноважень вирішувати справу по суті приймає власне рішення.

Якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій, суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження вирішувати справу по суті, завжди приймає власне рішення.

Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, набрання ним чинності, доведення до відома і видача копій здійснюються згідно з передбаченими вимогами.

Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі. Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, є будь-які рішення, дії, бездіяльність, учинені як у межах, визначених законом, так і з перевищенням наданих суб'єкту публічної адміністрації повноважень, якими (рішеннями, діями, бездіяльністю) приватній особі заподіяно обмеження чи втрати матеріального або морального характеру щодо її прав, свобод, інтересів.

Позасудова (адміністративна) процедура відшкодування шкоди передбачає відповідні особливості:

- по-перше, здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;

- по-друге, безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

Таким чином, адміністративна процедура відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, складається з двох основних стадій, які поділені на певні етапи й адміністративні дії:

1) отримання та передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди;

2) безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

Способи відшкодування шкоди. Сучасне адміністративне право встановлює більше обмежень для держави (точніше - для публічної адміністрації) і менше для людей, так само як і загалом для приватних осіб. У зв'язку з цим значення так званих адміністративних процедур зростає.

Обов'язковим учасником адміністративної процедури є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа».

У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб:

- особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, зокрема за отриманням адміністративної послуги (заявник);

- особа, щодо якої приймається акт за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень;

- особа, яка вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її права чи законні інтереси;

- особа, яка звертається до адміністративного органу зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник).

Відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією приватним особам, може здійснюватися за рахунок або коштів державного бюджету, або коштів місцевого бюджету. Вид бюджету, з якого буде здійснюватися виплата, залежить від конкретного виду суб'єкта публічної адміністрації, що заподіяв цю шкоду. Крім того заподіяна шкода може відшкодовуватися «добровільно» або «примусово» через виконавче провадження, що здійснюють державні або приватні виконавці.

Проте ці положення ще ефективно не забезпечені нормами адміністративного права. *Для того щоб це виправити, потрібно вирішити такі завдання:*

- створити максимально простий і прозорий механізм захисту громадян від незаконних рішень органів влади;
- розробити правові підстави для позасудового відшкодування шкоди;
- створити ефективний механізм скасування чи зміни в адміністративному порядку нормативно-правових актів, що не відповідають нормам законодавства вищого рівня;
- забезпечити об'єктивність і неупередженість розгляду скарг в адміністративному порядку;
- ліквідувати практику вибіркового застосування законодавства у зв'язку з недостатнім рівнем фінансування зобов'язань держави й органів місцевого самоврядування щодо реформування процедури виплати відшкодування за рахунок бюджету відповідного рівня.

Цьому має сприяти реалізація положень ЗУ від 2.06.2016 р. № 1404-УШ «Про виконавче провадження».

Отже, способами відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, є виплата її за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) і через виконавче провадження відповідним розпорядником.

4. Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між учасниками адміністративної процедури

Медіація як засіб вирішення адміністративних суперечок. Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових конфліктів (суперечок) без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування в європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення юридичної суперечки.

Медіація розглядається як один з альтернативних способів вирішення конфліктів, який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, та як особлива форма посередництва під час врегулювання суперечок, що виникають між учасниками правовідносин. Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення щодо можливості позасудового порядку вирішення господарських суперечок.

Медіація є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого потрібно підходити з міждисциплінарних позицій. Основні ідеї медіації, її принципи та механізми впливу на поведінку людини розкриваються у працях представників таких наукових напрямів, як юридична конфліктологія, соціологія, психологія, соціальна антропологія. Правова наука почала займатися вивченням медіації насамперед з привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя.

Чинне процесуальне законодавство України відносить посередництво до альтернативних способів вирішення суперечок і передбачає можливість застосування примирної процедури до, під час або замість звернення до суду. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється виключно судами. Згідно зі ст. 55 Конституції України гарантується судовий захист та забезпечується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право не може бути скасовано або обмежено (ст. 22, 64 Конституції України). Не існує виключного переліку можливих і допустимих засобів захисту прав та інтересів осіб - вони лише не мають суперечити закону. Тим самим право на звернення до альтернативних методів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення суперечок (далі - АВС) має основною метою подолання конфлікту між сторонами зі збереженням їх подальшого співробітництва.

Основою всіх методів АВС є з'ясування та задоволення інтересів сторін конфлікту на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС і базується на тому, що всі методи вирішення суперечок *поділяються на 4 категорії: прямі перемовини між сторонами, перемовини за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство*. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія. У цьому разі альтернативні процедури протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню розбіжностей самими сторонами.

У зарубіжній літературі зокрема такі вчені, як Л. Боуль і М. Несик виокремлюють два підходи до визначення поняття «медіація» - концептуальний та описовий. Відповідно до *концептуального підходу* медіація - це добровільна конфіденційна процедура врегулювання суперечки, у ході якої нейтральна особа (медіатор) сприяє сторонам у проведенні перемовин із метою укладення взаємоприйнятної угоди.

Відповідно до *описового підходу медіація* - це процедура врегулювання конфлікту, під час якої сторони конфлікту зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечку.

Таким чином, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні й визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне й організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками суперечки, іменуються в юридичній літературі принципами медіації.

До найбільш розповсюджених принципів медіації в законодавстві зарубіжних країн про медіацію і визначених в основних рамкових міжнародних документах належать:

- *добровільність*, тобто ухвалення усвідомленого рішення сторонами процесу про застосування такої альтернативної процедури розв'язання суперечки;

- *рівність сторін* - сторони мають рівні права під час медіації;

- *нейтральність медіатора* - медіатор має виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін та не нав'язуючи їм певного рішення, яке ухвалюється винятково за взаємною згодою сторін;

- *конфіденційність* - інформація, отримана медіатором під час проведення медіації, є конфіденційною і не може бути розголошена ним без попередньої згоди сторін.

Медіація як техніка ведення перемовин між сторонами правового конфлікту популярна в США, Канаді та країнах ЄС, оскільки має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок.

Поняття медіації в законодавствах зарубіжних країн визначається по-різному. Так, у ст.2 Акта медіації Республіки Мальта зазначено, що медіація - це процес, у якому медіатор сприяє перемовинам між сторонами, щоб допомогти їм досягти мирової угоди щодо суперечки. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим способом урегулювання конфліктів через примирення за допомогою третьої особи, яка має спеціалізацію медіатора, в умовах нейтральності, справедливості та конфіденційності. Відповідно до розділу 2(1) Єдиного закону про медіацію США медіація - це процес, у якому посередник полегшує спілкування та

перемовинами між сторонами, щоб допомогти досягти добровільної згоди щодо їх суперечки.

Згідно зі ст. 2 проекту відповідного Закону України медіація - це альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони конфлікту намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди для вирішення їхньої суперечки. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання суперечок (англ. Alternative Dispute Resolution) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту з метою знайти взаємовигідне рішення для сторін. На відміну від формального юридичного процесу сторони медіації самостійно приймають рішення щодо суперечки (конфлікту).

В умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення сторін, спосіб урегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедуру. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів і наукових поглядів є цілком справедливим явищем. За умов формування меж інституту медіації випрацьовується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних конфліктів сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, значній економії коштів на веденні судового процесу, позитивно вплине на правову культуру та свідомість, пришвидшить вирішення суперечок, надасть можливість вимірювати справедливість самостійно, створить можливість зберегти позитивні відносини з контрагентом у подальшому.

Для легалізації медіації потрібно ухвалити нормативно-правовий акт, який забезпечить належне врегулювання її процедури, дієвість, права та відповідальність учасників, способи захисту прав та інтересів у разі невиконання досягнутих домовленостей, неналежного виконання або відсутності таких домовленостей, дотримання вимог до знань і вмінь медіаторів, сертифікацію їх діяльності, а також правовий статус медіаторів. Крім того доречним буде на державному рівні закріпити Кодекс етики медіатора, дія якого у свою чергу вирішила б низку етичних питань, пов'язаних із діяльністю медіаторів під час укладення угод. Кодекс має містити положення, які б були основою діяльності медіатора для визначення поведінки в будь-якій сфері. Чітке встановлення зага-

льних стандартів поведінки медіатора та визначення етичних норм, яким має він відповідати, є запорукою здійснення процесу медіації належним чином і підвищення публічної довіри до медіації як альтернативного способу вирішення суперечок.

***Отже, адміністративна медіація** - це вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), який допомагає улагодити публічний конфлікт - відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства.*

Висновки. Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне.

Фізичні та юридичні невіддані особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки - суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають.

Отже, інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування - це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені цінності приватних осіб, притягнути винних у їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності, що є вагомим профілактичним засобом попередження таких порушень у майбутньому.

Питання для самоконтролю:

1. Розкриті поняття та види інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування.
2. У чому полягає зміст адміністративної медіації?
3. Розкрийте поняття адміністративного оскарження.
4. Які існують способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації?
5. З яких стадій складається адміністративна процедура відшкодування шкоди приватній особі, завданої суб'єктами публічної адміністрації?

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару :

1. Адміністративне оскарження рішень прийнятих у ході здійснення адміністративних процедур.
2. Скарга - як основна форма захисту прав суб'єкта адміністрування.
3. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою.
4. Процедура розгляду скарги та прийняття адміністративного рішення у справі.
5. Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між учасниками адміністративної процедури.

Методичні рекомендації до самостійної роботи:

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні з'ясувати поняття та складові частини процедури адміністративного оскарження рішень публічних адміністрацій та їх посадових осіб. Процедуру розгляду та вирішення справи за скаргою. Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між учасниками адміністративної процедури.

Реферати до теми:

- 1) «Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою».
- 2) «Адміністративне оскарження рішень прийнятих у ході здійснення адміністративних процедур».
- 3) «Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між учасниками адміністративної процедури».

Практичні завдання:

Завдання 1. *Фізична особа – підприємець 1 жовт. 2020 р. отримав від підрозділу податкової служби Київського району м. Одеса податкове повідомлення рішення про визначення суми грошового зобов'язання платника податків.*

Не погоджуючись з цим рішенням, 9 жовт. 2020 р. підприємець оскаржив його до Головного управління Державної податкової служби України в Одеській обл. А вже 30 жовт. підприємець, не отримавши відповіді на свою скаргу, звернувся до районної податкової служби з вимогою нарахувати йому таку суму грошового зобов'язання, яку він указав у скарзі.

Чи правий підприємець? Який порядок розгляду скарг платників податків?

Завдання 2. Громадянка А. 15 серп. 2020 р. відправила поштою до

головного управління Національної поліції України в Харківській обл. листа, в якому скаржилася на дії прокурора Харківської обласної прокуратури. Начальник управління залишив скаргу без розгляду, оскільки порушене питання не входить до компетенції Національної поліції. Через місяць А. звернулася до суду з адміністративним позовом, в якому просила визнати бездіяльність начальника управління Національної поліції в Харківській обл. незаконною та зобов'язати його скерувати скаргу до органу, уповноваженого розглянути її по суті.

Як Ви вважаєте, чи порушена процедура розгляду скарг? Чи задовольнить суд вимоги А.?

Завдання 3. Сімнадцятирічний Ф. звернувся до державного реєстратора зареєструвати його як підприємця. У проведенні державної реєстрації Ф. було відмовлено, оскільки на момент звернення із відповідним проханням він не досяг повноліття. В той же день Ф. на електронну адресу територіального органу Міністерства юстиції України надіслав скаргу на бездіяльність державного реєстратора.

Дайте юридичний аналіз ситуації. Охарактеризуйте процедуру оскарження у сфері державної реєстрації? Як в даному випадку мав діяти Ф.?

Рекомендована до вивчення теми №14 література:

1 -7; 10; 18; 22; 25-27; 30; 32; 34; 39; 42; 43; 50; 54; 58; 59; 64; 69; 71-79; 84; 87-89; 92; 93; 101; 103; 106; 122; 133; 134; 149; 150; 161.

ТЕМА № 15

«ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ»

Лекція: час - 2 години.

План лекції:

Вступ.

1. Засади і форми відносин між владою і громадянами в зарубіжних країнах. Становлення законодавства про адміністративну процедуру.

2. Правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки.

3. Правове регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах.

4. Адміністративна процедура в пострадянських країнах.

5. Резолюції та рекомендації Ради Європи щодо здійснення адміністративних процедур.

Висновки.

Метою лекції є: ознайомлення здобувачів освітнього ступеню «магістр» з процесом становлення законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах. Станом правове регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах, в Сполучених штатах Америки, та в країнах Співдружності незалежних держав.

Вступ.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами.

Одна з найважливіших гарантій цього - чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов службовець адміністрації діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком.

Це забезпечує рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Для нас ці питання стали особливо актуальними, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативними актами.

Важливо відзначити, важливість зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративної процедури для формування національного законодавства та правозастосовної адміністративної практики. Апелювання до нього зумовлено тим, що у вітчизняному адміністративному праві особливо відчутний дефіцит знань та досвіду загалом і щодо адміністративної процедури зокрема.

1. Засади і форми відносин між владою і громадянами в зарубіжних країнах. Становлення законодавства про адміністративну процедуру

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.

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 вивчення досвіду демократично-розвинених країн з питань регламентації відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, що дозволило б ефективно забезпечити реалізацію такого досвіду в правове життя публічного адміністрування в Україні.

Так, рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи визначено, що право на належне державне управління та належну поведінку службовців державної адміністрації є невід'ємним правом фізичних та юридичних осіб.

Належне державне управління згідно з документом передбачає чітке визначення обов'язків та відповідальності адміністрації та її службовців. Конституція України гарантує, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3).

З питань реалізації прав та законних інтересів людина звертається не до філософсько-абстрактної категорії «держава», а до службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, які і повинні дбати, виявляти старання та турботу щодо створення гідних умов життя людини. Виявляти турботу означає сумлінне виконання функцій, обов'язків.

Загалом поняття «публічна адміністрація» в адміністративному праві західних країн визначають як «організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади».

Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій дає можливість також чітко розмежовувати політику і адміністрування. Звідси стають зрозумілими і дискусії в літературних джерелах, перекладених українською мовою, в яких, на жаль, нерідко зустрічається некоректний переклад терміна «публічна адміністрація» як «державне управління».

Нагадаємо, що слово «процедура» (від латинського *procedo*) означає *проходжу*, або *просуваюсь*, а «процес» (від латинського *processus*) - *проходження*, *просування вперед*. Оскільки більша частина території України донедавна перебувала під російською владою, українське право зазнавало домінуючого впливу російської юриспруденції.

В цій частині історія права для нас є спільною. Так от, у російській юриспруденції спочатку використовували насамперед термін «процес»,

розуміючи його як судовий порядок вирішення справ. Приміром, в одному зі словників кінця XVIII століття процес визначається - «як записувати та здійснювати суд» («как записывать и производить суд»). Як синонім до поняття «адміністративний процес» вживали також термін «адміністративна юстиція».

Скажімо, у Словнику юридичних і державних наук 1902 року видання «адміністративний процес (юстиція)» визначається як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів управління та самоврядування, що починаються особливим адміністративним позовом та здійснюються особливими установами, що називаються судами адміністративними. Мета адміністративного позову - досягнути скасування незаконного розпорядження».

Розуміння адміністративної процедури у світі та шляхи її правового регулювання неоднакові. В багатьох країнах обрано напрямок систематизації законодавства про адміністративну процедуру. Законодавчий акт містить загальні норми, які регулюють порядок вирішення усіх видів адміністративних справ.

На сьогодні з точки зору хронології можна виокремити три хвилі робіт із систематизації та впровадження законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах.

Перші кодифіковані законодавчі акти було прийнято в Австрії (1925 рік), Польщі та Чехословаччині (1928 рік), Югославії (1930 рік). Друга хвиля прийняття загальних законів про адміністративну процедуру бере початок із середини XX століття. Так, у США закон про адміністративну процедуру було прийнято у 1946 році, в Угорщині - у 1957 році, в Іспанії - у 1958 році.

У зв'язку зі зміною влади після Другої світової війни нові редакції законодавчих актів у цій сфері були ухвалені в Югославії (1956 рік) та Польщі (1960 рік).

І нарешті, третя хвиля кодифікаційних робіт відзначилася прийняттям законів у ФРН (1976 рік), Болгарії (1979 рік), Польщі (нова редакція - 1980 рік), Данії (1985 рік), Австрії (нова редакція) та Італії (1990 рік), Португалії (1991 рік), Нідерландах (1992 рік), Японії (1994 рік).

На теренах колишнього СРСР кілька країн уже також прийняли загальні закони про адміністративну процедуру. Крім країн Прибалтики, серед піонерів також Грузія і Казахстан.

З процесом кодифікації в 20-х роках XX століття пов'язують виникнення адміністративного процедурного права в Європі. У західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру

взагалі призвів до становища, коли адміністративне право в країні регулює переважно діяльність публічної адміністрації.

Але не всі країни обрали шлях систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Скажімо, у Франції, яка вважається взірцевою країною з точки зору кодифікації законодавства і розвитку адміністративного права, це законодавство не кодифіковане і містить декрет «Про відносини між адміністративними органами і громадянами», закони про доступ до адміністративних документів, про мотивацію адміністративних актів та інші.

У ФРН «адміністративним процесом» вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ здійснюється в рамках адміністративної процедури.

При цьому варто звернути увагу на особливості перекладу іншомовних термінів. Так, у німецькій мові існує кілька близьких термінів: «Prozess», «Prozedere», «Prozedur» та «Verfahren». Німецьке і австрійське адміністративне законодавство оперують насамперед терміном «Verfahren», яке найближче за значенням до нашого «провадження (у справі)». В українськомовних та російськомовних джерелах «Verwaltungsverfahren» (адміністративно-процедурна діяльність, порядок провадження справ в адміністративних органах/установах) перекладають переважно як «адміністративна процедура». Але головне - відмежовувати його від «Verwaltungsprozess» (адміністративний процес) та «gerichtlichen Verfahren» (судове провадження), які стосуються судочинства.

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

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

В англійській юридичній мові вживаються три терміни «procedure», «proceeding» і «process», але для позначення порядку діяльності

публічної адміністрації використовується саме поняття «адміністративна процедура» (administrative procedure).

І хоча, говорячи про правила правосуддя, також часто вживають слово «procedure», щодо судової діяльності і в законодавстві, і в теорії використовуються також терміни «процес» (process) і «юстиція» (justice). Що стосується терміна «proceeding», то в українській мові найближчим йому за значенням відповідником є категорія «провадження».

2. Правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки

У США Закон «По адміністративну процедуру» 1946 р., а також аналогічні закони штатів передбачають:

- *процедуру нормотворчої діяльності (rulemaking)*;
- *процедури індивідуального регулювання (adjudication)* - розгляд індивідуальної справи позитивного характеру щодо прийняття індивідуального акту, а також розгляд справ про оскарження.

Деякі питання адміністрування можуть бути виключені з загального законодавства про адміністративні процедури.

Необхідно здійснити загальну характеристику Закону США «Про адміністративну процедуру». Закон *про адміністративну процедуру регулює*: 1) вирішення справ через видання «наказу» (остаточного розпорядження агентства, що у повній або частковій формі стверджує, заперечує, забороняє чи проголошує певні дії); 2) так зване «змагальне вирішення справи» (або «квазісудову процедуру» вирішення справ); 3) процедуру «творення правил» агентствами (§ 553).

При цьому «правило» означає повну або часткову заяву агентства щодо загальної або часткової дії чи майбутніх наслідків впровадження, тлумачення та приписів закону або політики чи визначення організаційних, процедурних або практичних вимог агентства, що також передбачає затвердження чи встановлення майбутніх тарифів, розмірів заробітних плат, підприємницьких і фінансових структур або порядок їх реорганізації, цін, майна та устаткування підприємств, надання послуг чи пільг на користування ними або оцінювання майна, витрат чи розрахунків, а також інших дій, пов'язаних із виконанням вищепереліченого.

Законодавство допускає різні *форми адміністративних процедур*:

- *формальні* - повні, що передбачають всі встановлені процедури, що гарантують захист прав сторін, що наближають адміністративну процедуру до судового процесу з викликом і опитуванням свідків;

- *неформальні* - спрощені, застосовувані в простіших випадках.

Закон про адміністративну процедуру від 25 травня 1976 р. поширюється на публічно-правову діяльність адміністративних органів:

- Федерації, корпорацій, установ і фондів публічного права прямого федерального підпорядкування;

- земель, громад і об'єднань громад, інших юридичних осіб публічного права, що підпорядковуються органам влади землі, якщо вони забезпечують виконання федерального законодавства за дорученням Федерації, оскільки в нормах федерального права не містяться подібні або інші положення.

Під адміністративним органом Закон розуміє будь-яку установу, що здійснює завдання публічного управління.

У США будь-яка особа має право зажадати певні документи. Адміністративне агентство по будь-якому вимогу, пред'явленим відповідно до опублікованих правилами, повинно негайно надати:

- остаточні думки посадових осіб;

- тлумачення і критерії застосування правил;

- правила та інструкції для адміністративного персоналу, що стосуються громадян.

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

Права учасників і порядок розгляду справи залежать також від того, які види адміністративних процедур будуть застосовуватися при його вирішенні. Важливою вимогою адміністративної процедури є те, що її «здійснення має бути простим, доцільним і оперативним».

Характеристика Закону «Про адміністративну процедуру» (1946 року зі змінами та доповненнями).

Предмет регулювання. Закон про адміністративну процедуру регулює: 1) вирішення справ через видання «наказу» (остаточного розпорядження агентства, що у повній або частковій формі стверджує, заперечує, забороняє чи проголошує певні дії); 2) так зване «змагальне вирішення справи» (або «квазісудову процедуру» вирішення справ); 3) процедуру «творення правил» агентствами (§ 553).

При цьому «правило» означає повну або часткову заяву агентства щодо загальної або часткової дії чи майбутніх наслідків впровадження, тлумачення та приписів закону або політики чи визначення організаційних, процедурних або практичних вимог агентства, що також передбачає затвердження чи встановлення майбутніх тарифів, розмірів заробі-

тних плат, підприємницьких і фінансових структур або порядок їх реорганізації, цін, майна та устаткування підприємств, надання послуг чи пільг на користування ними або оцінювання майна, витрат чи розрахунків, а також інших дій, пов'язаних із виконанням вищепереліченого.

Законом дуже детально регулюються питання доступу до публічної інформації (§ 552), правила поводження з інформацією, що стосується фізичних осіб (§ 552а). Крім того, Законом регулюються питання судового захисту від адміністративних заходів (§ 701-706).

Особливі види процедури. Закон передбачає «альтернативні засоби вирішення спорів», що означають будь-яку процедуру, яка використовується для вирішення питань, щодо яких виник спір, зокрема (але не тільки) примирення, зменшення обмежень, посередництвом, встановленням фактів, слуханням справи по суті за скороченою процедурою, арбітражний розгляд, а також залучення посередників, уповноважених розглядати скарги на органи державної влади, або будь-яке поєднання вищезазначених засобів (пункт (3) § 571).

Приміром, як альтернативний засіб вирішення спору може використовуватися арбітраж, коли всі сторони на це погоджуються. Згода може бути отримана перед або після ініціювання питання, щодо якого виник спір. Арбітражна угода укладається письмово із зазначенням предмета арбітражного провадження. Така арбітражна угода визначає крайні межі рішення, яке може винести арбітр, а також може встановити інші умови для обмеження обсягу можливих наслідків (§ 575).

Слухання. Можливість проведення слухання передбачена § 554 Закону (за винятком деяких випадків, вичерпний перелік яких також наводиться у законі). Окремо передбачається процедура слухання в арбітражному провадженні (§ 579).

Крім того, Закон передбачає обов'язок адміністративних агентств проводити «відкриті засідання» (§ 552b), тобто обговорення, які проводяться щонайменше кількома членами окремого агентства і є необхідними для здійснення певних заходів від імені агентства, якщо таке обговорення визначає або приводить до узгодженого ведення чи управління офіційною діяльністю агентства.

Виклик. Існує можливість виклику свідків повісткою, але застосування примусу можливе лише за умови санкціонування примусових дій судом (пункт (d) § 555).

Чинність акта. Питання набуття чинності наказами агентства спеціально не визначені, але, приміром, рішення у арбітражному

провадженні набуває чинності через 30 днів після його направлення всім сторонам (пункт (Б) § 580).

Спеціальні апеляційні органи. Особливої уваги заслуговує така категорія суб'єктів як «судді адміністративного права». Незважаючи на термін «судді», ці посадові особи не здійснюють правосуддя, тобто не належать до судової гілки влади.

Судді адміністративного права є працівниками агентств, які призначаються керівником агентства за спеціальною процедурою і мають додаткові гарантії незалежності.

Судді адміністративного права є так званою «нейтральною стороною», якою може бути постійна або тимчасова посадова особа чи співробітник федерального уряду або інша фізична особа, яка є прийнятною для сторін у провадженні щодо вирішення спору. Нейтральна сторона не може мати офіційного, фінансового або особистого конфлікту інтересів у питаннях, щодо яких виник спір, окрім випадків, коли такий інтерес у письмовій формі повністю розкривається всім сторонам і всі сторони погоджуються, що така нейтральна сторона може брати участь у справі (пункт (а) § 573).

Слід відзначити, що Англосаксонські країни, визначають лише загальні принципи адміністративних процедур і пред'являють до державного апарату вимога діяти справедливо (*to act fairly*), закріплюючи тим самим *принципи природної справедливості* і доповнюючи їх спеціальними гарантіями.

3. Правове регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах

Інститут адміністративних процедур формувався в країнах Західної Європи по-різному. У зв'язку з цим є сенс розглянути докладніше зміст та особливості правового регулювання адміністративних процедур в кожній Європейській країні окремо.

Сфера дії та *предмет правового регулювання* законів про адміністративні процедури в різних країнах можуть істотно різнитися. В одних державах (Швейцарія, Німеччина) адміністративні процедури стосуються тільки індивідуальних адміністративних актів, в інших (Франція) вони регламентують також порядок підготовки та прийняття нормативних правових актів.

О. Люхтергандт, професор університету м. Гамбурга (Німеччина), акцентує увагу на тому, що адміністративні процедури мають бути спрямовані на регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів. Адміністративні процедури, вказує автор, є важли-

вим засобом забезпечення законності діяльності державних органів стосовно фізичних та юридичних осіб, суспільства в цілому.

Багато країн Західної Європи, що мають стійкі традиції бюрократичного регулювання (зокрема, Австрія, Німеччина, Іспанія), вдаються до методу деталізованого регламентування і проводять систематизацію та кодифікацію адміністративних процедур.

Залежно від предмета і сфери дії адміністративних процедур багато держав передбачають їх різні види:

- щодо прийняття нормативних правових актів;
- по прийняттю індивідуальних правових актів; щодо надання публічних послуг і т.ін.

У деяких державах адміністративні процедури класифікуються за сферами діяльності адміністративних органів: адміністративні процедури у сфері економіки, виконавчого провадження і т.ін.

Федеративна Республіка Німеччина. Регулювання адміністративних процедур визначається Законом ФРН «Про адміністративну процедуру».

Адміністративна процедура, тобто діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору.

При цьому адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію.

Адміністративна процедура проводиться за службовим обов'язком органу або за заявою особи.

Особливі види процедури: *«формальна адміністративна процедура»*, в якій свідки зобов'язані давати показання, а експерти - експертні висновки, обов'язково проводиться слухання, встановлені додаткові вимоги до форми та порядку оприлюднення адміністративного акта. *«процедура затвердження плану»*, яка передбачає низку додаткових вимог щодо отримання зауважень, проведення слухань та ін. Ця процедура застосовується щодо великих проєктів (наприклад, будівництв тощо).

Правовим наслідком затвердження плану є затвердження допустимості проєкту, що включає наступні необхідні заходи в інших сферах з огляду на всі зачеплені інтереси; немає потреби в інших, крім затвердження плану, рішеннях органів влади, особливо публічно-пра-

вових дозволах, ліцензіях, санкціях, узгодженнях, згодах та інших затвердженнях плану.

Затвердження плану з правової точки зору врегульовує всі публічно-правові відносини між носієм проекту і зачепленими планом особами.

Характеристика Закону ФРН «Про адміністративну процедуру». Набув чинності 1 січня 1977 року, зі змінами та доповненнями.

Предмет регулювання. Закон регулює адміністративну процедуру, тобто діючу назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору.

При цьому адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію (§ 35 Закону).

Адміністративна процедура проводиться за службовим обов'язком органу або за заявою особи.

Особливі види процедури. Закон містить «формальну адміністративну процедуру» (§ 63-70 Закону), в якій свідки зобов'язані давати показання, а експерти - експертні висновки (§ 65), обов'язково проводиться слухання, встановлені додаткові вимоги до форми та порядку оприлюднення адміністративного акта. До речі, перед поданням адміністративно-правового позову, предметом якого є прийнятий в рамках формальної адміністративної процедури адміністративний акт, немає потреби в перевірці в рамках попереднього провадження (§ 70).

В Законі окремо виділена «процедура затвердження плану» (§ 72-78), яка також передбачає низку додаткових вимог щодо отримання зауважень, проведення слухань та ін. Ця процедура застосовується щодо великих проектів (наприклад, будівництв тощо). Правовим наслідком затвердження плану є затвердження допустимості проекту, що включає наступні необхідні заходи в інших спорудах з огляду на всі зачеплені інтереси; немає потреби в інших, крім затвердження плану, рішеннях органів влади, особливо публічно-правових дозволах, ліцензіях, санкціях, узгодженнях, згодах та інших затвердженнях плану. Затвердження плану з правової точки зору врегульовує всі публічно-правові відносини між носієм проекту і зачепленими планом особами (ч. (1) § 75).

Крім того, в Законі є ще спеціальна «дозвільна процедура» (§ 71a-71e), якщо адміністративна процедура має на меті надання дозволу, який слугує втіленню планів в рамках економічної діяльності

заявника. Така процедура передбачає більші вимоги щодо оперативності, консультування тощо.

Процедурі адміністративного оскарження (яка у ФРН називається «попереднє провадження», оскільки, за загальним правилом, подання скарги в адміністративному порядку є обов'язковою передумовою для звернення до суду) присвячені § 68-80 Положення про адміністративні суди.

Відкладальна дія скарги. Заперечення в порядку попереднього провадження, за загальним правилом, має відкладальну дію, але ці питання врегульовані іншим законодавчим актом (див. ч. 1 § 80 Положення про адміністративні суди).

Спеціальні апеляційні органи. Хоча закон не називає спеціальні завдання «комітетів», але відомо, що у ФРН є комітети, які займаються розглядом скарг. Відносно комітетів, комісій та інших колегіальних установ, які виступають в адміністративній процедурі, застосовуються § 89-93 закону про адміністративну процедуру, якщо правові норми не визначають іншого (§ 88 Закону).

Австрія. (Загальний закон «Про адміністративну процедуру» 1991 року). *Предмет регулювання.* Розгляд та вирішення адміністративних справ: за зверненнями особи; в порядку виконання службових обов'язків; а також в порядку адміністративного оскарження.

Використовуваний в законі термін «Bescheid» є аналогічним за значенням німецькому «Verwaltungsakt» (адміністративний акт).

Особливі види процедури. Закон передбачає спеціальну процедуру для «великих проваджень». Зокрема, якщо в адміністративній справі або в об'єднаних адміністративних справах братимуть участь понад 100 осіб, то орган може повідомити про заяву або заяви через едикт (ч. (1) § 44а). Едикт повинен містити: предмет заяви та опис намірів; строк щонайменше у шість тижнів, впродовж якого до органу можуть бути подані заперечення, тощо. За загальним правилом, едикт друкується у двох поширюваних на всій території Федерації щоденних газетах та в «Офіційному бюлетені до Віденської газети». Якщо про заяву оголошується через едикт, то наслідком цього є те, що особи втрачають своє становище як сторін, якщо вони несвоєчасно подають до органу заперечення (ч. (1) § 44б). Заява, документи заяви та наявні висновки експертів, якщо не виключається можливість ознайомлення з ними, повинні впродовж строку, відведеного на подання заперечень, зберігатися в органі та в громаді для публічного ознайомлення.

Слухання. Усні слухання мають проводитися із залученням всіх відомих учасників, а також потрібних свідків та експертів і, якщо вони пов'язані з оглядом, по змозі безпосередньо на місці, в інших випадках — у місці знаходження органу або в місці, яке виявляється, згідно з обставинами, найдоцільнішим (ч. (1) § 40).

Виклик. Орган має право викликати осіб, які мають місце проживання (місцезнаходження) у сфері його діяльності й присутність яких є необхідною. В процедурі у незалежних адміністративних сенатах допускається викликати також осіб, які мають місцезнаходження (місце проживання) за межами сфери діяльності незалежного адміністративного сенату (ч. (1) § 19). Якщо на заваді не стоїть хвороба, немічність або інша обґрунтована перешкода, присутність за викликом має обов'язковий характер і для її виконання може бути застосовано затримання і примусове приведення. Застосування цих примусових заходів допускається, лише коли попередження щодо вжиття цих заходів містилося у виклику і виклик був доставлений особисто (ч. (3) § 19).

Способи доведення акта до відома. Якщо в адміністративних приписах не визначається інше, то рішення можуть видаватися як у письмовій, так і в усній формі (ч. (1) § 62). Орган повинен вирішувати якомога більше подань через роз'яснення і попередні інформативні розгляди, усно або телефоном (ч. (1) § 18).

Рішення повинні оформлюватись письмово, якщо це чітко закріплено адміністративними приписами або цього вимагає сторона. Письмово оформлені рішення можуть бути доставлені або передані телефоном, телетайпом чи телефаксом. Шляхом автоматизованої передачі даних або в інший технічно можливий спосіб письмово оформлені рішення можуть передаватися лише тоді, коли подання здійснено стороною в такий самий спосіб і в орган не надходило конкретних заперечень щодо такого способу передачі (ч. (3) § 18).

Адміністративне оскарження. Порядок проходження інстанцій і право на подання апеляції та інших засобів правової допомоги (протесту) за винятком особливих випадків, врегульованих цим федеральним законом, регулюються адміністративними приписами (ч. (1) § 63). Апеляція не допускається, коли сторона після вручення або оголошення рішення виразно відмовилась від апеляції (ч. (4) § 63).

Апеляція має подаватися стороною протягом двох тижнів в орган, який видав рішення у першій інстанції. Перебіг строку починається для кожної сторони з доставки до неї письмового оформлення рішення, а у разі усного оголошення - з його моменту. Апеляційний орган має не-

гайно передати в орган першої інстанції подану до нього апеляцію (ч. (5) § 63).

Окреме оскарження проти розпоряджень, що стосуються тільки процедури, не допускається. Вони можуть оскаржуватися лише у зв'язку з рішенням, що розв'язує цю справу (ч. (2) § 63).

Відкладальна дія скарги. Вчасно подані апеляції мають дію відстрочення (ч. (1) § 64). Орган може скасувати дію відстрочення, коли негайне виконання рішення є в інтересах сторони або суспільного блага через можливе виникнення небезпеки у разі зволікання. Винесення такого рішення по змозі має прийматися ще у рішенні про основну справу (ч. (2) § 64).

Спеціальні апеляційні органи. Незалежні адміністративні сенати в землях приймають рішення щодо заяв і апеляцій у справах, які їм призначені адміністративними приписами; щодо скарг осіб, які стверджують, що через виконання безпосередньої наказової і примусової влади адміністративним органом були порушені їхні права (ч. (1) § 67a).

Незалежні адміністративні сенати є адміністративними органами, але їх члени незалежні від вказівок будь-яких органів і займають свої посади на безстроковій основі.

Республіка Польща. У Польщі діє Кодекс адміністративного провадження від 14 червня 1960 року. Предмет регулювання якого є провадження: 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються адміністративними рішеннями;

2) в інших державних органах, а також в інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або за домовленістю вирішувати справи;

3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами;

4) у справах видачі довідок.

Кодекс адміністративного провадження, крім того, регулює провадження у справах скарг і пропозицій в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій.

Республіка Польща. Кодекс адміністративного провадження (від 14 червня 1960 року, з змінами та доповненнями).

Предмет регулювання. Кодекс адміністративного провадження регулює провадження (ст. 1): 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються

адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також в інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або за домовленістю вирішувати справи, зазначені у пункті 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами, зазначеними у пункті 2; 4) у справах видачі довідок.

Кодекс адміністративного провадження, крім того, регулює провадження у справах скарг і пропозицій в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій (ст. 2).

Слухання. Орган публічної адміністрації здійснює в ході провадження *розгляд* у кожному випадку, коли це гарантує прискорення або спрощення провадження чи досягнення виховної мети або коли цього вимагає припис права (§ 1 ст. 89). Орган повинен провадити розгляд, коли виникає потреба узгодження інтересів сторін, а також коли це потрібно для з'ясування справи за участі свідків або експертів чи шляхом огляду (§ 2 ст. 89).

Виклик. Орган публічної адміністрації може викликати осіб для участі у здійснюваних заходах і для надання пояснень або особистого визнання, якщо це необхідно для розв'язання справи або для виконання офіційних дій (§ 1 ст. 50).

Особиста явка викликаного є обов'язковою лише у межах гміни або міста, де він мешкає чи перебуває. Обов'язок особистої явки стосується також викликаного, який мешкає або перебуває в сусідній гміні або місті (§ 1 та § 2 ст. 51).

Якщо хто-небудь, будучи зобов'язаний до особистої явки (ст. 51), всупереч правомірному виклику на з'явився без обґрунтованої причини як свідок або експерт чи безпідставно відмовився від дачі свідчень, подачі думки, пред'явлення предмета огляду або участі в іншій офіційній дії, органом провадження може бути накладено штраф (§ 1 ст. 88).

Чинність акта. Орган публічної адміністрації, який видав рішення, зв'язаний ним від моменту його вручення або оголошення, якщо кодексом не встановлено інше (ст. ПО).

До закінчення строку для внесення апеляції рішення не підлягає виконанню, крім випадків, коли рішенням надано режиму негайного виконання або воно підлягає невідкладному виконанню за законом (згідно зі ст. 130).

Способи доведення акта до відома. Рішення вручається сторонам у письмовій формі (§ 1 ст. 109). Якщо в цьому полягає інтерес сторони, а

правова норма не перешкоджає, рішення може бути оголошене сторонам усно (§ 2 ст. 109, § 2 ст. 114).

Адміністративне оскарження. На рішення по суті, за загальним правилом, може бути подано апеляцію, а на процедурні рішення (оформлені постановою) - скаргу («оскарження»).

На рішення, видане в першій інстанції, апеляція може бути подана стороною лише до однієї інстанції (§ 1 ст. 127). Компетентним для розгляду апеляції є орган публічної адміністрації вищого ступеня, якщо законом не передбачений інший апеляційний орган (§ 2 ст. 127). На рішення, видане в першій інстанції міністром або самоврядною апеляційною колегією, апеляція не подається, однак незадоволена рішенням сторона може звернутися до цього ж органу з пропозицією про повторний розгляд справи; до такої пропозиції застосовуються відповідним чином приписи, що стосуються апеляції на рішення (§ 3 ст. 127).

На видану в ході провадження постанову сторона може подати оскарження, якщо це передбачено кодексом (§ 1 ст. 141). Оскарження вноситься в семиденний строк від дня вручення стороні постанови, а коли постанова була оголошена усно — від дня її оголошення стороні (§ 2 ст. 141). Постанова, на яку не може бути подано оскарження, оскаржується стороною лише в апеляції на рішення (ст. 142).

Відкладальна дія скарги. До закінчення строку для внесення апеляції рішення не підлягає виконанню (§ 1 ст. 130), а своєчасне внесення апеляції затримує виконання рішення (§ 2 ст. 130), крім випадків, коли рішенням надано режиму негайного виконання або рішення підлягає невідкладному виконанню за законом (§ 3 ст. 130). Але і в цих випадках апеляційний орган може в обґрунтованих випадках призупиняти негайне виконання рішення (ст. 135).

Внесення оскарження не припиняє виконання постанови, але орган публічної адміністрації, який видав постанову, може припинити її виконання, коли визнає це обґрунтованим (ст. 143).

Спеціальні апеляційні органи. Кодекс передбачає наявність «самоврядних апеляційних колегій», які розглядають апеляції на рішення органів місцевого самоврядування. До складу самоврядних апеляційних колегій входять штатні члени (працюють за трудовим договором, при цьому відбираються лише з числа осіб, які мають вищу освіту в галузі права або публічної адміністрації) та позаштатні члени (отримують винагороду залежно від кількості підготовлених ними до вирішення справ). Члени самоврядних апеляційних колегій призначаються головою уряду держави.

В Нідерландах діє акт із загального адміністративного права, який набув чинності з 1 січня 1994 року. Даний законодавчий акт регулює відносини щодо:

- видання індивідуальних адміністративних актів (розпоряджень), в тому числі за заявою особи;
- оскарження розпоряджень в адміністративному порядку шляхом подання «заперечення» та «адміністративної апеляції»;
- оскарження розпоряджень в судовому порядку.

Крім того, Актом із загального адміністративного права регулюються: - питання субсидій;

- відносини щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства;

- порядок вжиття «примусових заходів», тобто фізичних заходів, які застосовуються адміністративним органом чи від його імені й спрямовані проти діяльності (бездіяльності), яка перешкоджає виконанню обов'язків, встановлених статутною нормою або згідно з нею;

- деякі загальні питання здійснення повноважень адміністративними органами, зокрема відносини щодо надання влади видавати розпорядження від імені адміністративного органу та відносини щодо делегування повноважень.

«Акт із загального адміністративного права» набув чинності з 1 січня 1994 року, з змінами та доповненнями

Предмет регулювання. Даний законодавчий акт регулює відносини щодо:

- видання індивідуальних адміністративних актів (розпоряджень), в тому числі за заявою особи;
- оскарження розпоряджень в адміністративному порядку шляхом подання «заперечення» та «адміністративної апеляції»;
- оскарження розпоряджень в судовому порядку.

Крім того, Актом із загального адміністративного права регулюються:

- питання субсидій (глава 4:2);
- відносини щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства (статті 5:11-5:20);

- порядок вжиття «примусових заходів», тобто фізичних заходів, які застосовуються адміністративним органом чи від його імені й спрямовані проти діяльності (бездіяльності), яка перешкоджає виконанню обов'язків, встановлених статутною нормою або згідно з нею (статті 5:21-:31);

- деякі загальні питання здійснення повноважень адміністративними органами, зокрема відносини щодо надання влади видавати розпорядження від імені адміністративного органу («манадат», див. статті 10:11-10:12) та відносини щодо делегування повноважень (статті 10:13-10:20).

При цьому необхідно зважати, що робота над Актом з загального адміністративного права триває і його поступово доповнюють новими нормами й навіть цілими розділами.

Особливі види процедури. Крім згаданих вище окремих проваджень, Акт із загального адміністративного права передбачає і більш детальні процедури в межах підготовки розпоряджень. Зокрема, існує так звана «публічна підготовча процедура», яка передбачає обов'язок адміністративного органу робити повідомлення про заяву чи проект через газету, можливість ознайомлення з матеріалами справи (заявою, проектом розпорядження тощо) заінтересованих осіб та висловлення ними своєї точки зору, а також «розширена публічна підготовча процедура», яка передбачає додатково участь у вирішенні справи інших адміністративних органів.

Слухання. Процедура слухання (тобто заслуховування зацікавлених сторін у присутності одна одної) спеціально передбачена під час розгляду заперечень (статті 7:2-7:8) і під час розгляду адміністративних апеляцій (статті 7:16-7:23).

Чинність акта. Розпорядження не набуває чинності раніше, ніж буде оприлюднене (стаття 3:40).

Способи доведення акта до відома. Розпорядження, що стосуються однієї або кількох зацікавлених сторін, оприлюднюються шляхом надсилання чи видачі таким особам, зокрема й заявникові (частина 1 статті 3:41). Розпорядження, які стосуються більш ніж однієї чи кількох зацікавлених сторін, оприлюднюються шляхом повідомлення розпорядження або його змісту в офіційному виданні органу влади, газеті чи оголошенні або у будь-який інший зручний спосіб (див. частину 1 статті 3:42).

Адміністративне оскарження. Акт із загального адміністративного права передбачає два механізми адміністративного оскарження:

- подання заперечення - вимоги проти розпорядження від того адміністративного органу, який видав розпорядження;
- подання адміністративної апеляції - вимоги проти розпорядження від іншого адміністративного органу, ніж той, що видавав розпорядження.

Відкладальна дія скарги. Заперечення або апеляція не призупиняють дії розпорядження, щодо якого їх подано, якщо іншого не передбачено статутною нормою або відповідно до неї (стаття 6:16).

Спеціальні апеляційні органи. Акт із загального адміністративного права передбачає можливість створення так званих «дорадчих комітетів» для розгляду заперечень (див. статтю 7:13). Дорадчий комітет має складатися з голови і принаймні двох членів, при цьому голова комітету не повинен входити до складу або бути службовцем чи особою, відповідальною перед адміністративним органом.

Комітет провадить слухання. Комітет може наказати провести слухання голові або членові, який не входить до складу або не є службовцем адміністративного органу. Висновок комітету викладається у письмовій формі й містить звіт про слухання.

Якщо рішення щодо заперечення відрізняється від висновку комітету, причини того, чому висновок не було взято до уваги, викладаються у рішенні, а висновок надсилається разом із рішенням.

Можливість створення дорадчого комітету передбачена і в процедурі розгляду адміністративних апеляцій (див., зокрема, частину 2 статті 7:19).

Республіка Фінляндія. Акт про адміністративні процедури 2003 не застосовується щодо внутрішніх розпоряджень адміністрації, виконання якого-небудь завдання, військових наказів, а також судочинства, досудового розслідування, поліцейського слідства і примусових заходів.

Окремі галузі управління, безпосередньо пов'язані з політикою держави, звичайно виводяться з-під дії норм загальної адміністративної процедури.

Республіка Угорщина. В Угорщині норми законів про адміністративні процедури не поширюються на дії, пов'язані з національною обороною, зовнішньою торгівлею, оподаткуванням.

Однак у всіх країнах адміністративні процедури *стосуються вироблення рішень, які зачіпають права і законні інтереси громадян.*

В епоху глобалізації сформувався не тільки сам інститут адміністративних процедур, а й різні підходи до визначення обсягу, змісту і методів його правового регулювання.

Республіка Франція. На відміну від законодавства США та Німеччини, у Франції відсутній єдиний законодавчий акт про адміністративні процедури.

Процедурні питання діяльності службовців адміністрації, перше, чітко відображені Законами Франції: від 11 січня 1984 р. «Про

публічну службу держави»; від 13 липня 1983 р. «Про права і обов'язки чиновників»; від 26 січня 1984 р. «Про територіальну публічну службу». Що важливо, ст. 28 закону від 13 липня 1983 р. встановлено: будь-який службовець несе відповідальність за невиконання завдань (обов'язків), незалежно від його рангу в ієрархії.

По-друге, адміністративні процедури, в основі яких лежить правовий захист громадян та правила діяльності адміністрації, обумовлені низкою інших законодавчих актів, зокрема: про інформатику, файли і свободи від 6 січня 1978 р.; про фінансову гласність політичного життя від 11 березня 1988 р.; про заходи щодо поліпшення відносин між адміністрацією і населенням і про деякі адміністративні,

Як не парадоксально, але Франція, будучи однією з найяскравіших представниць країн кодифікованого права, від кодифікації адміністративних процедур відмовилася ...«в ім'я принципу юридичної безпеки, кращого захисту прав громадян, спрощення роботи службовців і полегшення контролю законності».

Державна Рада Франції визначила *загальні правові принципи* адміністративних процедур:

- неупередженість;
- відсутність зворотної сили у адміністративних актів;
- можливість оскарження перевищення влади;
- дотримання права на судовий захист;
- право на оскарження до вищестоящого органу.
- заперечування;
- відкритості;
- публічності;
- юридичної безпеки.

Особливості механізму адміністративних процедур в окремих Європейських країнах.

Як показала практика процедурного законодавства Європейських країн, на сучасному етапі, більшу ефективність продемонстрували не деталізоване регламентування, а закріплення загальних принципів адміністративних процедур.

Зайве деталізована регламентація, особливо в тих випадках, коли вона здійснюється на відомчому, підзаконному рівні, порушує цілісність і єдність правового регулювання, стає недоступною і незрозумілою громадянам, може призвести до відторгнення демократичних принципів державного управління.

Деякі країни поширили адміністративні процедури на органи та установи всіх гілок влади.

Так, *швейцарський Федеральний закон* про адміністративні процедури 1968 встановив процедури видання, зміни та скасування розпоряджень:

- Бундесрату, його департаментів;
- федеральної канцелярії;
- федеральних відомств;
- автономних федеральних установ і підприємств, федеральних комісій;
- федеральних судів першої інстанції.

Ініціювати адміністративну справу може як адміністративний орган, так і приватна особа. Переважна більшість адміністративних актів приймається з ініціативи адміністрації.

У таких випадках адміністративний орган зобов'язаний повідомити про підготовлюване рішення всіх осіб, на яких поширюватиметься це рішення, а також всіх осіб, чії права та інтереси можуть бути таким рішенням порушені. У повідомленні повідомляються цілі підготовлюваного рішення, його заснування і стандарти, які будуть застосовуватися при його підготовці та виконанні.

Приватні особи вправі звертатися до адміністрації із заявами, вимогами та клопотаннями. Адміністративний орган зобов'язаний розглянути будь-яке звернення, але залежно від його характеру на орган влади покладаються різні обов'язки.

Якщо звернення громадянина має інформативний характер, то адміністративний орган уповноважений визначити, чи слід розпочати офіційну підготовку індивідуального адміністративного акта або достатньо роз'яснити громадянинові, як йому слід вчинити, враховуючи публічні інтереси.

Якщо звернення громадянина має характер клопотання про вжиття адміністративного акта, то орган влади зобов'язаний розпочати офіційну процедуру і прийняти адміністративний акт, що задовольняє або відкидає клопотання.

Отримавши звернення, адміністративний орган повинен вирішити питання про підвідомчості справи.

У зарубіжних країнах Західної Європи та Північної Америки визначення підвідомчості не є обов'язком приватної особи, що подає звернення. Вважається, що громадянин не повинен бути знавцем в питаннях організації публічного управління. Він може поставити питання перед

адміністрацією про реалізацію свого права, в той час як адміністрація зобов'язана визначити, які конкретно органи уповноважені вирішувати дане питання.

Якщо адміністративний орган, який отримав звернення, не вправі розглядати дану справу, то він повинен без зволікання направити матеріали компетентному органу і повідомити про це заявника.

Після того як адміністративний орган прийме справу до свого розгляду, він визначає його учасників.

Загальний коло учасників розгляду адміністративної справи визначають закони про адміністративні процедури.

У *Німеччині* учасниками розгляду адміністративної справи визнаються:

- заявник і відповідач за заявою;
- особи, яким адміністративний орган має намір направити або спрямував адміністративний акт;
- особи, з якими адміністративний орган має намір укласти або вже уклав публічно-правовий договір;
- особи, чий законні інтереси можуть бути порушені адміністративним актом.

В *Естонії* Закон про адміністративну процедуру учасниками розгляду адміністративної справи вважає:

- заявника;
- адресата;
- третя особа;
- орган влади, що дозволяє справу.

У *Швейцарії* у відповідності зі ст. 10 Закону про адміністративні процедури упередженими визнаються службовці:

- мають особисту зацікавленість у вирішенні справи;
- знаходяться з однією з сторін у родинних відносинах;
- виступаючи представниками сторін або представляли сторону в аналогічній справі.

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

У *Німеччині* дуже широко трактується поняття родичів, коли йдеться про підстави відводу службовців. Родичами в таких випадках визнаються:

- наречений або наречена;
- чоловік або дружина;

- родичі по прямій лінії;
- особи, які перебувають у властивості;
- брати і сестри;
- племінники;
- подружжя братів і сестер;
- брати і сестри чоловіка чи дружини;
- брати і сестри батьків;
- прийомні батьки та діти.

Клопотати про відвід службовця може будь-який з учасників процесу підготовки адміністративного рішення, якщо він припускає наявність зацікавленості і не впевнений у неупередженості розгляду справи. Заявити про свою зацікавленість зобов'язаний і сам службовець, інакше він може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за невиконання службових обов'язків.

Закони про адміністративні процедури, надаючи відповідні права, визначають ступінь участі громадянина в процесі прийняття адміністративних рішень.

Типовими є для процедурного законодавства Європейських наступні *права громадян-учасників адміністративної процедури*:

- на отримання роз'яснень та рекомендацій;
- представництво;
- заслуховування;
- ознайомлення з матеріалами справи;
- збереження особистої та службової таємниці.

Законодавство про адміністративні процедури зазвичай визначає, яка інформація повинна бути розкрита в процесі підготовки адміністративного рішення.

У *Швейцарії* такими матеріалами справи визнаються:

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

В процесі підготовки проекту адміністративного акта багато країн, насамперед у континентальній Європі, передбачають проведення консультацій і *погоджувальних процедур*.

У *Франції* проекти розпоряджень у багатьох випадках повинні обговорюватися з консультативними органами - радами і комітетами, створеними при адміністративних структурах.

Підготовлений проект адміністративного акта надсилається учасникам процесу. Якщо адміністративний акт має безліч адресатів або їх число не може бути точно визначено, то адміністративний орган вправі опублікувати текст підготовлюваного акту у відомчому друкованому органі або представити його на ознайомлення в доступному громадському місці. У такому випадку встановлюється розумний термін для подання зацікавленими особами заперечень і доповнень.

Ухвалений адміністративний акт повинен бути оголошений і доведений до відома всіх осіб, чий інтереси він зачіпає.

Стосовно іноземного досвіду щодо визначення вартості адміністративної процедури та порядку її оплати то слід зазначити, що в багатьох країнах вони дуже подібні. У більшості західних країн підхід практично однаковий: хто ініціює провадження, той і платить.

У США навіть звернення з деяких питань у соціальних справах є платним для особи, щоправда, потім застосовуються механізми адресної компенсації таких витрат.

У ФРН у справах за заявою особи, якщо так званий «збір», який визначається у фіксованому розмірі з урахуванням собівартості провадження для певних категорій справ, не визначено централізовано, то заявником відшкодовуються фактичні витрати на вирішення конкретної справи.

У Нідерландах особа окремо сплачує за розгляд справи, а у разі позитивного вирішення сплачує ще й фіксований розмір збору за дозвіл тощо.

У Польщі органу публічної адміністрації в обґрунтованих випадках надається навіть право вимагати від сторони внесення авансу для покриття витрат на провадження, а в Австрії такий аванс може вимагатися, якщо передбачаються значні готівкові витрати.

Цікавим є, механізм відшкодування витрат на адвоката чи іншого оплачуваного представника в процедурі провадження, який має місце в країнах Європи.

Зарубіжний досвід у цьому питанні неоднаковий. Так, у Німеччині послуги адвоката компенсуються лише у випадку, якщо складність справи вимагала його залучення.

Для отримання такого відшкодування необхідно подавати окреме клопотання до адміністративного органу. При цьому відшкодування здійснюється в межах тарифів на послуги адвокатів, визначених законодавством. Якщо особа уклала з адвокатом договір на більш ви-

сокий розмір гонорару, то різниця між гонораром і тарифом адміністрацією особи не відшкодовується.

У *Нідерландах* оплата участі адвоката в адміністративній процедурі до останнього часу взагалі не компенсувалася. Щоправда, в 2001 році у парламенті на стадії прийняття знаходився законопроект, яким передбачалося запровадити правило про компенсацію участі адвоката у розгляді скарги в адміністрації, якщо скаргу задоволено. Між парламентом і урядом дискутувалося питання: чи в усіх випадках повинна здійснюватися така компенсація, чи лише у випадках грубого порушення закону з боку адміністрації.

До речі, на відміну від *ФРН*, у *Нідерландах* немає жодних обмежень щодо суми відшкодування, як не існує і встановлених законом тарифів на адвокатські послуги.

Вважається, що дотримання вироблених практикою стандартів розмірів оплати послуг адвоката та адвокатської етики достатньо, щоб не допустити зловживань у цій сфері.

4. Адміністративна процедура в пострадянських країнах

Ряд пострадянських держав, подібно **Білорусі**, стосовно до адміністративним процедурам закріплюють принцип пріоритету прав і свобод громадян. У деяких зарубіжних країнах від такого підходу відмовляються, оскільки вважають, що завдання адміністративних процедур – не встановлювати пріоритети, а домагатися гармонізації публічних і приватних інтересів.

Варто звернути увагу на специфічні принципи адміністративних процедур, закріплені в Законі **Естонської Республіки** «Про адміністративну процедуру» 2001. Серед інших принципів встановлений *принцип дискреційного права*, який передбачає, що органу влади надані повноваження розглядати доцільність винесення рішення і робити вибір між декількома варіантами. При цьому дискреційні права реалізуються відповідно до межами і цілями їх надання. Крім того, закріплений *принцип встановлення форми і цільової спрямованості* адміністративної процедури.

Тим самим естонський закон не заперечує, а регулює дискреції (розсуд) адміністративних органів, враховуючи специфіку управлінської діяльності, яка повинна своєчасно вживати ефективних заходів в найрізноманітніших ситуаціях, і формуючи для неї необхідні в правовій державі межі та обмеження.

У законах про адміністративні процедури встановлюється, що єдиними правилами повинні підкорятися всі органи, що володіють владними повноваженнями по відношенню до громадян та їх організаціям: державні та муніципальні органи, державні корпорації та інші децентралізовані установи, а часом навіть приватні організації, що здійснюють делеговані управлінські повноваження.

Республіка Казахстан. Закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» від 2000 року виділяє процедури:

- прийняття та виконання рішень при здійсненні державними органами і посадовими особами державних функцій і посадових повноважень;

- організації роботи державного апарату;
- розгляду звернень громадян щодо реалізації їх прав;
- процедури захисту прав і законних інтересів громадян;
- прийняття рішень в області економіки.

У **Таджикистані Кодекс** про адміністративні процедури 2007 виділяє прості, формальні і публічні адміністративні процедури.

Прості процедури не вимагають дослідження обставин за участю зацікавлених сторін і проведення усних слухань. *Формальні процедури* передбачають участь зацікавлених сторін та усні слухання.

Публічні процедури застосовуються для підготовки актів, які зачіпають інтереси необмеженого кола осіб, і припускають публічне обговорення підготовлених проектів рішень.

Примітно, що процес підготовки індивідуальних рішень нерідко вважається більш складним і передбачає більш тривалу процедуру в порівнянні з процесом підготовки нормативного правового акта.

Поряд із загальними правовими принципами в багатьох країнах СНД виділяються **спеціальні принципи** адміністративних процедур, у тому числі принцип розслідування, який покладає тягар доведення на адміністрацію: громадянин не зобов'язаний доводити все цікавлять адміністративний орган обставини; адміністрація сама повинна зажадати необхідні матеріали і з'ясувати необхідні факти в інших органах влади.

5. Резолюції та рекомендації Ради Європи щодо здійснення адміністративних процедур

Акти Комітету міністрів РЄ, положення яких не є обов'язковими приписами для урядів держав - членів РЄ, проте мають рекомендаційний

характер і визначають напрям розвитку законодавства країни. До таких віднесемо:

- Резолюцію (77) 31 Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийняту Комітетом міністрів 28 вересня 1977 р.;

- Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийняту Комітетом міністрів 11 березня 1980 р.;

- Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, прийняту Комітетом міністрів 17 вересня 1987 р.;

- Рекомендацію Rec (2001) 9 Комітету міністрів РЄ державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами - приватними особами.

Такі документи називають актами «м'якого права», їх положення не є нормами права, але відіграють важливу роль у виробленні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права приватних осіб при здійсненні адміністративними органами дій, прийнятті рішень, спрямованих на реалізацію прав цих осіб чи виконання ними передбачених законом обов'язків

У Європі питання визначення кола учасників розгляду адміністративної справи врегульовані також наднаціональними органами. Рекомендація Ns R (87) 16 Комітету міністрів РЄ «Про адміністративні процедури, які зачіпають більшість зацікавлених осіб» 1987 р. закріпила, що право брати участь у підготовці адміністративних актів має бути надано трьом категоріям громадян:

- 1) особи, на яких поширюється адміністративне рішення, вправі брати участь у його підготовці та розгляді безпосередньо;

- 2) особи, права, свободи чи індивідуальні інтереси яких *можуть* бути порушені, - через одного або кількох своїх представників;

- 3) особи, *зацікавлені* у прийнятті адміністративного рішення, можуть бути представлені відповідними об'єднаннями або організаціями.

Орган влади, дозволяючий справу, визначає, які посадові особи та службовці братимуть участь у його розгляді та прийнятті рішення. Посадові особи, які можуть бути зацікавлені в певному результаті справи, підлягають відводу.

Висновки. Таким чином, інститут адміністративних процедур став в зарубіжних країнах найважливішим інструментом правового держави, що дозволяє забезпечити участь громадян у процесі прийняття управ-

лінських рішень, виявити, висловити і гарантуватиме врахування інтересів громадян у здійсненні державної політики.

Вивчення досвіду правового регулювання зарубіжних країн, його осмислення, виявлення сутнісних і функціональних характеристик інституту адміністративних процедур, а також техніки його закріплення допоможе становленню та успішному функціонуванню цього інституту в Україні.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте засади і форми відносин між владою і громадянами в зарубіжних країнах.
2. Охарактеризуйте правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки.
3. Розкрийте правове регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах.
4. Охарактеризуйте правове регулювання адміністративної процедури в країнах Співдружності незалежних держав.
5. Охарактеризуйте Резолюції та рекомендації Ради Європи щодо здійснення адміністративних процедур.

Семінар: час - 2 години.

Питання семінару:

1. Засади і форми відносин між владою і громадянами в зарубіжних країнах. Становлення законодавства про адміністративну процедуру.
2. Правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки.
3. Правове регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах.
4. Адміністративна процедура в країнах Співдружності незалежних держав.
5. Резолюції та рекомендації Ради Європи щодо здійснення адміністративних процедур.

Методичні рекомендації до самостійної роботи

Під час самостійної роботи здобувачі освітнього ступеню «магістр» повинні ознайомитися з станом законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах. Ознайомитися зі змістом соновних нормативних актів та кодексів, які регулюють адміністративну процедуру. Здійснити порівняння механізму урегулюва-

ння процедурних відносин, який застосовується в країнах Європи та Північної Америки.

Розглянути особливості правового регулювання адміністративної процедури в Європейських країнах, в Сполучених штатах Америки, та в країнах Співдружності незалежних держав.

Реферати до теми:

1. «Порівняльна характеристика нормативних актів, які регулюють адміністративну процедуру в країнах Європи».
2. «Адміністративна процедура в країнах Співдружності незалежних держав».
3. «Правове регулювання адміністративної процедури в Сполучених штатах Америки».

Практичні завдання:

1. Здійснити порівняння змісту нормативних актів, які регулюють адміністративну процедуру в країнах Європи та США».
2. Здійснити порівняння змісту проекту закону України «Про адміністративну процедуру» і Закону ФРН «Про адміністративну процедуру».
3. Здійснити порівняння змісту проекту закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону США «Про адміністративну процедуру».

Рекомендована до вивчення теми № 15 література:

1; 36; 84-86; 92-99; 145; 149; 151.

Рекомендована до вивчення навчальної дисципліни література:

Нормативно-правові акти:

1. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відом. Верхов. Ради УРСР. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.
3. Кодекс адміністративного судочинства: закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Кодекс цивільного захисту України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Відом. Верхов. Ради України від 30.08.2013 р., / № 34-35 /, стор. 1802, ст. 458.

5. Митний кодекс України: Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
6. Про Службу безпеки України, зі змінами та доповненнями: Закон України від 25.03.1992 р. № 27. Ст.382.
7. Про статус народного депутата України: Закон України. Відом. Верхов. Ради України. 1993. № 3. Ст. 18.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
9. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15.12.1993 р. № 3689-12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. Відом. Верхов. Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 3190.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. Відом. Верхов. Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Офіц. вісн. України. 2003. № 31-32. Ст. 263.
16. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. Відом. Верхов. Ради України, 2004, № 15, ст.232.
17. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22.09.2005 р. № 2899-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
18. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
19. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України. 2007. № 29. Ст. 389.
20. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 р. Офіц. вісн. України. 2010. № 38. Ст. 509.
21. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від

17.03.2011 р. № 3166-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 27. Ст. 1123.

22. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2.06.2011 р. № 3460-VI. Відом. Верхов. Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

23. Про судовий збір: Закон України від 8.07.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст. 87.

24. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

25. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Відом. Верхов. Ради України від 20.04.2012., № 16, стор. 702, стаття 146.

26. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Відом. Верхов. Ради України. 2013. № 13. Ст. 88.

27. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5.07.2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 62. Ст. 2509.

28. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5.06.2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 49. Ст. 1919.

29. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

30. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відом. Верхов. Ради України від 04.01.2013 р., № 1, стор. 2, ст. 1.

31. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Відом. Верхов. Ради України. 2014. № 22. Ст. 222.

32. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8.04.2014 р. № 1188-VII. Відом. Верхов. Ради України. 2014. № 23. Ст. 870.

33. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 р. № 1315. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

34. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

35. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

36. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

37. Про ліцензування окремих видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

38. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від

14.10.2014 р. № 1698-VII. Відом. Верхов. Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

39. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

40. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

41. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. Відом. Верхов. Ради України. 2016. № 9. Ст.89.

42. Про виконавче провадження: Закон України: від 2.06.2016 р. № 1404-VII./ Відом. Верховної Ради (ВВР), 2016, № 30, ст.542.

43. Про судоустрій і статус суддів: Закон України: від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верхов. Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545

44. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

45. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws>

46. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 р. № 114-IX. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

47. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. Офіційний вісник України від 28.08.2020 - 2020 р., № 67, стор. 223, стаття 2147.

48. Про адміністративну процедуру: проект Закону України №3475 від 14.05.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

49. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Верховної Ради України» № 5294-VI(5294-17) від 18.09.2012 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

50. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05 травня 2011 р. № 547/2011. Урядовий кур'єр, 2011, № 84.

51. Положення про Офіс Президента України. Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019 року Офіційний вісник України від 05.07.2019 2019 р., № 51, стор. 17, стаття 173.

52. Про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

53. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова КМ України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: [http:// zakon5 rada. gov.ua/](http://zakon5.rada.gov.ua/)

54. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

55. Про затвердження Положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень: Постанова Кабінету Міністрів України: від 5 січ. 2011 р. № 5. Офіційний вісник України. 2011. № 2 Ст. 102.

56. Деякі питання надання підрозділами ДМС платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

57. Про затвердження порядку ведення реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. URL: [http:// zakon. rada. gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

58. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. Офіційний вісник України від 15 липня 2014 р., № 54, стор. 88, Ст. 1455.

59. Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2015 р. № 1128. Офіц. вісн. України. 2016. № 2. Ст. 109.

60. Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затв. постановою Кабінету міністрів України від 25 груд. 2015 р. № 1128. Офіц. вісн. України. 2016. № 2. Ст. 109

61. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166. URL: [http://zakon4.rada.gov. ua/laws/show/80731-10](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10)

62. Про затвердження Порядку здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 350 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

63. Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 387. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

64. Про затвердження Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну: Постанова КМ України від 07 січня 2018 року № 55. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>

65. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМ України від 02 вересня 2019 р. № 829. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>

66. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України [від 20 жовтня 2019 р. № 879](#). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

67. Деякі питання органів державного фінансового контролю: Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 182. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

68. Про внесення змін до переліку товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2020 р. № 269. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

69. Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 292. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

70. Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів».

71. Порядок формування єдиної справи розпорядчих документів, що приймаються органом державного нагляду (контролю) під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 03.07.2017 р. № 961. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

72. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: Наказ МВС України, Адміністрації державної прикордонної служби України, СБ України від 23.04.2012 № 353/271/150. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/>

73. Про затвердження Положення про порядок розгляду запитів та звернень народних депутатів України в МВС України: наказ МВС України від 28.03.2012 № 254. URL: <http://zakonl.rada.gov.ua>.

74. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>

75. Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень: Наказ МВС України від 04.07.2016 № 595. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1059-16>.

76. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України: наказ Державної судової адміністрації України: від 17.12.2013 № 174. Юридичний вісник України. 2014. № 4.

77. Порядок формування єдиної справи розпорядчих документів, що приймаються органом державного нагляду (контролю) під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 03.07.2017 № 961 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

78. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

79. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8.02.2019 № 100. Офіційний вісник України від 05.04.2019 № 26, стор. 292, Ст. 939.

80. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 15.04.2020 № 708. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

81. Про внесення змін до Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1

статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»: Наказ ДП «Прозорро» від 17.04.2020 № 18. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

82. Про процедуру надання адміністративних послуг, які надаються через Центр надання адміністративних послуг Одеської міської ради: Рішенням Одеської міської ради № 2257-VII від 26.07.2017 р.

83. Про створення Центру надання адміністративних послуг : Рішення Одеської міської ради № 4187-VI від 17.12.2013 р.

84. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, міжнародно-правовий документ прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року № A/RES/2200 (XXI). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

85. Kodeks postępowania administracyjnego od 14.06.1960 r. Warszawa–Bielsko-Biala: ParkPrawo, 2010.

86. Об административных процедурах: Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года. URL: <http://www.e.govce>.

Навчальна та науково-монографічна література:

87. Адміністративне право України. Особлива частина. Академічний курс: [підруч. за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2013. 840 с.

88. Адміністративне право: посібник для підгот. до іспиту / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.. Харків : Право, 2016. 144 с.

89. Адміністративне право України: підруч. / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та інші. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2018. 446 с.

90. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

91. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимощук. Київ: Факт. 2003. 496 с.

92. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні: посібник. Автор – упорядник О.А. Банчук. К.: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

93. Адміністративне судочинство: підручник. Вид. 2, перероб. і допов. За заг. ред. Т. О. Коломоець. К.: Істина, 2011. 304 с.

94. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів. Київ: Німец. фонд міжн. прав. співробіт., 2006. 180 с.

95. Адміністративний процес України (у схемах) : навчальний посібник М. М. Бурбика, М. В. Колеснікова, А. В. Солонар. Суми:

Сумський державний університет, 2019. 108 с.

96. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 525 с.

97. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів. Київ: Німец. фонд міжнар. прав. співробіт., 2006. 180 с.

98. Адміністративні процедури та контроль у світлі європейського досвіду / під ред. Т. Я. Хабрієва, Ж. Марку. М., 2011. 256 с.

99. Административные акты и процедуры России и других государств Европы / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.

100. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів./ Тимошук В.П., Добрянська, Н.Л., Курінний О.В., та ін., Київ 2015. 428 с.

101. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук. Харків: Нац. унів. внутр. справ, 2001. 158 с.

102. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

103. Белінська О. Медіація - Альтернативне вирішення спорів. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 1 (5). С. 158-160.

104. Бернам Уильям. Правовая система США; 3-й вып. / Уильям Бернам. [пер. с англ.: Александров А.В., Власихин В.А., Коновалов А.Л. и др.]; научн. ред. Власихин В.А. М. : Новая юстиция, 2006. 1216 с.

105. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан [пер. с фр., под ред. С.В. Боботова]. М. : Прогресс, 1988. 488 с.

106. Бойко І., Зима О., Соловйова О. Адміністративна процедура: конспект лекцій. за заг. ред. І. Бойко. Харків: Право, 2017. 360 с.

107. Васильев Р.Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. М.: Изд-во МГУ, 1987. 245 с.

108. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163-177. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/1Ognviar.pdf>.

109. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. Вісник Запорізького національного університету. 2010. № 3. С. 54–59.

110. Галіцина Н. В. Ліцензування господарської діяльності як адміністративна процедура. Право і безпека. 2010. № 5 (37). С. 255–259.

111. Галунько В. В. Адміністративні процедури. URL: <http://www.law-property.in.ua/>

112. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. С. 247–268.

113. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис... доктора юрид. наук:12.00.07.Харків,2003.412 с.

114. Горбова Н. А. Природа государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения.Право та державне управління. 2019 р., № 1 (34) том 1. С.37-41.

115. Горбулін В., Грицяк Н., Семенченко А. та ін. Електронне урядування: підручник /за заг. ред.проф. Ю. Ковбасюка. Київ: НАДУ,2014.352 с.

116.Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 566 с.

117. Гусаров С.М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : монографія . Харків: Золота миля, 2014. 412 с.

118. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник для вузів. К. : Юрін - ком Інтер, 2008. 495 с.

119. Дубов Д. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.

120. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. Публ. право. 2013. № 1. С. 85-89.

121. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно- правових відносин : монографія. Суми: Мрія, 2010. 270 с.

122. Екштайн К., Шафхаузер Р., Вершинін С. Як упорядкувати відносини громадянина і чиновника? Адміністративні процедури на прикладі Швейцарії. М., 2000.

123. Електронні послуги: навч. посіб. / І.В. Клименко; за заг. ред. Н.В. Грицяк. К.: НАДУ, 2014. 100 с.

124. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Шмідт-Ассманн Е. К.: К.І.С., 2009. 552 с.

125. Калужний Р., Іншин М., Шопіна І. та ін. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: Алерта, 2013. 976 с.

126. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: «Харків юридичний», 2016. 344 с.

127. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч.посіб. К.: Юринком Інтер, 2008.256 с.

128. Коломоєць Т., Астахов Д. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя. Запорізький національний університет. 2011. 228 с.

129. Коломоєць Т. О., Костенко О. І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: монографія. Запоріжжя: Запорізьк. націон. ун-т, 2011. 200 с.

130. Космідайло В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка»: 2013. URL:<http://www.economy.nayka.com.ua>

131. Клименко, І. В. Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. К.: Центр сприяння інституц. розв. держ.служби, 2006.191 с.

132. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х, 2004. 456 с.

133. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. К.: Прецедент, 2007. 531 с.

134. Крупчан О., Перепелюк В. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб: Монографія. Київ. НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України. 2010. 207 с.

135. Курс адміністративного права України: підручник. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. (спец. ред.). 2-ге вид. перероб. та допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

136. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України . Публ. право. 2013. № 1. С. 85–89.

137. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.

138. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2003. 180 с.

139. Любімова С. Ю. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності: монографія. Харків: НікаНова, 2014.455 с.

140. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. За заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
141. Мельник, Р.С. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер: Буква Закону, 2018. 343 с.
142. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. Теорія та практика державного управління. 2016. № 1 (52). С. 1-7.
143. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): Навч. Посіб. К.: Атіка, 2008. 272 с.
144. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права: Монографія Харків: Бурун Книга. 2010. 336 с.
145. Михайлюк Я. Б. Загальна характеристика правового регулювання надання адміністративних послуг в Європейському Союзі. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. 2015. Серія "Право". Вип. 34. Т. 2. С. 113-117.
146. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». За заг. ред. В.П.Тимощука. К.: ФОП Москаленко О.М. 2013. 392 с.
147. Овчарук С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: монографія. Київ, 2014. 355 с.
148. Піньяс Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель. Актуальні проблеми економіки. № 2 (92). 2009. С. 57–69.
149. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 1. С. 26-29.
150. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. Вісник господарського судочинства. 2005. № 1. С. 231-237.
151. Публічне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін.; За заг. ред. Авер'янова В. Б. К.: Юстініан, 2007. 288 с.
152. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія. Алексеев В. М. та ін. ; за заг. ред. Толстоухова А. В., Нижник Н. Р., Гончарук Н. Т. ; Серкретаріат КМ України. Д. : Монолит, 2010. 400 с.

153. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. Розробка. О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін. К. : НАДУ, 2013. 64 с.
154. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
155. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури. Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. № 988. Серія «Право». 2011. № 10. С. 149-155.
156. Стеценко С. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 255-290.
157. Тимошук, В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.
158. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
159. Фролов Ю. М. Класифікація принципів адміністративних процедур. Форум права : електрон. наук. фахове вид. ХНУВС. 2013. № 4. С. 423-429 URL: <http://lib.univd.edu.ua/>
160. Шатковський О. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС, 2016. 131 с.
161. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. 2016. С. 10-17..
162. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи. В. Тимошук. К.: Москаленко О.М., 2014. 140 с.

Інформаційні ресурси

Офіційні веб-сторінки державних органів України

www.president.gov.ua – Президент України

Законодавча влада

www.rada.gov.ua – Верховна Рада України

www.ombudsman.kiev.ua – Уповноважений Верховної Ради з прав людини

Судова влада

www.scourt.gov.ua – Верховний Суд України

www.ccu.gov.ua/ - Конституційний Суд України

Виконавча влада

www.kmu.gov.ua – Кабінет Міністрів України

www.minjust.gov.ua - Міністерство юстиції

Інші державні органи

www.gpu.gov.ua – Генеральна Прокуратура України

www.ssu.gov.ua – Служба Безпеки України

www.rainbow.gov.ua – Рада Національної Безпеки та Оборони України

www.cvk.gov.ua – Центральна виборча комісія

www.vru.gov.ua – Вища Рада Юстиції

www.ukrstat.gov.ua – Державна служба статистики

Рекомендовані науково-аналітичні ресурси

www.liga.kiev.ua – останні юридичні та економічні новини.

www.lawschool.lviv.ua – український юридичний портал.

www.niss.gov.ua – Національний інститут стратегічних досліджень.

<http://parlament.org.ua/> - Лабораторія законодавчих ініціатив.

<http://www.pravo.org.ua> – Центр політико-правових реформ.

<http://www.justinian.com.ua/> - юридичний журнал „Юстиніан”.

<http://www.khpg.org/> - інформаційний портал Харківської правозахисної групи.

<http://www.nbuv.gov.ua/> - Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського.

ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ НА ПІДСУМКОВУ ПЕРЕВІРКУ ЗНАНЬ:

1. Поняття, види та місце приватних осіб в системі суб'єктів адміністративних процедур.
2. Проблеми розуміння сутності, основних ознак та видів правових актів, які регламентують здійснення адміністративних процедур.
3. Адміністративний договір у механізмі здійснення адміністративних процедур.
4. Уточнення підстав та змісту адміністративної відповідальності як складової адміністративної процедури.
5. Поняття та ознаки адміністративних послуг.
6. Характеристика принципів надання адміністративних послуг.
7. Класифікація адміністративних послуг.
8. Правовий статус учасників відносин щодо надання адміністративних послуг.
9. Процедури надання адміністративних послуг.
10. Стандарти надання адміністративних послуг.
11. Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг.
12. Адміністративна процедура і адміністративний процес: сучасні тенденції у розумінні правових явищ.
13. Поняття, види та особливості адміністративно-процедурних норм.
14. Поняття, ознаки та особливості адміністративно-процедурних відносин.
15. Назвіть основні елементи адміністративно-процедурних відносин.
16. Проблеми систематизації адміністративно - процедурного законодавства.
17. Проблеми правового регулювання та практики здійснення окремих адміністративних процедур (проваджень).
18. Проблеми законодавчого регулювання контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації
19. Виникнення та розвиток інституту надання адміністративних послуг в Україні та інших країнах світу.

- 20.Адміністративно-процедурне законодавство та його межі.
- 21.Стан адміністративно-процедурного законодавства в зарубіжних країнах.
- 22.Співвідношення категорій «адміністративна процедура» та «адміністративний процес».
- 23.Співвідношення категорій «адміністративна процедура» та «адміністративний провадження».
- 24.Поняття й ознаки адміністративної процедури.
- 25.Система законодавства про адміністративну процедуру.
- 26.Конституція України в системі законодавства про адміністративну процедуру.
- 27.Поняття, види та зміст принципів адміністративної процедури.
- 28.Значення принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування.
- 29.Поняття та основні риси адміністративно-правових актів.
- 30.Види адміністративно-правових актів.
- 31.Вимоги, яким мають відповідати адміністративно-правові акти.
- 32.Загальна характеристика правотворчих процедур.
- 33.Стадії правотворчих процедур.
- 34.Процедура прийняття нормативних актів управління та її нормативно-правове регулювання.
- 35.Стадії та суб'єкти процедури прийняття нормативних актів управління. Державна реєстрація нормативних актів управління.
- 36.Публічні передумови державної реєстрації нормативних актів управління.
- 37.Експертні та інші процесуальні дії, що здійснюються під час державної реєстрації нормативних актів управління.
- 38.Адміністративний розсуд при прийнятті адміністративного акту.
- 39.Процедура припинення дії адміністративного акту.
- 40.Процедура відкликання (визнання недійсними) адміністративних актів.
- 41.Проблеми застосування примусового виконання адміністративних актів.
- 42.Процедури контролю у сфері нормотворчої діяльності.
43. Суб'єкти публічного адміністрування як учасник адміністративної процедури.
- 44.Приватні особи як учасники адміністративної процедури.

45. Особи, які сприяють розгляду справи: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі.

46. Структура адміністративної процедури.

47. Поняття стадії адміністративної процедури.

48. Поняття доказів в адміністративній процедурі.

49. Процес доказування в адміністративній процедурі: поняття та зміст.

50. Поняття та ознаки звернень громадян.

51. Нормативно-правове регулювання процедури з розгляду звернень громадян.

52. Класифікація видів звернень громадян.

53. Стадії процедури з розгляду звернень громадян.

54. Строки у процедурі з розгляду звернень громадян.

55. Суб'єкти процедури з розгляду звернень громадян, їх права та обов'язки.

56. Поняття адміністративної процедури державного контролю (нагляду).

57. Цілі та завдання контрольних адміністративних процедур.

58. Види державного контролю.

59. Нормативно-правове регулювання процедури державного контролю (нагляду).

60. Суб'єкти контрольно-наглядових процедур та їх правовий статус.

61. Види контрольно-наглядової процедури.

62. Стадії контрольно-наглядової процедури.

63. Види адміністративних процедур внутрішньо-організаційної діяльності органів публічного управління.

64. Поняття та сутність адміністративного нагляду.

65. Поняття та основні ознаки адміністративних послуг.

66. Класифікація адміністративних послуг.

67. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг.

68. Органи, що уповноважені надавати адміністративні послуги та їх повноваження.

69. Порядок та строки надання адміністративних послуг.

70. Загальні засади здійснення процедур публічних закупівель.

71. Особливості процедури закупівель для потреб оборони та охорони.

72. Законодавче забезпечення процедур електронних публічних закупівель.

73.Порядок авторизації електронного майданчика для проведення процедури електронних закупівель.

74.Процедура реєстрації учасника у системі Prozorro для участі у публічних закупівлях.

75.Порядок оскарження рішень по результатах проведення електронних торгів.

76.Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності.

77.Державна реєстрація суб'єктів політичної та суспільної діяльності.

78.Зміст публічних реєстраційних процедур.

79.Поняття, призначення та сутність дозвільної системи.

80.Поняття ліцензування, його види та стадії.

81.Правова регламентація процедури ліцензування.

82.Відповідальність суб'єктів у сфері ліцензування.

83.Поняття і особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення.

84.Правове регулювання та види проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

85.Звичайне, спрощене та особливе провадження у справах про адміністративні правопорушення.

86.Правовий статус учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

87.Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

88.Процедура проведення розслідування у справі про адміністративне правопорушення.

89.Процесуальні документи у справах про адміністративні правопорушення.

90.Адміністративне оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері господарської діяльності.

91.Процедура адміністративного оскарження та її правове забезпечення.

92.Переваги та недоліки адміністративного оскарження для суб'єктів господарювання.

93.Правові основи судового способу захисту прав суб'єктів господарювання.

94.Публічно-правовий спір, як предмет адміністративного судочинства.

95.Оскарження рішень дій, бездіяльності органів публічної адміністрації до адміністративного суду.

96.Альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами господарювання та органами публічної адміністрації.

97.Адміністративна процедура розгляду скарг.

98.Стадії адміністративної процедури розгляду скарг.

99.Строки під час здійснення адміністративної процедури розгляду скарг.

100. Загальна характеристика проекту Закону «Про адміністративну процедуру».

Денисова Аліна Володимірівна, Баранов Сергій Олексійович
Навчально-методичний посібник «Адміністративні процедури»

Технічний редактор М. М. Ісаєнко

Здано до набору 20.11.2021. Підп. до друку 18.11.2021. Формат
60х90/16.1
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 11. Наклад 100 прим. Зам. №