

**І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова**

# **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА**

**Конспект лекцій**

За загальною редакцією  
кандидата юридичних наук, доцента І. В. Бойко

Харків  
«Право»  
2017

УДК 347.998.85  
ББК 67.9(4УКР)я73  
Б77

Рецензенти:

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

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

*А. М. Школик* – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка

Колектив авторів:

*І. В. Бойко* – передмова, лекції 1, 2 (спільно із *О. М. Соловійовою*), 4 (спільно з *О. Т. Зимою*), 5, 8; *О. Т. Зима* – лекції 4 (спільно з *І. В. Бойко*), 10, 11; *О. М. Соловійова* – лекції 2 (спільно з *І. В. Бойко*), 3, 6, 7, 9

**Бойко І. В.**

Б77 Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова ; за заг. ред. І. В. Бойко. – Харків : Право, 2017. – 132 с.

ISBN 978-966-937-180-5

У виданні представлено конспект лекцій, що пропонується для вивчення студентами навчальної дисципліни «Адміністративна процедура». Зміст лекцій відповідає структурі програми, за якою дисципліна викладається в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, науковців, практикуючих юристів, державних службовців.

УДК 347.998.85  
ББК 67.9(4УКР)я73

© Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М., 2017

© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-180-5

## ЗМІСТ

<i>Передмова</i> .....	4
<i>Лекція 1</i> Поняття, ознаки та види адміністративної процедури .....	5
<i>Лекція 2</i> Законодавство про адміністративну процедуру .....	13
<i>Лекція 3</i> Принципи адміністративної процедури .....	19
<i>Лекція 4</i> Адміністративний акт .....	33
<i>Лекція 5</i> Учасники адміністративної процедури .....	47
<i>Лекція 6</i> Стадії адміністративної процедури. Докази та доказування в адміністративній процедурі .....	66
<i>Лекція 7</i> Адміністративна процедура надання адміністративних послуг .....	78
<i>Лекція 8</i> Адміністративна процедура державного контролю (нагляду) .....	88
<i>Лекція 9</i> Адміністративна процедура розгляду скарг .....	103
<i>Лекція 10</i> Процедура публічних закупівель .....	116
<i>Лекція 11</i> Адміністративна процедура в митній сфері .....	126

## ПЕРЕДМОВА

Конспект лекцій 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, на жаль, ускладнюється відсутністю закону, який би регламентував порядок прийняття суб'єктами влади рішень, що породжують юридичні наслідки для приватних осіб. Натомість, необхідність прийняття такого законодавчого акта усвідомлюється і громадянським суспільством, і державою.

Тексти лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративна процедура» розроблені викладачами кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, чий науковий 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 щиру вдячність рецензентам за їх поради й зауваження до нашої роботи: вельми шанованим нами науковцям доктору юридичних наук, професору *Миколі Петровичу Кучерявенку*, кандидату юридичних наук, доценту *Надії Борисівні Писаренко*, кандидату юридичних наук, доценту *Андрію Михайловичу Школику*.

Окрему подяку хочемо висловити Юрію Прокоповичу Битяку — нашому вчителю та наставнику, який навчив нас бути науковцями й викладачами.

## Лекція 1

### Поняття, ознаки та види адміністративної процедури

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

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 просуюваю. 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. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації.

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

ролю 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.

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.*

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- ✓ 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 акта 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.

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.

*Приміром, 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. Або юридичній особі відмовлено у видачі ліцензії на зайняття туристичною 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, 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:

- просту;
- 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 залу-

чення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи.

*До простої адміністративної процедури слід віднести державну реєстрацію юридичної особи, оформлення й видачу паспорту 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:

- 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 (проведення контрольних-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 зазвичай певний статус приватної особи, або визначається режим поведінки 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) 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.

## *Лекція 2*

### **Законодавство про адміністративну процедуру**

- 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. Роль актів Комітету міністрів Ради Європи у врегулюванні адміністративної процедури.*
- 5. Судові акти в законодавстві 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. 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. 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».

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. 151<sup>1</sup> 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 та/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.

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

Визначальним серед них є Закон України «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. Закон «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.

Загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та процедура надання таких послуг визначаються Законом України «Про адміністративні послуги». Порядок надання адміністративних послуг у різних сферах публічного адміністрування за-



кріплено 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 закони України *«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 законами України *«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, Закон України *«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 Закон України *«Про соціальні послуги»*. Закон України *«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. Закон України *«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 закони України *«Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»* (визначає особливості будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг загального користування за результатами проведення процедури концесійного конкурсу, укладення концесійного договору та виконання зобов'язань, що випливають 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 Кабінету Міністрів України *«Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру»*, наказ Міністерства юстиції України *«Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю»*.

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 (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 Ради Європи 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.

Специфічний вплив на розуміння правил адміністративної процедури мають і судові рішення. Так, у ст. 244<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що *висновок Верховного Суду України 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 України, обов'язкових для суб'єктів публічного адміністрування при прийнятті адміністративних актів, є:

– висновок Верховного Суду України 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-ХІІ «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 Закону України 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).

### *Лекція 3*

## **Принципи адміністративної процедури**

- 1. Поняття та значення принципів адміністративної процедури.*
- 2. Принцип верховенства права в адміністративній процедурі.*
- 3. Юридична визначеність та якість закону як складові верховенства права.*
- 4. Законність як принцип адміністративної процедури.*
- 5. Принцип презумпції правомірності дій і вимог приватної особи.*
- 6. Принцип рівноправності.*
- 7. Принцип пропорційності.*
- 8. Принцип використання адміністративним органом своїх повноважень з метою, з якою такі повноваження надані.*
- 9. Принцип безсторонності адміністративної процедури.*
- 10. Принцип добросовісності.*
- 11. Принцип розсудливості.*
- 12. Своєчасність та розумний строк.*