

# АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

**Навчальний посібник**

За загальною редакцією *І. В. Бойко*

Харків  
«Право»  
2019

УДК 342.9(075)

А31

#### Рецензенти:

*М. П. Кучерявенко* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

*В. Г. Перепелюк* – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права, науковий консультант відділу забезпечення діяльності голови та заступника голови секретаріату Касаційного адміністративного суду;

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

#### Колектив авторів:

*І. В. Бойко* – передмова, теми 1, 2 (спільно з *О. М. Соловйовою* та *А. М. Школиком*), 5, 6, 7, 10 (спільно з *О. М. Соловйовою*), 11; *О. Т. Зима* – теми 13 (спільно з *А. М. Школиком*), 15, 16, 17; *О. М. Соловйова* – теми 2 (спільно з *І. В. Бойко* та *А. М. Школиком*), 4, 8, 9, 10 (спільно з *І. В. Бойко*), 12, 14; *А. М. Школик* – теми 2 (спільно з *І. В. Бойко* та *О. М. Соловйовою*), 3, 13 (спільно з *О. Т. Зимою*)

**Адміністративна процедура** : навч. посіб. / [І. В. Бойко, О. Т. Зима, А31 О. М. Соловйова, А. М. Школик] ; за заг. ред. І. В. Бойко. – Харків : Право, 2019. – 206 с.

ISBN 978-966-937-658-9

У виданні представлено матеріал, що пропонується для вивчення студентами дисципліни «Адміністративна процедура». Зміст навчального посібника відображає структуру програми, за якою дисципліна викладається в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого.

Для студентів, аспірантів, викладачів закладів вищої освіти, науковців, практикуючих юристів, державних службовців, службовців в органах місцевого самоврядування.

**УДК 342.9(075)**

© Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М., Школик А. М., 2019

© Оформлення. Видавництво «Право», 2019

ISBN 978-966-937-658-9

## Передмова

Навчальний посібник підготовлений для студентів, які вивчають дисципліну «Адміністративна процедура» в межах магістерської програми «Публічне адміністрування». Сподіваємося, що викладений матеріал стане у пригоді й іншим студентам, які прагнуть бути обізнаними в питаннях правового регулювання відносин приватних осіб із суб'єктами публічного адміністрування.

Формування уявлень про адміністративну процедуру ускладняється відсутністю закону, який би регламентував порядок прийняття суб'єктами влади рішень, що породжують юридичні наслідки для приватних осіб. Необхідність прийняття такого законодавчого акта усвідомлюється і громадянським суспільством, і державою. Наприкінці 2018 року Кабінетом Міністрів України подано до Верховної Ради України законопроект «Про адміністративну процедуру». З його змістом можна ознайомитися за посиланням [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307). У тексті навчального посібника здійснено аналіз деяких його положень, що дозволить зрозуміти тенденцію розвитку законодавства про адміністративну процедуру.

У структурі навчального посібника можна виділити логічно поєднані частини: теми 1 – 13 присвячені загальним правилам здійснення адміністративної процедури, у темах 14 і 15 описано види адміністративної процедури – заявну та втручальну, а в темах 16 і 17 показані особливості адміністративної процедури в окремих сферах публічного адміністрування.

Навчальний посібник підготовлений викладачами, чії наукові інтереси зосереджені на проблемах забезпечення реалізації прав приватних осіб у сфері публічного адміністрування. Автори намагалися викласти матеріал таким чином, щоб він був найбільш прийнятним для ознайомлення й вивчення студентами. Для цих цілей теоретичні позиції проілюстровані прикладами правового регулювання.

Висловлюємо щиро вдячність рецензентам за їх поради й зауваження до нашої роботи: вельми шановним нами науковцям доктору юридичних наук, професору Миколі Петровичу Кучерявенку, кандидату юридичних наук, доценту Надії Борисівні Писаренко, кандидату юридичних наук, доценту Володимиріу Григоровичу Перепелюку.

# Тема 1

## Загальні положення

### про адміністративну процедуру

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

Термін «процедура» вживається в багатьох науках, у тому числі і в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo-*, що означає проходжу або просуваю. В 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. Ключовим у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

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

Перед українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної адміністрації, що є головним фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх і унеможливити

їх порушення з боку владарюючих суб'єктів. Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є наступні 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. З огляду на зазначене в юридичній науці сформувався 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.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено 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» в 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 носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, 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 суб'єктом 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 набули суб'єктивних публічних прав. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил.

Отже, адміністративна процедура – це нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування, а в деяких випадках і виконання такого акта.

У законопроекті «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура тлумачиться як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. Натомість адміністративне провадження визначено як сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта.

Ознаками адміністративної процедури є наступні:

- ✓ носить 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 акта суб'єктом публічного адміністрування;
- ✓ застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;
- ✓ має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;
- ✓ тягне за собою настання правових наслідків для осіб, які знаходяться зовні системи публічного адміністрування;
- ✓ застосовується, як правило, до вирішення позитивних управлінських справ. Виняток становить процедура розгляду скарг, яка

застосовується для вирішення конфлікту, що виникає коли у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі. Суб'єкт розгляду скарги не лише розв'язує конфлікт, а й може прийняти рішення про задоволення заяви приватної особи.

Оскільки діяльність публічної адміністрації носить дуже різноманітний характер, правила адміністративної процедури щодо прийняття тих чи інших адміністративних актів можуть мати свої особливості. 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 суб'єкта влади здійснити певні дії або прийняти рішення, завдяки яким будуть реалізовані права фізичних і юридичних осіб, а громадських організацій без статусу юридичної особи. Адміністративна процедура, що ініціюється приватною особою, носить назву заявної.

*Приміром, громадянин, маючи намір зайнятися підприємницькою діяльністю, звертається до Центру надання адміністративних послуг із заявою та необхідними документами для реєстрації його як фізичної особи – підприємця. Або юридичній особі відмовлено у видачі ліцензії на зайняття туристичною (туроператорською) діяльністю і вона подає скаргу на рішення органу ліцензування.*

Другий вид адміністративної процедури має своїм початком рішення суб'єкта публічного адміністрування, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, вста-

новлених законодавчими актами. Процедура цього виду може бути поділена на такі різновиди:

– *втручальна*, що включає в себе дії контрольно-наглядового або зобов'язального 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 публічних інтересів і потреб*, що характеризується тим, що рішення, прийняті за цією процедурою, представляють інтерес для широкого кола неперсоніфікованих 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 може бути здійснена за критерієм складності правил, що охоплюються процедурою. За таким критерієм виділимо процедуру:

- звичайну;
- спрощену;
- складну.

Спрощена 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, заслуховування позицій заявника та інших учасників.

*До спрощеної 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, проведення слухання, залучення свідків, 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). В такому випадку до участі в контрольній процедурі буде залучено експерта.*

В інших випадках процедура буде характеризуватися як звичайна.

Ще одна класифікація адміністративної процедури – за критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що вирішують адміністративну справу:

- здійснювані одним суб'єктом публічної адміністрації;
- здійснювані кількома суб'єктами публічної адміністрації.

*Приміром, 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 (припис контролюючого органу про усунення порушень законодавства).*

*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. В 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 (приміром, 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 правонадавальною.*

- контрольно-наглядовою;

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

- екзаменаційною;

*Екзаменаційна процедура охоплює складення теоретичного і практичного іспитів в сервісному центрі МВС для отримання посвідчення права на керування транспортними засобами тощо.*

- експертною;

*Прикладом експертної процедури може бути проведення митної експертизи.*

- акредитаційною;

*Акредитація закладу охорони здоров'я, акредитація вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, державна акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестації їх спеціалістів здійснюються за правилами акредитаційної процедури.*

- приватизаційною;

*Приватизація державного майна регламентована цим видом адміністративної процедури.*

- із розгляду скарг.