

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**АДМІНІСТРАТИВНЕ  
ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

*Навчальний посібник*

**Колектив авторів**

За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, доцента  
***Т.П. Мінки***

Дніпро  
2016

УДК 342.95  
А 28

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ  
(протокол № 8 від 27 квітня 2017 р.)*

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України **Коломоєць Т.О.** – декан юридичного факультету Запорізького національного університету; доктор юридичних наук, професор **Соколенко О.Л.** – декан юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара; доктор юридичних наук, професор **Приймаченко Д.В.** – проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів.

**А 28 Адміністративне процесуальне право:** Навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. – 320 с.

Навчальний посібник підготовлено на основі вивчення проблематики адміністративно-процесуальної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації прав і свобод громадян у сфері публічних відносин, а також незначної практики адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Його положення базуються на нормах Конституції України, законодавства про судоустрій та інших законах, які регулюють публічні відносини. В посібнику розкривається зміст Загальної та Особливої та Спеціальної частини адміністративного процесуального права України як нової галузі правової системи держави.

Авторським колективом зроблено спробу відходження від усталеного поняття адміністративного процесу, як діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації своїх контрольно-наглядових повноважень за окремо взятою сферою суспільних відносин, а сконцентровано увагу на новітньому розумінні адміністративного процесуального права, основне призначення якого урегулювати суспільні відносини, які виникають з приводу процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владним повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), оцінити законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони приймають надаючи публічні послуги та реалізуючи свої владні повноваження.

Розраховано на курсантів, студентів юридичних вузів, аспірантів, викладачів, науковців, працівників судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень.

УДК 342.95

© Автори, 2017  
© ДДУВС, 2017

## З М І С Т

Колектив авторів .....	6
ПЕРЕДМОВА .....	7

### ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

#### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ГАЛУЗЬ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розділ 1. ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА .....	11
1.1. Поняття та сутність адміністративного процесуального права .....	11
1.2. Предмет, методи та принципи адміністративного процесуального права .....	24
1.3. Система та структура адміністративного процесуального права .....	32
1.4. Зв'язок адміністративно-процесуального права з іншими галузями права .....	43
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ .....	46
2.1. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм .....	46
2.2. Види адміністративно-процесуальних норм .....	51
2.3. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин .....	53
2.4. Суб'єкти адміністративно-процесуального права .....	58

### СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Розділ 3. ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ .....	63
3.1. Історичні передумови становлення та правова основа діяльності адміністративних судів в Україні .....	63
3.2. Принципи діяльності адміністративних судів .....	74
3.3. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні .....	78
3.4. Предметна, територіальна та інстанційна підсудність адміністративних справ .....	89

Розділ 4. ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА .....	97
4.1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства .....	97
4.2. Провадження в суді першої інстанції .....	100
4.3. Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві .....	118
4.4. Виконання судових рішень в адміністративних справах .....	123
4.5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ .....	125

## ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

<i>Глава 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРОВАДЖЕННЯ</i> .....	135
--	-----

Розділ 5. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ (АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ) .....	135
5.1. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення .....	135
5.2. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення .....	140
5.3. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення .....	145

Розділ 6. СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ .....	160
6.1. Порухення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування .....	160
6.2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі .....	167
6.3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення .....	170
6.4. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення .....	180

<i>Глава 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ</i> .....	183
---	-----

Розділ 7. ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН .....	183
7.1. Поняття та види звернень громадян .....	183
7.2. Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян .....	193
7.3. Процедурні питання доступу до публічної інформації .....	204

Розділ 8. ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОЦЕДУРИ .....	211
8.1. Поняття, принципи та види дисциплінарних процедур .....	211
8.2. Суб'єкти дисциплінарних процедур .....	217
8.3. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень .....	220
8.4. Дисциплінарні процедури в органах Національної поліції України .....	229
Розділ 9. РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ .....	237
9.1. Поняття, види та структура реєстраційних процедур .....	237
9.2. Дозвільні процедури, їх ознаки та види .....	246
9.3. Реєстраційно-дозвільні процедури в діяльності органів внутрішніх справ (Національної поліції України) .....	256
Розділ 10. ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ .....	273
10.1. Поняття, правова основа та ознаки виконавчого провадження .....	273
10.2. Суб'єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус .....	275
10.3. Стадії виконавчого провадження та їх зміст .....	283
Комплексні кваліфікаційні завдання з дисципліни «Адміністративне процесуальне право» .....	290
Перелік тестових завдань до комплексних кваліфікаційних завдань з дисципліни «Адміністративне процесуальне право» .....	300
Рекомендована література .....	310

**КОЛЕКТИВ АВТОРІВ**

*(кафедра адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності)*

**Голобородько Денис Віталійович** – кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри

**Кононець Віта Петрівна** – кандидат юридичних наук, доцент, до-  
цент кафедри

**Кравченко Ірина Сергіївна** – кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри

**Легеза Євген Олександрович** – кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри

**Логвиненко Борис Олексійович** – кандидат юридичних наук, до-  
цент, доцент кафедри

**Миронюк Роман Вікторович** – доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри

**Мінка Тетяна Павлівна** – доктор юридичних наук, доцент, завіду-  
вач кафедри

**Репан Микола Іванович** – старший викладач кафедри

## ПЕРЕДМОВА

Навчальний посібник «Адміністративне процесуальне право» підготовлено до вимог викладання навчальної дисципліни «Адміністративний процес» в ВНЗ України. Складається із загальної, особливої та спеціальної частини, що включають в себе 10 тем, які поділені на два модуля.

Загальна частина включає поняття, предмет, методи, принципи та функції, систему та джерела адміністративно-процесуального права, адміністративно-процесуальні норми та правовідносини, їх зміст та юридичний статус суб'єктів адміністративного процесу, а також інші питання загальногалузевого характеру.

Особлива частина системи охоплює інформацію про функціонування окремих інститутів галузі адміністративно-процесуального права – адміністративних проваджень, включаючи норми, що регулюють відносини в сфері розгляду та вирішення адміністративних справ в позасудовому: з розгляду звернень громадян, дисциплінарного провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження по здійсненню контролю та нагляду, реєстраційно-дозвільних та ліцензійних проваджень, виконавчого провадження.

До Спеціальної частини адміністративного процесуального права слід віднести адміністративне судочинство, яке тлумачиться відповідно до ст. 3 КАСУ як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

**Міждисциплінарні зв'язки.** Дисципліна «Адміністративний процес» вивчається одночасно з опануванням таких дисциплін як «Цивільний процес», «Кримінальний процес».

Вона має тісні структурно-логічні зв'язки з такими дисциплінами як «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність».

Дисципліна ґрунтується на положеннях Конституції, законах України та підзаконних нормативно-правових актах, що містять норми адміністративно-процесуального права, якими регулюються суспільні відносини у сфері реалізації владно-управлінських функцій органами публічної влади.

Окрему увагу приділено ролі та значенню галузевих нормативно-правових актах, позитивному досвіду діяльності підрозділів органів юстиції, Національної поліції, прокуратури та загальнодержавним тенденціям реформування системи органів, що надають адміністративні послуги.

**3. Найважливіші світоглядні ідеї та категорії, які підлягають засвоєнню під час вивчення дисципліни «Адміністративний процес».**

Метою дисципліни є набуття та поглиблення знань щодо правових основ, сутності та особливостей суспільних відносин у сфері розгляду та вирішення суб'єктами владних повноважень адміністративних справ та діяльності адміністративних судів по розгляду адміністративно-правових спорів.

*Складовими мети є:*

- освітня (навчальна) – сприяти становленню сучасного всебічно-розвинутого висококваліфікованого фахівця-юриста, здатного на достатньому рівні володіти знаннями у сфері розгляду та вирішення суб'єктами владних повноважень адміністративних справ та діяльності адміністративних судів по розгляду адміністративно-правових спорів;

- розвиваюча – формувати та розвивати правові знання студента і курсанта, уміння аналізувати нормативно-правові акти та інші документи; виробляти навички самостійного аналізу адміністративно-процесуальних явищ, умінь застосовувати отримані знання при оцінці конкретної ситуації; виробляти настанови на оволодіння професійними вміннями та навичками;

- виховна – формувати ціннісні орієнтири студентів відповідно до ідеалів гуманізму, демократії, соціальної справедливості, поваги до особистості; виховувати активну громадянську позицію; сприяти усвідомленню ролі та значення юридичної діяльності в розбудові та зміцненні української держави; формувати в майбутніх юристів високий рівень правової свідомості та правової культури, професійних та особистісних якостей.

Найважливіші світоглядні ідеї та категорії, які підлягають засвоєнню під час вивчення дисципліни, пов'язані з розумінням студентами прав і свобод громадян в адміністративно-процесуальних відносинах, їх захисту в адміністративно-правовому порядку.

**4. Завдання вивчення дисципліни «Адміністративний процес».**

Вивчення дисципліни спрямовується на формування у студентів-правників вмінь та навичок, які відповідають професійно-кваліфікаційним характеристикам основних посад працівників Міністерства юстиції України та завданням які ставляться перед органами публічного управління на конкретному етапі розвитку українського суспільства, що передбачає досягнення такого рівня підготовки студента і курсанта, при якому він повинен:



**Знати:**

1) *на понятійному рівні*: основні категорії адміністративного процесу, особливості адміністративно-процесуальних норм та адміністративно-процесуальних відносин, принципи адміністративного процесу, порядок здійснення окремих видів процедур: дозвільно-реєстраційних; ліцензійних; контрольно-наглядових; дисциплінарних; систему суб'єктів адміністративного процесу та їх повноваження.

2) *на фундаментальному рівні*: особливості змісту суспільних відносин, що виникають під час розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ, правильного тлумачення та реалізації норм адміністративно-процесуального законодавства у практичній діяльності посадових осіб.

3) *на практично-творчому рівні*: процесуальний порядок розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи; особливості організації суб'єктів владних повноважень щодо розгляду адміністративних справ у сфері державного управління; правової основи діяльності, структури та повноважень адміністративних судів України.

**Вміти:**

1) *на репродуктивному рівні*: відтворювати основні поняття та категорії, що відображають сутність адміністративно-процесуальних відносин.

2) *алгоритмічному рівні*: довільно використовувати засвоєні знання для розв'язання типових ситуацій, що виникають під час професійної діяльності юриста, а також організувати свою діяльність на основі певного алгоритму; складати необхідні адміністративно-процесуальні та інші документи.

3) *на евристичному рівні*: орієнтуватися у процесі зміни професійних завдань, знаходити шляхи розв'язку нетипових задач, що виникають під час вирішення конкретної адміністративної справи.

4) *на творчому рівні*: переосмислювати наявні знання стосовно нових фактів; адаптувати раніше отриманий досвід до змінних умов та нестандартних ситуацій; варіативно розв'язувати професійні завдання; у вмінні самостійно вести експериментальну, науково-дослідницьку діяльність.

**5. Форми організації навчання.** Формування знань, вмінь та навичок забезпечується поєднанням лекційних, практичних і семінарських занять з виконанням індивідуальних завдань та завдань для самостійної підготовки.

Семінарські заняття передбачають з'ясування: останніх змін і доповнень до законодавства, що регулює адміністративно-процесуальні відносини; особливостей застосовування його норм під час розв'язання конкретних ситуацій; поглиблення знань студентів з найбільш важливих

теоретичних положень курсу; змін, що стосуються завдань, функцій, структури та повноважень адміністративних судів; перевірку у студентів одержаних знань, які сприятимуть формуванню їх високої професійної майстерності.

На практичних заняттях студенти отримують навички застосування отриманих теоретичних знань шляхом розв'язання практичних завдань, виконання імітаційних задач, участі у рольових іграх тощо.

Самостійна робота передбачає: самостійне творче осмислення змісту лекцій, вивчення нормативного матеріалу та іншого рекомендованого матеріалу (монографій, статей та навчальних посібників); підготовка до семінарських та практичних занять, а також до індивідуальних та групових консультацій тощо.

Виконання індивідуальних завдань передбачає участь у роботі наукових гуртків та написання рефератів, наукових доповідей; участь у наукових конференціях і конкурсах наукових праць; виконання інших наукових і творчих завдань.

**6. Контрольні заходи щодо визначення якості вивчення навчального дисципліни «Адміністративний процес» містять поточний, модульний (рубіжний) та підсумковий контроль.**

Метою поточного контролю є перевірка засвоєння знань, умінь і навичок студентів з кожного окремого модулю дисципліни, в ході якого проводиться систематичний вимір приросту знань і їх корекція. До форм поточного контролю віднесено оцінювання: а) рівня знань під час семінарських і практичних занять; б) якості виконання індивідуальної та самостійної роботи.

Рубіжний (модульний) контроль проводиться за результатами вивчення залікових модулів. Він визначає якість виконаної студентом навчальної роботи з певного залікового модулю та виставляється за сукупними підсумками поточної успішності, включаючи виконану самостійну роботу та складений модуль-контроль (позитивна оцінка якого є обов'язковою).

Підсумковий контроль виставляється як сума оцінок з усіх модулів та обраховується, як правило, як середнє арифметичне складових залікових модулів. Підсумковим контролем якості вивчення навчального курсу «Адміністративний процес» є складання іспиту.

Навчальний посібник укладено згідно з вимогами кредитно-модульної системи організації навчального процесу у вищих навчальних закладах та узгоджено з примірною структурою змісту навчального курсу, рекомендованою Європейською Кредитно-Трансферною Системою (ECTS).

## ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ГАЛУЗЬ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

#### Розділ 1

#### ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

- 1.1. *Поняття та сутність адміністративного процесуального права.*
- 1.2. *Предмет, методи та принципи адміністративного процесуального права.*
- 1.3. *Система та структура адміністративного процесуального права.*
- 1.4. *Зв'язок адміністративно-процесуального права з іншими галузями права.*

#### 1.1. Поняття та сутність адміністративно-процесуального права

Виконавчо-розпорядницька діяльність адміністративних органів грає досить велику роль у житті суспільства, опосередкує порядок рішення великої кількості індивідуально-конкретних справ органами державної влади, адміністрацією підприємств, установ, організацій. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, нерідко незалежно від їхнього бажання. Оформляючи придбаний автомобіль, одержуючи необхідну довідку, вчинивши адміністративне правопорушення, громадяни вступають в адміністративно-процесуальні відносини, урегульовані нормами адміністративно-процесуального права, які спрямовані на правильне й оптимальне рішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дозволяють реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Термін «процес» (від латинського *processus*) — *проходження, просування вперед*. Повертаючись до історично-правового витоку даного

терміну слід зазначити, що 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 термін «процес», використовувався, в сенсі, як судовий порядок вирішення справ. Приміром, в одному зі словників кінця XVIII століття процес визначається – «як записувати та здійснювати суд» («как записывать и производит суд»)¹.

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»².

Незважаючи на дискусії в теорії адміністративного процесу, про які йтиметься далі, у багатьох радянських словниках зберігся традиційний підхід до визначення поняття «процес». Наприклад, у Радянському енциклопедичному словнику 1985 року видання процес, з юридичної точки зору, визначається як «порядок розгляду справ у суді, судочинство; судова справа»³, хоча власне «адміністративний процес» визначається як «діяльність державних органів щодо вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління»⁴.

На цьому прикладі видно суперечливість у розумінні та визначеннях загального поняття «процес» і окремого – «адміністративний процес». Показово також, що в українському «Словнику іншомовних слів» процедура тлумачиться як «офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ»⁵, а «процес» як «визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розслідуванні і розгляді кримінальних, а також інших справ; сам розгляд справи судом»⁶. Таким чином, навіть

¹ Ланганс Ф. Словарь юридический или свод русских узаконений по азбучному порядку. — М., 1788. - С. 174.

² Словарь юридических и государственных наук. — Т. 1. — СПб., 1901. — С. 126.

³ Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1985. — С. 1071.

⁴ Там само. — С. 23.

⁵ Словник іншомовних слів / За ред. О.С.Мельничука. — К.: Гол. ред. Укр. радян. енциклоп., 1977. - С. 557.

⁶ Там само.

незважаючи на специфіку адміністративного права за часів СРСР, в нашій юридичній мові термін «процес» насамперед застосовувався для позначення судового розгляду справ.<sup>1</sup>

З огляду на теоретико-правові основи, процес є сукупністю взаємопов'язаних дій, спрямованих для досягнення певного результату. У свою чергу, юридичний процес - це сукупність взаємопов'язаних дій, урегульованих процесуальними нормами права. Якщо норми матеріального права, скажімо, визначають наявність певних прав у особи, то саме завдяки нормам процесуального права зазначені права втілюються у реальне життя. Іншими словами, юридичний процес закріплює порядок провадження певних дій.

Адміністративний процес правомірно посідає місце серед інших видів юридичного процесу - кримінального, цивільного, господарського. Щоправда певні схожі риси межують із відмінностями, про які буде сказано нижче. Палкі дискусії з приводу визначення та ролі адміністративного процесу ведуться ще від 60-х років ХХ ст. Початок було покладено двома монографіями відомих російських вчених: Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» (1964 р.) та В. Д. Сорокіна «Проблемы административного процесса» (1968 р.).

Перший автор сприймала адміністративний процес суто в полі вирішення (розв'язання) конфліктних (юрисдикційних) справ. В свою чергу, другий дослідник доводив необхідність розуміння адміністративного процесу більш широко, з урахуванням як юрисдикційної складової, так і діяльності органів виконавчої влади із забезпечення реалізації норм матеріального права у справах позитивного (неконфліктного) характеру.

Проте і на сьогодні провідні науковці у галузі дослідження процесуальних відносин — Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М. Тищенко та інші — під адміністративним процесом розуміють: порядок, правила, за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права; діяльність виконавчих органів щодо реалізації адміністративного та інших галузей права; щодо адміністративних проваджень належать нормотворчі, установчі, дисциплінарні, виконавчі, контрольні провадження та провадження з діловодства тощо; що провадження у справах про адміністративні правопорушення є різ-

---

<sup>1</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с

новидом виконавчо-розпорядчої діяльності<sup>1</sup>.

На підставі наукових здобутків названих вище вчених було сформовано дві концепції адміністративного процесу, так звані юрисдикційну та управлінську концепції адміністративного процесу.

*Юрисдикційна концепція* адміністративного процесу полягає в розумінні його, як урегульованої нормативно-правовими актами діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, переважно справ про адміністративні правопорушення та справ щодо застосування заходів адміністративного примусу.

В свою чергу, *управлінська концепція* адміністративного процесу, визначає його, як урегульовану нормативно-правовими актами діяльність органів державного управління щодо розгляду індивідуально-конкретних справ, що виникають в сфері державного управління.

### ***Сучасна концепція адміністративного процесуального права***

Відходячи від застарілого розуміння адміністративного процесу (адміністративно-процесуального права), необхідно проаналізувати сучасні підходи до його розуміння.

Адміністративно-процесуальне право, хоч і є окремою самостійною галуззю національного публічного права, воно не може існувати відірвано від інших галузей права, в першу чергу – адміністративного права. З новітнім розвитком адміністративного права України, який характеризується відходом від його управлінської функції до обслуговуючої набуває розвитку адміністративно-процесуальне право.

Ці тенденції зумовлюються наступними факторами. Перший полягає в тому, що адміністративно-процесуальне право регулює процесуальні відносини, які базуються на нормах адміністративного (матеріального) права. Адже теорією права вироблені чіткі постулати, які беручи в основу поділу всіх галузей права юридичний зміст суспільних відносин,

---

<sup>1</sup> Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 5—14; Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посібник. — К.: Прецедент, 2007. — С. 6—7; Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 210—212; Голосніченко І. П., Стахурськаий М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2003. — С. 7—25; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 266, 278—279, 296; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 101, 130—131; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 14, 17—20; Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 126, 132.

виділяють матеріальні та процесуальні галузі права, які хоч і є самостійними правовими інституціями, однак взаємопов'язані на можуть існувати один без одного.

Другий осново утворюючий фактор полягає у тому, що останні десять років відбулися значні перетворення в сутності та призначенні адміністративного права, в майбутньому, маємо нагоду сподіватись, вони відбудуться в системі цієї галузі права. Ці процеси дають можливість стверджувати, що адміністративне право з примусового правового інструментарію діяльності органів влади щодо управління суспільством перетворюється в фундаментальну галузь публічного права, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу, по-перше, забезпечення державою прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владним повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), по-друге, забезпечення державою можливості оскарження громадянам, юридичним особам незаконних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони допускають в процесі своєї обслуговуючої та контрольної функції, і лише, по-третє, забезпечення суб'єктів владних повноважень законних можливостей реалізовувати свої контрольно-наглядові функції.

Таким чином системо утворюючі зміни, що відбуваються на шляху реформування адміністративного права мають безпосередній вплив на його процесуальну частину – адміністративно-процесуальне право. А це означає, що адміністративне процесуальне право України сьогодні перебуває на стадії активного системного формування.

У зв'язку з цим, на сьогодні, в юридичній науці вироблено дві концепції розуміння адміністративно-процесуального права (адміністративного процесу) – судова та управлінська (або її сучасний варіант – публічно-обслуговуюча).

Перша з них характеризується вузьким підходом щодо розуміння адміністративного процесу. Така концепція в цілісному її варіанті сформувалась після прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України, який безспірно можна назвати значним проривом вітчизняного права на шляху реального забезпечення прав і свобод громадян в публічних правовідносинах. З набуттям чинності КАСУ відбуваються структурні перебудови системи адміністративного права, адже його норми змінюють призначення цієї галузі права, а саме воно стає правовим гарантом не лише суб'єктам владних повноважень щодо можливості реалізації їх управлінських функцій, а й гарантом можливості захисту прав і свобод громадян від перевищення владних повноважень

цих суб'єктів засобом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Можливість розвивати цю концепцію на науковому рівні гарантувала норма п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України, яка визначила, що під «адміністративним процесом» необхідно розуміти правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства<sup>1</sup>. Ця норма стала базовою для «судової» концепції розвитку адміністративного процесу і адміністративного процесуального права, яку активно відстоюють В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін.

Формування «судової» концепції адміністративного процесу поставило питання: до якого правового інституту (галузі, підгалузі права) віднести правовідносини, які виникають з приводу реалізації інших норм адміністративного матеріального права, а саме: норм, що гарантують право громадян (фізичних, юридичних осіб) щодо звернення до суб'єктів владних повноважень для реалізації свої соціальних, економічних прав; норм застосування адміністративної та дисциплінарної відповідальності та ін., адже вони не регулюються КАСУ.

Існування цих адміністративно-процесуальних відносин поза межами правового регулювання зумовило згуртування наукової думки щодо формування Адміністративно-процедурного права, як процесуального утворення адміністративного права України. Розвиток адміністративно-процесуального права здійснюється спонтанно протягом останнього десятиріччя, однак як і більшість галузей (підгалузей) права прагне до доктринального розвитку на підставі розробки та прийняття чіткої системної нормативно-правової бази. Спроби її формування, як і адміністративного судочинства були закладені як завдання адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента України у 1998 році. Своє відображення вони мали в розробці у 2003 році проекту Адміністративного процедурного кодексу України, який в ст.2 визначив предмет правового регулювання, а саме «правовідносини, що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у зв'язку з розглядом питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання адміністративних послуг»<sup>2</sup>. В той же час сама наявність нормативно-правового акту, який регулює певну відносно самостійну групу правових відносин не дає підстав вести мову про існування окремої процесуальної галузі права, до того як стверджують вчені, які на монографічному рівні досліджують адміністрати-

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.

<sup>2</sup> Проект Адміністративного процедурного кодексу України. – К., 2003. – 312 с.



вно-процедурні відносини в Україні, а саме Миколенко О.І., Тимощук В.П., кожна з юридичних наук має власний понятійний апарат, що відповідає її історично сформованому предметному змісту; такий власний понятійний апарат зараз розробляється й наукою адміністративного процедурного права; адже саме понятійний апарат разом з предметом науки дозволяють ідентифікувати певну науку як таку, відмежувати її від інших наук та визнати самостійною галуззю знання. Тому, вони зазначають, що наука адміністративного процедурного права повинна напрацювати і мати свою систему наукових категорій, частину з яких обов'язково погодити з науковими категоріями філософії права і теорії держави та права, частину запозичити в інших споріднених наук (конституційного, адміністративного, цивільно-процесуального права тощо), а частину розвивати самостійно, після чого на її основі можна формувати галузь права<sup>1</sup>.

З огляду на це, слід зазначити, що доки не сформоване адміністративно-процедурне законодавство, не напрацьована його термінологія, не можна виводити адміністративно-процедурні відносини за межі правового регулювання адміністративно-процесуального права, хоча в майбутньому це цілком можливий та необхідний варіант формування інститутів адміністративного права. З поміж цього аргументами щодо такої авторської позиції є відсутність чіткого розмежування поняття «процедура» від поняття «провадження» загальнозживаного в теорії адміністративного процесу. Так, відомий дослідник адміністративно-процесуальних відносин О.В. Кузьменко зазначає, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру — як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес<sup>2</sup>. В свою чергу Е.Ф. Демський визначає процедуру в адміністративному процесі, як встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної

---

<sup>1</sup> Миколенко О.І. Категоріальний апарат науки адміністративного процедурного права // Право і суспільство. - № 3. - 2010. - С.96-100. - С. 98.; Тимощук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 198.

<sup>2</sup> Кузьменко О. В. Адміністративний процес у перегляді права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — К.: КНУВС, 2006. — С. 15.

справи в публічній сфері.<sup>1</sup>

Нерозривний зв'язок адміністративного процесуального права існує з відносинами, пов'язаними з застосування адміністративного примусу, як одного із методів регулювання адміністративно-правових відносин. Перед усім мова йде про застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень (проступків). Не вдаючись до дискусій щодо місця адміністративної відповідальності в системі адміністративного права, резюмуємо лише ті положення, які напрацьовані цією наукою та знайшли своє відображення в законодавстві.

Відомий вітчизняний дослідник адміністративно-деліктних відносин В.К. Колпаков висловлює думку, що адміністративно-деліктні відносини не є управлінськими, а включення їх до предмета адміністративного права має штучний характер. Важливою їх особливістю є універсальність, її зміст визначається функціональним призначенням даних адміністративно-правових категорій виходити за межі саме адміністративного права. Вони здійснюють захист суспільних відносин не тільки адміністративно-правової належності. Саме вони зберігають відносини, що складаються під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права. На його думку, зазначене вище дає підстави для дослідження адміністративно-деліктних норм і адміністративно-деліктних відносин як окремої групи; це самостійна правова спільність, яка має свої властивості і може характеризуватись як окрема структурна одиниця права, тобто галузь, а саме — адміністративно-деліктне право<sup>2</sup>. Ми з поміж інших вчених підтримуємо таку позицію і вважаємо, що на сьогодні можна з впевненістю вести мову про формування окремої галузі публічного права – адміністративно-деліктного права, яке повинно регулювати як матеріальні та і процесуальні суспільні відносини, що виникають з приводу притягнення особи до адміністративної відповідальності. Та відстоюємо позицію, що суспільні відносини, які виникають в процесі притягнення до адміністративної відповідальності є предметом правового регулювання адміністративно-деліктного процесу, як підга-

---

<sup>1</sup> Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — Бібліогр.: с. 488—495. — С.135.

<sup>2</sup> Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. — 2002. - №4. — С.17-21. — С.20.

лузі адміністративно-деліктного права<sup>1</sup>. Про самостійність та комплексність такої галузі права свідчить і існування кодифікованого акту, який регулює як матеріальні так і процесуальні відносини адміністративної відповідальності – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП)<sup>2</sup>, який наразі теж потребує суттєвих змін, напруження яких триває понад два десятиріччя.

Таким чином, адміністративно-деліктний процес (провадження) ми розглядаємо в рамках адміністративного процесуального права виключно з методологічної точки зору, як і будь-яку іншу процесуальну діяльність здійснювану суб'єктами владних повноважень, крім тої, яка виникає на підставі вчинення злочину, хоча близькість кримінально-процесуальних та адміністративно-деліктних відносин є очевидною. Крапку в цьому питанні може поставити прийняття законодавства про кримінальні проступки, або значне оновлення адміністративно-деліктного законодавства та формування Адміністративно-деліктного права.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, слід вказати, що згадані правові явища (судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації) є настільки різними, що вони не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають терміни «судовий» («судовий адміністративний процес»), «управлінський» («управлінський адміністративний процес»), «правоустановчий» («правоустановчий адміністративний процес»), «деліктний» («адміністративно-деліктний процесу»). У даній ситуації вихід може бути лише один. Кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала ніякого різночитання і була б чіткою та однозначною. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки, як слушно зауважував свого часу В.Б. Авер'янов, давно відомо, що введення уніфікованих понять та термінів для виразу однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридич-

---

<sup>1</sup>Миронюк Р.В. Поняття та зміст адміністративно-деліктного процесу / Р.В. Миронюк // Науковий вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2011. - №3. – С. 171-179; Миронюк Р.В. Адміністративно-деліктний процес: наукові підходи щодо визначення поняття та змісту // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – Ч.І. – 340 с. – С 226-230.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

ної культури<sup>1</sup>.

В свою чергу професор В.Б. Авер'янов вважає, що адміністративний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.<sup>2</sup>

На нашу думку, в основу змісту сучасного адміністративного процесу можна покласти такий тезис: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку та конституційного ладу.

Отже, підсумовуючи існуючі погляди стосовно тлумачення адміністративного процесу, слід зазначити можливість використання такого визначення, *адміністративний процес - це урегульований правом порядок розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів.*

На думку професора В.Б. Авер'янова адміністративний процес виступає специфічним (оскільки не є класичним у згаданому вище розумінні) видом юридичного процесу і завдяки врегулюванню адміністративно-процесуальними нормами має притаманні йому цілі (мету), структуру і суб'єктів.<sup>3</sup>

*Ціль адміністративного процесу - це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливо за допомогою відповідних засобів і способів.*

*Завдання адміністративного процесу виражають собою поняття, що відображає необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, ціль процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, рішення яких і дозволяє досягти намічену мету.*

*Найважливішою метою адміністративного процесу є належне, засноване на неухильному дотриманні законів регулювання діяльності*

---

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 40.

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2007. — С. 489.

<sup>3</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2007. — С. 492.

всіх суб'єктів процесу на всіх його стадіях і етапах.

Виходячи з того, що адміністративний процес є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі ознаки останнього, а саме:

1. Адміністративний процес здійснюють тільки уповноважені на те суб'єкти. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

2. Впорядкованість адміністративного процесу обумовлено наявністю чіткої системи дій по проведенню операцій з приписами норм права. Очевидно, що без дій по вибору та аналізу приписів правових норм, без з'ясування їх змісту неможливе розв'язання завдань процесу та досягнення його мети.

3. Процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними.

4. Урегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевий результат буде досягнутий, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некеріваність їх дій, ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу.

5. Розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що мають спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних і конкретних обставин. Не випадково в ст. 245 КУпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що в числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями в певній галузі людської діяльності.

5. Найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в деяких випадках - і норм інших галузей права, наприклад, під час реалізації окремих норм такої порівняно молодій галузі права, як підприємницьке право стосовно державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. Адміністративний процес

має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес здебільшого пов'язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний і цивільний процеси регламентують діяльність щодо відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний із правосуддям. Дві форми його здійснення, а саме - розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення та розгляд адміністративними судами публічно правових спорів, становить собою не що інше, як правосуддя в адміністративних справах.

Будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність і взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо).

Будь-яке явище, зокрема й адміністративний процес, глибоко пізнається тоді, коли поряд із визначенням наводяться його характерні риси. Це дозволяє певним чином зосередитися на основних особливостях цього явища.

***Характерні риси адміністративного процесу:***

- це різновид юридичного процесу, який водночас має певні суттєві відмінності від кримінального та цивільного процесів;
- це різновид управлінської діяльності;
- комплексний характер, що проявляється у розгляді як позитивних справ, так і конфліктних питань, у застосуванні адміністративного примусу;
- чітка регламентація адміністративно-процесуальними нормами;
- проміжні та кінцеві стадії закріплюються у спеціальних документах;
- широке коло суб'єктів.

Слід зазначити, що адміністративний процес і процесуальне право поняття не тотожні. Процес - система дій; процесуальне право - система норм по впровадженню цих дій. Як правило, адміністративно-процесуальні норми реалізуються у формі і методами адміністративного процесу, яким є визначений законом порядок просування дій, спрямованих на досягнення певного юридичного ефекту. Ці дії офіційно встановлюються нормами адміністративно-процесуального права і групуються у окремі провадження. Кожне провадження у складі адміністративно-процесуального права - це сукупність процесуальних норм, об'єднаних

спільною для них функцією. За допомогою норм процедури вводяться до адміністративного процесу як окремі провадження. Під процедурою необхідно вважати офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок ведення, обговорення, розгляду, оформлення, виконання справ публічно-обслуговуючого, публічно-судового чи адміністративно-юрисдикційного характеру. Тобто, можна прийти до висновку, що поняття «адміністративно-процесуальне право» ширше поняття «адміністративний процес», який є формою реалізації цього права у вигляді окремих проваджень. Співвідношення між адміністративно-процесуальним правом, нормою, процедурою та провадженням можна відобразити схемою: процедура - процесуально-правова норма - провадження (все разом) є не що інше як адміністративне процесуальне право.

Попередній аналіз соціального призначення адміністративного процесуального права, системи норм та порівняння з наведеними вимогами до галузі права дає всі підстави вважати, що адміністративне процесуальне право є самостійною, однією з провідних галузей права у вітчизняній правовій системі. Воно становить складне юридичне утворення, в якому відображається комплекс різноспрямованих правових інститутів, (зачіпає) регулює матеріальні, особисті, ідеологічні, моральні та інші відносини в публічній сфері.

Сформоване у межах певних завдань, адміністративне процесуальне право можна розглядати: як галузь права; як галузь законодавства; як галузь юридичної науки; як навчальну дисципліну.

*Адміністративне процесуальне право як галузь права – це система правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.*

*Адміністративне процесуальне право як галузь законодавства - це система нормативно-правових актів, що містять адміністративно-правові норми, які регулюють суспільні відносини з приводу реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.*

*Адміністративне процесуальне право як галузь юридичної науки - це сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про адміністративно-процесуальні норми, відносини та форми їх реалізації у розгляді і вирішенні індивідуальних адміністративних справ; його правові інститути, історичні аспекти становлення і перспективи розгляду, предмет і метод правового регулювання та сферу застосування.*

*Адміністративне процесуальне право як навчальна дисципліна*

- це системне викладення теоретичного і прикладного матеріалу відповідно до навчальної програми з курсу цієї галузі права, здатного забезпечити підготовку кваліфікованих кадрів, що володіють навиками розглядати і вирішувати адміністративні справи на належному законодавчому та науковому рівні.

## **1.2. Предмет, методи та принципи адміністративного процесуального права**

Правовою наукою вироблено беззаперечне теоретичне положення, відповідно до якого одна галузь права відрізняється від іншої за специфікою предмета та методів правового регулювання. Не складає виняток з цього правила і адміністративно-процесуальне право. Однак системоутворюючий процес цієї галузі права, який активно здійснюється останнім часом, як було зазначено вище, нерозривно пов'язує цю галузь з адміністративним матеріальним правом. Адміністративно-правові відносини, які складають предмет адміністративного права є досить широкими. На цей час до системи адміністративного права відносять правові норми та інститути, які регулюють суспільні відносини, що виникають:

- в процесі здійснення публічного (державного і громадського) управління;
- при здійсненні делегованих повноважень у сфері державного управління;
- при забезпеченні внутрішньоорганізаційного розвитку управлінських систем;
- у зв'язку з наданням адміністративних послуг;
- у зв'язку з розглядом і вирішенням заяв і скарг фізичних та юридичних осіб щодо реалізації та захисту їх прав і законних інтересів в позасудовому (квазісудовому) порядку;
- у зв'язку зі зверненням фізичних чи юридичних осіб до суду з позовом щодо захисту їх прав, свобод і законних інтересів;
- у зв'язку з притягненням особи до адміністративної, дисциплінарної відповідальності; та ін.

За своєю природою та сферою виникнення не всі вони знаходять свій процесуальний прояв, зокрема мова йде про перші три групи, всі інші є приводами для адміністративно-процесуальних відносин.

*Предмет адміністративно-процесуального права виражає свій зміст в колі суспільних відносин, які виникають між його суб'єктами.*

Вектори виникнення адміністративно-процесуальних відносин



можна відобразити в їх трьохєдиній природі:

- 1) суб'єкт владних повноважень – фізична особа;
- 2) суб'єкт владних повноважень – юридична особа;
- 3) суб'єкт владних повноважень – інший суб'єкт владних повноважень.

Тобто обов'язковим учасником цих відносин є суб'єкт владних повноважень, без участі якого адміністративно-процесуальні відносини не можуть існувати.

Діяльність суб'єкта владних повноважень в межах адміністративного процесу направлена на вирішення адміністративних (публічних) справ, специфіка яких виражена фактичними, нормативними та процесуальними підставами виникнення, колом учасників, строками вирішення, різновидами доказів, засобами їх зібрання та способами оцінки, видами рішень, порядком їх приведення до виконання.

З огляду на це, під **адміністративною справою** слід розуміти *порядок вирішення суб'єктами владних повноважень (в тому числі й адміністративними судами) питання про визнання, реалізацію та захист прав, обов'язків, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах, у яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа або інші суб'єкти, які на основі законодавства уповноважені розглядати і вирішувати порушені у справі питання.*

Таким чином, предмет адміністративного процесуального права складають правовідносини, що виникають між фізичними, юридичними особами та суб'єктами владних повноважень з однієї сторони та суб'єктами владних повноважень з іншої, що вирішення останніми таких **категорій адміністративних справ:**

- з приводу відпрацювання та прийняття підзаконних нормативних актів, у тому числі актів індивідуальної дії;
- з приводу позасудового розгляду звернень громадян на підставі заяви, скарги та пропозиції;
- з приводу судового розгляду адміністративних позовів на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень;
- з приводу звернення громадян, юридичних осіб з вимогою сприяти в реалізації їх законних соціально-культурних, економічних та політичних прав і свобод;
- з приводу застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення;
- з приводу притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності;

- з приводу забезпечення виконання рішень судів та інших органів майнового та немайнового характеру, що підлягають примусовому виконанню.

Звісно, що зміст адміністративно-процесуальних відносин розкривається в теоретичних його складових, які будуть розглянуті нами нижче.

У теорії права під методом регулювання суспільних відносин розуміють поєднання (сукупність) прийомів, способів, операцій юридичного впливу на суб'єктів правовідносин.

В усіх галузях права з регулятивною метою використовуються такі узагальнюючі засоби як приписи, заборони, дозволи. Проте кожна галузь права послуговується все ж таки сукупністю засобів правового впливу, притаманних тільки для неї<sup>1</sup>. Метод правового регулювання визначається предметом, адже що саме конкретний зміст виду суспільних відносин і впливає на обрання спеціальних засобів юридичного впливу, підкреслює професор О. П. Орлюк<sup>2</sup>. Таке підтвердження ми знаходимо в законодавстві: встановлення кола осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, — статті 213—244-15 КУпАП; забезпечення адміністративного позову — ст. 117 КАСУ; заборона відмови в прийнятті та розгляді звернення, — ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. та інші норми, пов'язані з реалізацією і захистом прав і законних інтересів суб'єктів відносин, сконструйовані та здійснюються переважно з допомогою приписів і заборон.

Отже, конкретний зміст відносин щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ вимагає чіткого і повного правового врегулювання діяльності уповноважених на те компетентних органів та встановлення певної обов'язкової процесуальної форми здійснення цієї діяльності. Під процесуальною формою, як зазначає А. М. Колодій, розуміють систему передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких урегулюються всі питання, що виникають в юридичному процесі<sup>3</sup>.

Процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень зокрема. Діяльність органів владних повноважень, їх посадових осіб, а також адміністративного суду, що уособлює зміст і спрямованість діяльності

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т.— М.: Юрид. лит., 1981. — Т. 1. — С. 295.

<sup>2</sup> Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 12.

<sup>3</sup> Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 81.

держави щодо реалізації і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, регулюється як адміністративним та іншими матеріальними галузями права, так і нормами адміністративного процесуального права.

Процесуальна форма характеризується принаймні двома ознаками: а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи; б) утворює врегульований обов'язковий правовий режим провадження у адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури. Правовий режим охоплює принципи, способи та гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу.

В процесуальній формі знаходить своє вираження зміст адміністративних проваджень. Законодавець встановлює порядок розгляду адміністративних справ, за яким забезпечується відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та утвердження прав і свобод людини. Отже, процесуальна форма характеризується, як правило, відносинами влади і підпорядкування. Права та обов'язки учасників (суб'єктів) адміністративних процесуальних відносин, що складають їх предмет, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на розсуд учасників, що є ознакою імперативного методу регулювання у всіх його формах.

Разом із тим, з метою створення реальних можливостей для фізичних і юридичних осіб щодо юридичного захисту своїх прав та рівних прав стосовно належної поведінки з боку органу владних повноважень у багатьох випадках застосовуються не тільки методи прямих приписів, а й засоби непрямого впливу, дозволів (наприклад, узгодження, спільний розгляд і обговорення тих чи інших питань, урахування майнових інтересів тощо), розраховані на рівність сторін. Це яскраво виявляється у провадженнях за заявою чи скаргою, провадженнях з адміністративного судочинства. Закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України принципи — рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 10); змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі — безпосередньо передбачають застосування в процесуальній діяльності засобів диспозитивного методу регулювання.

Таким чином, за змістом метод адміністративно-процесуального права є синтезованим, тобто імперативно-диспозитивним, сутність яко-

го може бути зведена до: а) встановлення певного порядку здійснення процесуальних дій; б) заборони певних дій; в) надання можливості вибору одного із варіантів належної поведінки; г) надання можливості діяти за своїм бажанням. У цьому зв'язку за методом правового регулювання адміністративне процесуальне право має риси, притаманні адміністративному праву та деяким іншим галузям права, оскільки переважна більшість галузей права використовують поєднання імперативного та диспозитивного методів (наприклад, фінансове, земельне, цивільне процесуальне, кримінально-процесуальне, господарське, транспортне та інші галузі права). Проте це не позбавляє адміністративне процесуальне право статусу окремої самостійної галузі права.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що *під методом адміністративного процесуального права слід розуміти систему закріплених юридичними нормами прийомів та засобів впливу на предмет суспільних відносин в процесуальній формі, за допомогою яких створюються порядок і умови для реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави та розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.*

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

Найголовнішим з них виступає *принцип верховенства права*, відповідно до якого забезпечення прав та свобод людини необхідно розглядати як основоположне завдання держави. Основні ключові права та свободи людини, що закріплені: Загальною Декларацією прав людини (1948р.), Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (1950р.), Конституцією України (1996р.) тощо, виступають основним орієнтиром та визначають ціль та завдання держави, змісту і побудови її за законодавчої системи. Помилковим є позиція ототожнення верховенства права та верховенства закону, бо закон може порушувати права людини, в такому випадку закон повинен розглядатись як не правовий. Загалом держава може пишатись званням "правової держави", не тоді коли має багато законів, добрих та необхідних, а саме тоді коли її публічно-владні (управлінські) органи та посадові особи, в своїй діяльності, дотримуються права людини. Але верховенство права не є абсолютним, іноді, у необхідних випадках, для забезпечення загального суспільного інтересу (суспільного блага), держава має підстави та повинна, чітко встановленим способом, обмежувати окремі права та свободи громадянина.

*Принцип законності* становить найважливіший принцип адмініст-

ративного процесу й характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави й громадян.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, недопустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

*Принцип правової рівності* ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Наведене повною мірою стосується й інших суб'єктів адміністративного процесу, тобто вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні органи та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Своє конкретне втілення принцип правової рівності знаходить у формуванні правового статусу суб'єктів адміністративного процесу.

*Принцип охорони інтересів особи та держави.* Найважливішим завданням діяльності державних органів є охорона конституційного ладу нашої держави, встановленого порядку управління, державного та суспільного порядку. Це завдання реалізують з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законослухняних членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язано із забезпеченням охорони інтересів особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина - найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства і, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

*Принцип офіційності* адміністративного процесу виражається в закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів і доказів) від імені держави й переважно за державний рахунок.

*Принцип об'єктивної істини* спрямований на повне виключення з процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів про-

цесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення у конкретній адміністративній справі. Не випадково, наприклад, законодавець як основне завдання в справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точно відповідно до законодавства. З такою необхідністю законодавець пов'язує оцінку досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

*Принцип гласності.* Втілення в життя цього принципу обумовлено потребою широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо здійснення адміністративно-процесуальних функцій. Поряд із правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., законодавець прямо зобов'язує відповідні органи повідомляти громадян про прийняті ними рішення. Так, ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» вказує на необхідність для легалізуючого органу повідомляти про офіційне визнання об'єднання громадян у засобах масової інформації. Окремі урядові постанови майже повністю присвячено питанням інформування громадян.

*Принцип здійснення процесу державною мовою* й забезпечення права користуватися рідною мовою відбиває найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб - повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведуть державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечують одержання всієї необхідної інформації і можливість донести власну інформацію до відома органу або посадової особи, що розглядає конкретну адміністративну справу. На це спрямовано участь у процесі такої процесуальної фігури, як перекладач.

*Принцип презумпції невинуватості та правомірності дій громадян.* Додержання цього принципу має слугувати основною передумовою для ходу й результатів юрисдикційного адміністративного процесу.

Презумпція правомірності правової позиції громадянина - це правове положення, згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

- попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;

– права та обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

– рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

Основні риси презумпції невинуватості громадян полягають у тому, що вони відбивають об'єктивне правове становище, що виражає думку держави стосовно винуватості особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб'єктів процесу.

Доказування невинуватості або правомірності дій особи є її правом, а не обов'язком. Особу вважають невинною у вчиненні адміністративного правопорушення або її дії вважають правомірними, доки винність особи або неправомірність її дій не буде доведено в установленому законом порядку, а сама постанова або рішення в конкретній справі не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

*Принцип швидкості та економічності процесу* обумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення адміністративної справи є чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого - дозволяє впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Порівняно з кримінальним і цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріального погляду є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати й організаційні труднощі мають стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

*Принцип самостійності* в прийнятті рішення насамперед виключає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб у адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. З іншого боку, це дає змогу підвищити відповідальність за прийняття рішень, сприяє їх законності та обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє органу або посадовій особі перекладати обов'язки щодо вирішення справ, які належать до їх компетенції, на інші, в тому числі, нижчі інстанції.

Слід відзначити, що втілення в життя названих принципів адміністративного процесу стає можливим за допомогою спеціально встановлених для цього процесуальних способів і засобів. Вони складають активну характеристику адміністративно-процесуальної діяльності, утво-

рюють її організаційну основу та виступають своєрідним процесуальним інструментарієм.

### 1.3. Система та структура адміністративного процесуального права

Переходячи до розгляду питання щодо визначення структури адміністративного процесуального права, слід погодитись з позицією професора Ю.П. Битяка, що однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.<sup>1</sup>

Адміністративне процесуальне право, як і будь-яка інша галузь права, має власну внутрішню будову, елементами якої є юридичні норми та інститути, спрямовані на забезпечення доступного і зручного розуміння правових приписів під час розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також вивчення і усвідомлення механізму правового регулювання процесуальних правовідносин. На думку Е.Ф. Демського ознаками системи адміністративного процесуального права є:

а) структурність — тобто система складається з визначених елементів — процесуальних норм;

б) об'єднаність цих норм, розташованих іноді в різних джерелах процесуального права, в правові інститути (підгалузі), що регулюють предметні якісно однорідні суспільні відносини;

в) логічність об'єднання та єдність взаємозв'язків між нормами і правовими інститутами (підгалузями), в результаті чого одні й ті самі норми (інститути) можуть впливати на суспільні відносини в різноманітних провадженнях на їх різних стадіях;

г) предметність і сфера регулювання суспільних відносин, за якою визначається галузева належність права;

г) цілісність системи, яка внаслідок динамічності якісно не втрачає властивостей її елементів<sup>2</sup>.

Отже, під *системою адміністративного процесуального права* слід розуміти сукупність процесуальних норм та інститутів, об'єднаних на підставі спорідненого предмета правового регулювання,

---

<sup>1</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Битяк Ю.П. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

<sup>2</sup> Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — Бібліогр.: с. 488—495. – С.45.



*а саме розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин з метою забезпечення законних прав і свобод громадян.*

Аналіз наукових праць видатних вчених-адміністративістів дає нам можливість наголосити, що в цілому всі вони поділяють систему адміністративного процесуального права на дві частини: загальну та особливу.

При цьому загальна частина включає положення, норми, які мають універсальний характер і розраховані на застосування у всіх видах і стадіях адміністративного процесу.

Особливу частину уособлюють в різновидах адміністративних проваджень, які класифікуються за різними критеріями, набір яких залежить від авторського наукового підходу щодо розуміння змісту адміністративно-процесуального права.

Ставлячись з повагою до загальноприйнятого в науці адміністративно-процесуального права класичного виокремлення його системи, наведемо авторське, відмінне, її розуміння з урахуванням повсякденного розвитку адміністративно-процесуальних відносин.

В системі сучасного адміністративного процесуального права можна виділити три відносно відокремлені змістовні частини:

- загальну;
- особливу;
- спеціальну.

**Загальна частина** адміністративного процесуального права поєднує правові норми та теоретичні положення, що розкривають:

- поняття адміністративного процесуального права його предмет та методи;
- ознаки та критерії відмінності адміністративного процесуального права від інших галузей права;
- принципи адміністративного процесуального права;
- адміністративні процесуальні норми та відносини;
- сутність адміністративного процесу та його зміст;
- коло суб'єктів і учасників адміністративного процесу та їх правовий статус.

Загальна частина включає норми, положення, які мають уніфікований характер, знаходять свій прояв і застосування в інших частинах адміністративного процесуального права.

**Особлива частина** адміністративного процесуального права є найбільш складним утворенням, яке не має своєї сталої побудови і визвано це, як зазначалось вище, сучасним активним розвитком адміністра-

тивного процесуального права.

Загальноприйнятою в науці цієї галузі права є включення до Особливої частини всіх видів адміністративних проваджень (процедур).

Даючи поняття «адміністративне провадження», необхідно вказати, що серед науковців відсутній єдиний підхід до розуміння даної категорії.

Так О.В. Кузьменко визначає адміністративне провадження як «вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ».<sup>1</sup>

Ю.М. Козлов детермінує провадження «як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета»<sup>2</sup>.

Розглядаючи адміністративне провадження частиною адміністративного процесу, В.К. Колпаков визначає його як особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм<sup>3</sup>.

Теоретики права стверджують, що провадження - це якісно однорідна група процесуально-процедурних дій по владній реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання.

*Під адміністративним провадженням слід розуміти нормативно урегульовану сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій суб'єктом владних повноважень щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи (Авт. – поняття «адміністративної справ» наведено вище).*

Доволі часто у юридичній науковій літературі застосовують дві категорії: провадження та процедура та ототожнюють їх, але це є не зовсім коректним підходом. Для того, щоб "розставити всі крапки над і" необхідно зазначити наступне. Тривалий час діюче адміністративне законодавство містило переважно категорію "адміністративне прова-

---

<sup>1</sup> Адміністративний процес у парадигмі права: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / О.В. Кузьменко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — 32 с. — укр.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.— М.: Юристъ, 2000.— 728 с.

<sup>3</sup> Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України.— К.: Юрінком Інтер, 2003.— 544 с.

дження" під якою загалом розуміли встановлений порядок дій органів управління щодо розгляду адміністративних справ конфліктного та неконфліктного характеру. Але трансформація адміністративного права до сервісно-обслуговуючої моделі реалізації владних повноважень суб'єктами публічного управління змусило до внутрішнього розмежування адміністративних проваджень та виокремлення з них частини діяльності органів управління, що має переважно неконфліктний характер, відбувається в позасудовому порядку та спрямована на реалізацію закріплених прав громадян (реєстрація, розгляд звернень, видача дозвільних документів тощо).

Таким чином, можна стверджувати, що діяльність органів публічної влади щодо розгляду та вирішення адміністративних справ може відбуватись в межах адміністративних проваджень (адміністративно-деліктні провадження та провадження в адміністративних судах) та в межах адміністративних процедур (реєстраційні процедури, дозвільні процедури, контрольно-наглядові процедури тощо).

Виділення окремих проваджень та процедур у межах адміністративного процесу обумовлено низкою чинників. Насамперед кожному провадженню притаманні свої мета й коло завдань, які розв'язують для досягнення цієї мети. Справді, мета провадження в справах про адміністративні правопорушення одна, а процедури за заявою громадянина - зовсім інша. Згідно з цим слід розрізняти й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження та процедури відбиває об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень та процедур у межах адміністративного процесу пов'язано й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері та, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

Наведемо найбільш вживані та обґрунтовані наукові позиції щодо класифікації адміністративних проваджень.

На думку Ю.П. Битяка за функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу можуть бути виділені:

- а) провадження, що носять установчий характер (провадження по утворенню державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності);
- б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів);
- в) правоохоронні провадження (провадження в справах про адмі-

ністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян);

г) правонаділяючі провадження (провадження по реалізації контролю-наглядових повноважень).<sup>1</sup>

Крім того, більшість авторів виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження в справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина обумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів і провадження по прийняттю індивідуальних актів управління. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки й прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування таких процедур, уведення їх у чіткі процесуальні межі слугують важливою гарантією доцільності та законності підзаконних актів, які видають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Такий вид адміністративно-процесуальної діяльності, як реєстраційно-дозвільна процедура, спрямована на впорядкування відносин, пов'язаних із об'єктами, обіг яких має певні обмеження й на використання яких потрібний спеціальний дозвіл, що видають компетентні органи. Зокрема, це стосується придбання, збереження та використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим, така процедура може бути прикладом реалізації контролю-наглядових повноважень, одним із аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів у підрозділах МВС, перевірка їх технічного стану тощо.

Останнім часом на практиці широко реалізують такий вид адміністративної процедури, як установча процедура. Вона становить процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такої адміністративної процедури може бути утворення різних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень та процедур, залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, може бути більш деталізовано.

Так, у реєстраційно-дозвільній процедурі виділяють процедуру по реєстрації транспортного засобу в сервісних центрах МВС України,

---

<sup>1</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Битяк Ю.П. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

процедура по реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, процедура отримання ліцензії та квотування, процедура по видачі громадянам дозволу на придбання гладкоствольної мисливської зброї тощо.

У свою чергу, процедура по прийняттю індивідуальних актів управління може включати такі конкретні види процедур, як процедура про заохочення громадян, процедура по комплектуванню особового складу (наприклад, по прийому до ВУЗу) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні процедури охоплюють своїм змістом частку інших процедур. Так, хід установчої процедури по створенню нової державної організації містить як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

В свою чергу, О.В. Кузьменко пропонує поділяти всі адміністративні провадження на дві групи, в залежності від наявності або відсутності в правовідносинах ознак конфлікту.

*Неконфліктні провадження:* предметом цієї групи є окремі адміністративні провадження неконфліктного характеру. В її рамках правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи є необов'язковою. Вона має місце як одна з умов задоволення тих чи інших клопотань, причому предметом правового оцінювання є відповідні документи. Дана група не має на меті застосування примусових заходів. Її результат – задоволення законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи публічної адміністрації. У рамках цієї групи процесу можливо здійснення правоохоронної діяльності, але характер її інший, а саме: факт видачі дозволу чи проведення реєстрації свідчить про те, що дозвіл або зареєстрована діяльність відповідає вимогам законності.

*Конфліктні провадження:* в основі змісту даної групи адміністративного процесу лежить вирішення адміністративно-правового конфлікту. Розглядаючи окремі провадження, в основі яких лежить вирішення адміністративно-правового конфлікту (наприклад, провадження щодо розгляду скарги громадянина), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, оскільки немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто оснований на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підводить підсумок у розгляді конфлікту. В цьому і є зміст вирішення конфлікту публічною адміністрацією. Крім того, треба зазначити, що у суперечці, яка виникла, важливу роль відіграє правова оцінка поведінки сторін.<sup>1</sup>

Виходячи з факту наявності у суспільному житті й діяльності державних органів великої кількості адміністративних проваджень, нові з

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006.

яких з'являються поряд із розвитком суспільних відносин між особою та державою і всередині державних органів, актуальнішим постає питання розроблення класифікації адміністративних проваджень.

За думкою професора С.Г. Стеценко, адміністративні провадження можна класифікувати:

<i><b>Залежно від суб'єкта розгляду справи</b></i>	→	Які реалізуються у діяльності судів
	→	Які реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації
<i><b>Залежно від характеру адміністративної справи</b></i>	→	Юрисдикційні
	→	Неюрисдикційні
<i><b>Залежно від характеру врегульованості</b></i>	→	Звичайні
	→	Спрощені

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що за формою здійснення адміністративно-процесуальної діяльності щодо розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління її можна поділити на три групи:

- 1) *процедури в сфері управління;*
- 2) *адміністративно-деліктні провадження.*
- 3) *провадження з адміністративного судочинства.*

Процедури в сфері управління складаються під час вирішення конкретної індивідуальної справи органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або іншим суб'єктом, який на основі законодавства уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи в інстанційному (адміністративному, позасудовому) порядку, крім притягнення до адміністративної відповідальності.

До процедур у сфері управління належать: а) процедура за заявою суб'єкта звернення з приводу реалізації суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами; б) процедура за ініціативою органа владних повноважень у зв'язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій та застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень; в) процедура за скаргою суб'єкта звернення з приводу розгляду скарг фізичних чи юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб у позасудовому (адміністративному, інстанційному) порядку.

Адміністративно-деліктні провадження — це розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

До адміністративно-деліктних проваджень належать:

- а) провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- б) деліктні провадження у разі прийняття нового Кодексу України про адміністративні (чи кримінальні) проступки (делікти).

Так, за ознакою суб'єкта відповідальності, окрім провадження в справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб, можна виділяти: провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства; провадження в справах про застосування заходів виховного впливу до неповнолітніх; провадження про адміністративну відповідальність державних службовців, посадових осіб (така категорія справ має розглядатися і стягнення повинні накладатись лише судом); провадження про адміністративну відповідальність осіб на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (мілітаризована державна служба). За ознакою державного органу, якому підвідомчі ті чи інші справи, можна виділяти: провадження в колегіальних органах; провадження в органах державної виконавчої влади; провадження в органах місцевого самоврядування; провадження в справах про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції та ін.; за порядком накладення адміністративного стягнення та здійснення процесуальних дій: спрощене провадження в справах про адміністративні правопорушення; повне провадження в справах про адміністративні правопорушення, особливе провадження (справи, де є обов'язковим призначення експертизи), закриті провадження (порушення режиму державної таємниці) тощо.

Таким чином залежно від категорії індивідуально-конкретних адміністративних справ структуру Особливої частини адміністративного процесуального права, може бути подано таким чином:

- 1) процедури по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів;
- 2) процедури по прийняттю індивідуальних актів управління;
- 3) процедури по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян;
- 4) процедури щодо розгляду звернень громадян;
- 5) провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- 6) дисциплінарні процедури;
- 7) процедури по реалізації контрольних-наглядових повноважень;

8) реєстраційно-дозвільне процедури;

9) установчі процедури тощо.

До **Спеціальної частини** адміністративного процесуального права слід віднести адміністративне судочинство, яке тлумачиться відповідно до ст. 3 КАСУ як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку встановленому цим Кодексом.

Можливість виділення адміністративного судочинства як окремої структурної складової адміністративного процесуального права викликана наступними підставами:

1) правовою основою його здійснення є окремий кодифікований нормативно-правовий акт – КАСУ;

2) специфічними принципами адміністративного судочинства відмінними від інших адміністративних проваджень;

3) спеціальним суб'єктом, який здійснює провадження щодо розгляду і вирішення адміністративної справи – адміністративним судом;

4) колом суб'єктів, які вступають в відносини адміністративного судочинства (позивач, відповідач, треті особи та ін.);

5) специфічною процедурою, за якою адміністративний суд дає оцінку законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яка має відмінні стадії, процесуальні етапи дії, відмінні від інших адміністративних процедур;

6) рішеннями, які виносяться за результатами розгляду адміністративної справи в суді.

Перелік цих підстав можна було продовжувати, але і за наявності означених можна зробити припущення про необхідність розглядати інститут адміністративного судочинства в межах окремої структурної частини адміністративно-процесуального права.

Розглянувши систему адміністративного процесуального права, необхідно звернути увагу на внутрішню структуру адміністративного процесу.

Будь яке адміністративне провадження складається з менш дрібних процесуальних утворень. В теорії юридичного процесу загальноприйнятим є положення про його структуру «провадження-стадії провадження-процесуальні етапи стадії провадження-процесуальні дії».

Стадії адміністративного провадження мають певні власні ознаки, а саме:

по-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій;

по-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадко-



вий характер. Їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення;

по-третє, різним видам адміністративних проваджень (процедур) притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

по-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні (процедурі) визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні або процедурі. Кожному виду адміністративних проваджень (процедур) притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження (процедури). Тобто, розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню (процедурі) здебільшого означає – проаналізувати кожну з його стадій.

Треба зазначити, що стадії одних видів проваджень (процедур) зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Розкриваючи правовий зміст даної дефініції слід зазначити, що більшість науковців розкривають дане поняття, як «послідовно змінюючи одна одну операції, що логічно пов'язані між собою та в своїй сукупності спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження».

Існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях (процедурах), але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження, як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.<sup>1</sup>

На нашу думку доречно вести мову про наявність п'яти основних стадій адміністративного провадження (процедури):

*1. Порушення провадження (процедури).*

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 331.

2. Розгляд справи.
3. Прийняття рішення в справі.
4. Оскарження рішення.
5. Виконання прийнятого рішення.

Пропонуємо розглянути дане питання ретельніше. На стадії порушення провадження (процедури) відбувається процесуальний початок відповідної діяльності уповноваженого суб'єкта, що спрямована на вирішення адміністративної справи. Так, наприклад у провадженні щодо адміністративних деліктів початком порушення провадження буде момент виявлення адміністративного правопорушення відповідним суб'єктом юрисдикції, а в процедурі щодо розгляду звернень громадян – отримання уповноваженим органом звернення.

На цій стадії характерне необхідних процесуальних документів – протоколу про адміністративне правопорушення, заповнення облікової картки або картки особистого прийому тощо.

Стадія розгляду справи характеризується проведенням певних процесуальних дій що направлені на з'ясування всіх обставин справи, дослідження доказів, аналіз поданих документів, їх перевірка тощо.

Слід зазначити, що деякі науковці поєднують дві стадії «порушення провадження» та «розгляд справи» в одну, що на нашу думку не має принципового значення для розуміння сутності та структури адміністративного процесу.

Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру.

У свою чергу, в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є ще більш низькорівневі елементи - процесуальні етапи та процесуальні дії, якими наповнені стадії адміністративного провадження. Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження в справі, наприклад, адміністративного затримання.

Етапи адміністративного провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відрізку конкретного адміністративного провадження (процедури).

Процесуальним етапам притаманна наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Процесуальна дія адміністративного провадження (процедури) – це найменший структурний елемент адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

#### **1.4. Зв'язок адміністративно-процесуального права з іншими галузями права**

Системний підхід до вивчення юридичних явищ, аналіз чинного законодавства показують, що норми адміністративного процесуального права тісно пов'язані з нормами інших галузей права.

*З конституційним правом.* Конституція України визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38), право на мирні збори (ст. 39), право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб (ст. 40); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині (ст. 66); кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори (ст. 67); кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Ці та інші матеріальні норми Конституції України тісно пов'язані з адміністративними процесуальними нормами при реалізації і захисті зазначених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Норми адміністративного процесуального права мають тісний зв'язок з *нормами цивільного права*. Так ч. 2 ст. 11 ЦК України встановлено, що у випадках, визначених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади та місцевого самоврядування. Цивільним кодексом України встановлюється державна реєстрація фізичних осіб (ст. 49) і правові

форми участі держави і у цивільних відносинах (ст. 167); розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави (ст. 176); право на особисту недоторканність (ст. 289); умови викупу пам'ятки історії та культури з ініціативи державного органу (ст. 352); реквізиція з ініціативи державного органу в разі виникнення певних надзвичайних обставин (ст. 353); відшкодування шкоди, завданої органами держави (статті 1173—1177); державна реєстрація права на спадщину (ст. 1299) тощо. Реалізація цих прав тісно пов'язана з адміністративними провадженнями.

Через норми адміністративного процесуального права реалізуються певні *сімейні правовідносини*. Наприклад, соціальна і економічна підтримка та розвиток сім'ї; державна допомога сім'ям з дітьми; реєстрація актів цивільного стану; усиновлення; підтримка прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу; нагляд за дотриманням прав дітей та ін.

За допомогою норм адміністративного процесуального права значною мірою реалізуються відносини у сфері дії *господарського права*. Господарським кодексом України передбачено обмеження конкуренції (ст. 26), монополізму (ст. 27); заборона неправомірних угод між суб'єктами господарювання (ст. 30), дискримінації суб'єктів господарювання (ст. 31), недобросовісної конкуренції (ст. 32), неправомірного використання ділової репутації суб'єкта господарювання (ст. 33), створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції (ст. 34) та інші, відповідальність за порушення яких передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 1643, 1661, 1662, 1663), а розгляд справ і притягнення до відповідальності здійснюється саме через адміністративно-процесуальні норми. Господарським кодексом України передбачена державна реєстрація суб'єктів господарювання (ст. 58), ліцензування, патентування та квотування у господарській діяльності (ст. 14), процедури визнання суб'єкта підприємництва банкрутом (гл. 23) та інші відносини. Поняття адміністративного процесуального права України регулюються шляхом здійснення адміністративних проваджень. Крім цього, главами 27 та 28 ГК України передбачено застосування адміністративно-господарських санкцій та відповідальності за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства, що також потребує застосування адміністративних процесуальних норм при розгляді і вирішенні справи про спір чи спору про право в адміністративному чи судовому порядку.

З *кримінальним правом*. Частиною 2 ст. 38 КУпАП передбачено, що у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладене

не пізніше як через місяць із дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. Статтею 253 КУпАП встановлено, якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання. Отже, притягнення до адміністративної відповідальності певним чином пов'язане і з матеріальними нормами кримінального права.

Адміністративні процесуальні норми взаємодіють з нормами у сфері: *фінансового права*, наприклад, щодо обігу цінних паперів та діяльності фондового ринку, банківської діяльності тощо; *трудового права* — щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці; *земельного права, житлового права, природоохоронного права, лісового права, водного права* — щодо правил використання земельних, лісових, водних ресурсів та житлового фонду і відповідальності за їх порушення; *податкового права, митного права* — щодо сплати податків і зборів; *транспортного права* — щодо правил безпеки перевезень пасажирів, пошти, багажу, вантажів та відповідальності у разі їх порушення.

#### **Питання для самоконтролю:**

1. Дайте визначення дефініції «адміністративний процес».
2. Порівняйте три види юридичного процесу (кримінальний, цивільний та адміністративний) визначте їх спільні та особливі риси.
3. Розкрийте зміст юрисдикційної концепції розуміння адміністративного процесу.
4. Порівняйте юрисдикційну та управлінську концепції адміністративного процесу.
5. Визначте основні принципи адміністративного процесу.
6. Розкрийте зміст структурних елементів адміністративного процесу.
7. Визначте основні стадії адміністративного провадження (процедури).

## Розділ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ

*2.1. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм.*

*2.2 Види адміністративно-процесуальних норм.*

*2.3. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин.*

*2.4. Суб'єкти адміністративно-процесуального права.*

#### **2.1. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм**

Як стіна складається з цеглинок, так й будь-яка галузь права складається з правових норм, що виступають як її первина складова. Вони мають назву адміністративно-процесуальних, та закладеною в них силою забезпечують регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу реалізації органами публічної влади або їх посадовими особами встановленого порядку вирішення різноманітних адміністративних справ, з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян. В свою чергу, даний порядок вирішення адміністративних справ саме й встановлюється адміністративно-процесуальними нормами. Являючись елементарною першочерговою частиною адміністративного процесу, а в більш широкому розумінні частинкою адміністративно-процесуального права, адміністративно-процесуальній нормі притаманні загальні риси правових норм:

- за своєю природою є загальнообов'язковим правил поведінки;
- встановлюється або санкціонується державою;
- завжди закріплюється в офіційних документах (формально-визначений характер);
- обов'язкова до виконання;
- забезпечена державним примусом;
- адресована всім учасникам суспільних відносин, що нею регулюються.

З одного боку, дані риси притаманні й правовим нормам інших галузей права, з огляду на це краще зазначити їх як загальні. З іншого боку, враховуючи саме процесуальний характер адміністративного процесу є всі підстави вести мову про наявність наряду з загальними рисами

також й спеціальних рис адміністративно-процесуальної норми.

Для повного уявлення про це, в першу чергу необхідно пояснити про правову природу адміністративного процесу. Як відомо з теорії права увесь масив юридичних норм поділяється на два види: *матеріальні та процесуальні*.

З огляду на це, правові галузі вітчизняної правової системи поділяються на матеріальні та процесуальні. В свою чергу до останніх відносять кримінально-процесуальне право, цивільно-процесуальне та адміністративно-процесуальне. Всі інші галузі права є матеріальними.

Матеріальні норми встановлюють суб'єктів правовідносин та межі їх компетенції, визначають їх права та обов'язки, принципи їх діяльності. В загальному розумінні матеріальні норми відповідають на питання: «Що слід робити, якщо ...?», «Хто повинен здійснити дії?», «Що дозволено, а що заборонено?» та ін. В свою чергу процесуальні норми визначають порядок, способи, методи, суб'єктів, строки реалізації матеріальних норм, тобто відповідають на питання «Як діяти, в який строк?».

Приміром приклад. Громадянин К. нецензурно лаявся в громадському місці. Що це? Вірно – правопорушення. За це К. повинен понести адміністративну відповідальність. Це матеріальні норми, які вказують що за протиправні дії настає відповідальність. Але яким чином К. повинен понести відповідальність? Саме в цей момент включаються в дію процесуальні норми, які передбачають обов'язкове складання протоколу про адміністративне правопорушення, його розгляд уповноваженим органом або посадовою особою, під час якого встановлюються обставини, досліджуються докази, заслуховуються пояснення свідків та правопорушника, після приймається справедливе та об'єктивне рішення (винесення постанови) та обов'язкове виконання постанови (сплата штрафу або виконання громадських робіт тощо). Тобто, процесуальні норми сприяють та змушують матеріальні норми почати діяти. Вони нібито той механізм за допомогою якого матеріальне право знаходить своє практичне відображення в певному процесі.

Говорячи про особливості адміністративно-процесуальних норм, то в цьому питанні слід погодитись з позицією О.В. Кузьменко, що виділяє наступні особливі риси:

1. *Сервісна функція адміністративно-процесуальних норм*, полягає в тому, що існування норм адміністративно-процесуального права викликано лише необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації кореспондуючих матеріальних норм. Норми матеріального права покликані здійснювати безпосередній вплив на суспільні відносини (економі-

чні, соціальні, виробничі, політичні, культурні) публічно-управлінської сфери, в свою чергу адміністративно-процесуальні норми такої самостійної зовнішньої цілі не мають, тобто вони виконують виключно сервісну або обслуговуючу роль стосовно матеріальних норм, і є інструментом їх реалізації в житті.

2. *Похідний характер норм адміністративно-процесуального права* прямо впливає з їх попередньої якості. Мета процесуальних норм - забезпечення реалізації норм матеріальних галузей права, які не можуть існувати без останніх. Тобто поява матеріальних норм права завжди передуює появі норм процесуальних.

3. *Полігалузевий (від грецьк. численний, широкий) характер організуючого впливу адміністративно-процесуальних норм.*

На відміну від норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права, які обслуговують лише однойменні матеріальні галузі (кримінальне і цивільне право), адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок реалізації норм цілої низки матеріальних галузей - адміністративного права, митного права, земельного права, трудового права та інших.

4. *Наявність особливого предмета регулювання.* Норми адміністративно-процесуального права регламентують чітко визначену сферу соціальних відносин - публічно-управлінських, організуючих суспільних відносин з приводу реалізації встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

5. *Розгалужена система джерел адміністративно-процесуального права.* Норми інших процесуальних галузей встановлюються або встановлюються виключно вищими органами держави, в свою чергу адміністративно-процесуальні норми приймаються практично усією вертикаллю органів публічної влади. Це обумовлює особливість системи джерел адміністративно-процесуального права.

Адміністративно-процесуальні норми містяться не лише в Конституції України, міжнародних договорах, кодексах та законах України, а й у підзаконних нормативних актах Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України.

6. *Спрямованість на реалізацію «позитивних» матеріальних правовідносин.* Зазначена особливість адміністративно-процесуальних норм проявляється у їхньому порівнянні з нормами інших процесуальних галузей (кримінально-процесуального та цивільного процесуального)



права. Норми зазначених галузей завжди спрямовані на врегулювання суперечки про право і тісно пов'язані із застосуванням заходів державного примусу. На відміну від них переважна більшість норм адміністративно-процесуального права покликана забезпечувати реалізацію «неконфліктних» (позитивних) правовідносин, що складаються у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

7. *Широта кола суб'єктів застосування адміністративно-процесуальних норм.* Коло суб'єктів застосування норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права є порівняно вузьким (суди, органи попереднього слідства, дізнання, прокуратури та деякі інші органи (їхні посадові особи) та чітко визначені законодавцем. В свою чергу, адміністративно-процесуальні норми, навпаки, застосовуються практично усім масивом виконавчо-розпорядчих органів - від керівників підрозділів державних підприємств до Президента України.

Таким чином, узагальнюючи зазначене, в нас є можливість надати визначення поняття **адміністративно-процесуальної норми** як *встановлене або санкціоноване державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративних справ.*

### **Структура адміністративно-процесуальної норми**

Переходячи до розгляду питання структури адміністративно-процесуальної норми слід зазначити що як і норми інших галузей права адміністративно-процесуальна норма є складним системним утворенням, що має власну структуру.

На думку О.В. Кузьменко, структура адміністративно-процесуальної норми – це її внутрішня будова, логічно обумовлена система взаємодіючих та взаємозалежних елементів.<sup>1</sup>

З теорії права нам відома «класична» модель побудови будь якої правової норми, що передбачає наявність трьох взаємопов'язаних елементів – *гіпотези, диспозиції та санкції.*

**Гіпотеза** – це частина адміністративно-процесуальної норми, в якій визначаються фактичні умови, за яких настає чинність усієї норми права, норма застосовується та повинна виконуватись. Гіпотеза відповідає на питання: *коли? де? в якому разі? за якої умови?*<sup>2</sup>

На думку більшості науковців існують такі види гіпотез:

<sup>1</sup> О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 82.

<sup>2</sup> С.Г. Стеценко. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – С. 71.

*Відносно визначена* – містить елементи адміністративно-процесуального розсуду, певні вказівки, що надають правозастосувачу право самостійно вирішувати питання про можливість її застосування, тобто наявності підстав вступу норми в дію. Зазвичай такі гіпотези формуються за допомогою семантичних конструкцій: «за необхідності», «у разі потреби», «у випадку, коли є підстави вважати», «з урахуванням обставин», «з власної ініціативи» тощо.<sup>1</sup>

*Абсолютно визначена гіпотеза* чітко формулює сферу застосування адміністративно-процесуальної норми, що виключає можливість суб'єкта правозастосовної діяльності приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей. Тобто норма вступає в дію у випадку прямо зазначеному у гіпотезі, іншого законодавець не надає.

Залежно від кількості умов дії адміністративно-процесуальної норми гіпотези можливо поділити на *прості та складні*. У простій гіпотезі формується лише одна умова реалізації норми, а в складній – дві або більше. Найчастіше, в адміністративній науці, зустрічаються прості гіпотези.

**Диспозиція** – елемент адміністративно-процесуальної норми, що саме і встановлює правило поведінки, за яким учасники адміністративно-процесуальних правовідносин потрібні діяти у разі настання умов, що зазначені у гіпотезі.

Типовою ознакою диспозиції є з одного боку її імперативність, тобто неможливість змінити правило поведінки, що встановлено законодавцем, з іншого боку частина адміністративно-процесуальних норм має дозвільну диспозицію, тобто коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самостійно визначити свою поведінку.

Залежно рівня конкретизації встановленого правила поведінки суб'єкта, диспозиції поділяють на *прямі* (єдиний можливий варіант поведінки), *альтернативні* (кілька варіантів поведінки) та *бланкетні* (жодним чином не конкретизує характер поведінки та відсилає за роз'ясненням до іншого нормативного акту, застосовуючи такі правові конструкції, як: «у випадках встановлених законом», «в порядку встановленому законодавством» тощо).

**Санкція** – частина адміністративно-процесуальної норми в якій зазначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі порушення диспозиції норми.

Слід зазначити, що виключно незначний масив адміністративно-процесуальних норм характеризується наявністю власної санкції.

<sup>1</sup> О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. -С.83

## 2.2. Види адміністративно-процесуальних норм

У теорії адміністративно-процесуального права значна увага приділяється класифікації адміністративно-процесуальних норм. На думку В.Б. Авер'янова класифікація норм – це розподіл їх на види (групи) залежно від обраного критерію (ознаки).<sup>1</sup> Число критеріїв таких класифікацій (а отже і самих класифікацій) є практично необмеженим, тому давайте розглянемо виключно основні з них, що використовуються в різних інших галузях права.

Правильне розмежування адміністративно-процесуальних норм має важливе теоретичне та практичне значення для науки адміністративно-процесуального права. Воно надає нам можливість більш чіткіше відобразити характер адміністративно правового регулювання та обрати найбільш корисні для певних об'єктів регулювання правові засоби.

Так О.В. Кузьменко за обсягом предмета правового регулювання поділяє адміністративно-процесуальні норми на:

*загально-галузеві* (їхня дія поширюється на всю сферу адміністративно-процесуальних відносин);

*інституціональні* (регламентують суспільні відносини в межах окремих інститутів адміністративно-процесуального права):

- провадження за розглядом звернень громадян;
- адміністративно-позовного провадження;
- виконавчого провадження;
- провадження розгляду справ про адміністративні делікти;
- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження із застосування заходів заохочення та ін.<sup>2</sup>

Професор С.Г. Стеценко та професор В.Б. Авер'янов за юридичним змістом (деякі автори називають цей критерій за формою припису, за формою вираження) виділяють такі види норм:

*зобов'язуючі (приписні)* – містять в собі вимогу виконати певні дії, тобто містять юридичну вказівку діяти відповідним чином при настанні передбачених нормою умов;

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – С. 115

<sup>2</sup> О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 89.

*забороняючи (категоричні, імперативні)* – заборона виконувати певні дії, тобто містять в собі заборону, при настанні визначених нормою умов, на вчинення тих чи інших дій;

*уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні)* – передбачають право суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин самостійно вирішувати питання про здійснення відповідних дій, тобто передбачають можливість адресати діяти у рамках вимог даної норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, що нормою встановлюється. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанта дії у межах певного правового режиму, що створюється даною нормою;

*стимулюючі (заохочувальні)* – містять засоби матеріального та морального впливу для забезпечення належної поведінки учасників адміністративно-процесуальних відносин, тобто забезпечують відповідну поведінку суб'єкта за допомогою певних засобів заохочення;

*рекомендаційні* – містять рекомендації, що не мають юридично обов'язкового характеру, а лише дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв'язання покладених завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться у цих нормах, не мають юридично обов'язкового характеру, тобто не містять прямих приписів.<sup>1</sup>

Залежно від підходу до поняття адміністративного процесу (вузька чи управлінська концепції розуміння адміністративного процесу) виділяють:

*адміністративно-процедурні норми* – забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньо-організаційної та контрольної діяльності;

*адміністративно-юрисдикційні норми* – забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та в адміністративному судочинстві.

За сферою соціальних відносин, в якій вони діють, необхідно виділити адміністративно-процесуальні норми, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері:

*економіки та її основних галузях* (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспортна галузь тощо);

*соціально-культурній сфері* (освіта, наука, охорона здоров'я);

---

<sup>1</sup> С.Г. Стеценко. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – С. 75; Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – С. 118.

*внутрішніх справ* тощо.

За юридичною силою адміністративно-процесуальні норми поділяють на:

*норми законодавчого рівня* (Конституція, Закони та Кодекси України);

*норми відображені у актах Президента України;*

*норми закріплені у нормативних актах органів виконавчої влади;*

*норми у актах судової влади.*

За дією в часі виділяють *постійні (безстрокові) та тимчасові* адміністративно-процесуальні норми.

За дією в просторі виділяють *загальнодержавні* (діють на всю територію держави), *регіональні* (діють на територію певного регіону), *місцеві* (діють на територію окремої адміністративно-територіальної одиниці), *локальні* тощо.

### **2.3. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин**

Правовідносини належать до фундаментальних категорій правових наук. У правовідносинах існує адміністративно-процесуальне право, без правовідносин право не живе, не розвивається, не дихає.

Для правильного розуміння сутності адміністративно-процесуальних правовідносин потрібно дослідити основні категорії на яких вони базуються.

З теорії права нам відомо, що адміністративно-процесуальні відносини ґрунтуються на двох типах відносин – *суспільні відносини* (стосунки між людьми в процесі їх діяльності) та *правовідносини* (урегульовані нормами права суспільні зв'язки).

Інакше кажучи, в процесі розвитку суспільства між його суб'єктами закономірно спочатку виникають суспільні відносини з того чи іншого приводу. Держава для збереження порядку в суспільстві, дотримання певної дисципліни, запобігання хаосу, для задоволення власних державних потреб приходиться до висновку про необхідність регулювання даних суспільних відносин. З цією метою держава в особі державних інституцій створює та нормативно закріплює певну правову норму яка саме й буде діяти на суспільні відносини, перетворюючи їх з суспільних на правовідносини.

Іншими словами *адміністративно-процесуальні відносини* – це *результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку*

учасників адміністративного процесу, у зв'язку з чим між ними виникають певні правові зв'язки.

Основними передумовами виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є:

*юридична* – наявність норми адміністративно-процесуального права. Норма права, це нібито «правова шапка» яку одягають на суспільні відносин та створюють таким чином правовідносини;

*соціально-правова* – наявність кореспондуючих матеріальних правовідносин, тобто матеріальні правовідносини реалізуються за допомогою процесуальних. Відсутність матеріальних правовідносин, закономірно призводить до безрезультатності існування процесуальних. Головне призначення процесуальних правовідносин забезпечити функціонування матеріальних, тобто заставити їх діяти. Таким чином, процесуальні правовідносини завжди є похідними від матеріальних та виникають лише з метою практичної реалізації останніх;

*фактична передумова* – адміністративно-процесуальні відносини виникають, змінюються та припиняються лише з настанням конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами.

Виникнення адміністративно-процесуальних відносин можливо представити як юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці учасників суспільних відносин. Процес виникнення правовідносин має три послідовних стадії: перша – визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-процесуального відношення; на другій стадії створюється бажана юридична модель поведінки учасників, що знаходить своє закріплення в правовій нормі, інакше кажучи аналіз бажаної поведінки призводить до виникнення норми права і на третій стадії відбувається реалізації новоствореної правової норми, виникають правовідносини.

Як будь-які відносини, врегульовані за допомоги норм права, адміністративно-процесуальні мають свою структуру, тобто сукупність взаємопов'язаних обов'язкових елементів (складових), а саме: *суб'єкт, об'єкт та зміст*.

*Суб'єкт* – це учасник адміністративно-процесуальних відносин, який має конкретні права та обов'язки.

На думку О.В. Кузьменко, суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин є органи публічної влади, фізичні та юридичні особи, які вступають у фактичні соціально-правові зв'язки з приводу реалізації встановленого порядку вирішення адміністративно

правових справ.<sup>1</sup>

Перелік конкретних суб'єктів, наділених процесуальними правами та обов'язками адміністративному процесі дуже широкий. До суб'єктів процесу належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, Президент України, Верховна рада України, органи виконавчої влади всіх рівнів (Кабінет міністрів України, міністерства, центральні відомства, комітети тощо) та їх посадові особи, судові установи України, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності та набагато інших.

Традиційно всіх суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин поділяють на індивідуальних (громадяни) та колективних (всі інші), але цікавою є класифікація суб'єктів запропонована професором О.В. Кузьменко в залежності від ролі суб'єкта процесу яку він відіграє в провадженні, про що ми поговоримо в наступному питанні.

*Об'єкт* адміністративно-процесуальних відносин – це ті матеріальні, духовні та інші соціальні цінності, заради яких саме й виникають правовідносини. До об'єктів можливо віднести: поведінку людей (Ю.М. Козлов) та діяльність органів, установ, організацій; строки; документи; стани (О.В. Кузьменко); інформація; матеріальні цінності та речі (Г.І. Петров); здоров'я, гідність людини (С.Г. Стеценко) тощо.

*Змістом* адміністративно-процесуальних відносин виступають суб'єктивні юридичні права та обов'язки учасників правовідносин, що реалізуються ними в рамках адміністративного процесу. Юридичні права – міра дозволеної поведінку суб'єкта, що закріплюється у відповідній правовій нормі.

*Ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин.* Адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманні загальні риси, що характерні для інших видів юридичних відносин:

- завжди регламентуються правовими нормами;
- в них приймає участь дві та більше сторін;
- умовою їх виникнення, зміни або припинення є настання юридичних фактів;
- у правовідносинах сторони завжди наділені взаємообумовленими суб'єктивними правами та кореспондуючими їм обов'язками;
- практична реалізація прав та обов'язків одного з учасників забезпечується можливістю застосування державного примусу тощо.

Поряд з цим, адміністративно-процесуальним правовідносинами

---

<sup>1</sup> О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 106.

притаманна низка особливостей:

- завжди виникають у зв'язку з реалізацією норм матеріальних галузей права, що регламентують суспільні відносини у сфері публічного управління;

- регулюються нормами адміністративно-процесуального права;

- одним з учасників адміністративно-процесуальних правовідносин завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова особа, що наділений державно-владними повноваженнями з організації і ведення адміністративного процесу;

- відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. При цьому незгода або небажання іншої сторони не стають на заваді їх виникненню;

- переважна більшість адміністративно-процесуальних правовідносин мають неконфліктний, управлінський характер. Саме це відрізняє їх від правовідносин інших процесуальних галузей права.

*Класифікація адміністративно-процесуальних правовідносин* передбачає виділення їх певних видів залежно від різних критеріїв. У галузевій теорії існує велика кількість класифікацій тому пропонуємо розглянути найбільш значущі з них:

1. Відповідно до сфери суспільного життя, у якій вони функціонують, адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на такі види: правовідносини, що складаються у сфері економіки; у політичній; у сфері підприємництва; у соціально-культурній сфері тощо.

2. На відміну від інших процесуальних галузей, адміністративно-процесуальні правовідносини складаються не лише з приводу реалізації норм однойменної матеріальної галузі (адміністративного права), а й інших юридичних галузей. Розрізняють адміністративно-процесуальні правовідносини, що спрямовані на реалізацію норм: адміністративного права; земельного права; трудового права; сімейного права; господарського права; митного права; житлового права; кримінально-виконавчого права; міжнародного права; цивільного права; фінансового права; аграрного та інших галузей права.

3. Залежно від внутрішньогалузевої сфери застосування адміністративно-процесуальних правовідносин, що виникають у різноманітних сферах адміністративного процесу, залежно від виду провадження, виділяють такі, що виникають у ході:

- провадження з розгляду звернень громадян;

- провадження з розгляду справу адміністративних судах;

- дисциплінарного провадження;

- виконавчого провадження;



- провадження з розгляду справ про адміністративні делікти;
- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження
- провадження з розгляду заяв та пропозицій громадян;
- провадження із застосування заходів заохочення тощо.

4. За наявністю або відсутністю конфлікту в основі адміністративної справи адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на:

- конфліктні (складаються в ході юрисдикційних проваджень: адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та ін.);
- неконфліктні (виникають при здійсненні управлінських процедур: ліцензійних, наглядових, дозвільних, атестаційних тощо).

5. Залежно від виконуваних функцій та завдань адміністративно-процесуальні правовідносини класифікуються на такі:

регулятивні правовідносини – до них належать ті, що пов'язані з реалізацією, умовно кажучи, «позитивної» функції адміністративно-процесуального права, тобто супроводжують нормальний процес реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків у адміністративно-процесуальній сфері. До регулятивних належать практично всі адміністративно-процесуальні правовідносини неконфліктного характеру;

охоронні правовідносини – пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників. До них відносяться ті, що безпосередньо пов'язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративно-процесуального права. Дані правовідносини завжди містять у собі елемент юридичного конфлікту та певний спосіб його подолання. Зазначена функція реалізується за допомогою застосування заходів адміністративно-процесуального примусу: попередження (особистий огляд, огляд і вилучення речей, документів, відсторонення від керування транспортними засобами); припинення (адміністративне затримання, видалення із зали, де відбувається судове засідання); примушення до виконання юридичного обов'язку (привід, тимчасове вилучення доказів).

6. За складом учасників адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на двосторонні та багатосторонні.

7. Характером взаємодії суб'єктів правовідносин, дає нам змогу виокремити горизонтальні та вертикальні адміністративно-процесуальні правовідносини:

вертикальні правовідносини характерні типові для публічно-управлінської діяльності субординаційні зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління, тобто вони будуються за класичною схемою «керівник» – «керований» або «суб'єкт контролю» – «підконтрольний суб'єкт»;

горизонтальні правовідносини, в свою чергу, виникають між фактично і юридично рівноправними суб'єктами, тобто в діяльності непідконтрольних один одному суб'єктах, діяльності на паритетних основах. В таких правовідносинах відсутня характерна для «вертикальних» ознака підконтрольності сторін.

## 2.4. Суб'єкти адміністративно-процесуального права

Як відомо з теорії права у загальнотеоретичному розумінні суб'єктом права визначають особу (фізичну або юридичну), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки.

Адміністративно-процесуальне право характеризується різноманітністю суб'єктів. Враховуючі похідний характер адміністративно-процесуального права від матеріальної галузі - адміністративного права, слід зазначити, учасниками адміністративного процесу виступають всі суб'єкти, що саме притаманні науці адміністративного права, тобто якщо матеріальні правовідносини переходять в процесуальні, то з ними в процесуальну площину переходять й їх учасники. Як виняток з цього правила становить вступ прокурора в процес, у випадку якщо в матеріальних правовідносинах він не приймав участь.

Як суб'єкти в адміністративно-процесуальному праві виступають юридичні і фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії і органи суспільної самодіяльності; об'єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці і особи без громадянства тощо.

Для суб'єктів характерна наявність такого елемента як *правосуб'єктність*. Правосуб'єктність являє собою певний симбіоз з правоздатності та дієздатності суб'єкта.

*Адміністративно-процесуальна правоздатність* – це здатність суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин мати юридичні права та обов'язки в адміністративному процесі, тобто здатність мати пене право. Адміністративно-процесуальною правоздатністю наділені громадяни України, іноземці, особи без громадянства, крім них – організації,

підприємства, установи незалежно від форми власності, органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадови, службові особи.

Виникнення адміністративно-процесуальної правоздатності відбувається у різних суб'єктів не однаково. Наприклад у громадян, вона виникає з моменту народження та припиняється його смертю. В свою чергу у юридичних осіб адміністративно-процесуальна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації та припиняється від моменту ліквідації.

Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, додатково необхідно також мати конкретну адміністративно-процесуальну правоздатність в конкретній адміністративній справі.

*Адміністративно-процесуальна дієздатність* – це здатність суб'єкта адміністративно-процесуального права особисто своїми діями здійснювати та реалізовувати надані йому права та обов'язки, у тому числі доручати в встановленому порядку введення адміністративної справи представникові.

Набуття суб'єктами процесу адміністративно-процесуальної дієздатності відбувається за окремими сценаріями. Так громадяни України набувають адміністративно-процесуальної дієздатності з певного віку (найчастіше повна дієздатність набувається з досягненням повноліття), іноземці набувають адміністративно-процесуальність дієздатність з моменту в'їзду на територію України.

*Класифікація суб'єктів адміністративно-процесуального права.* В.К. Колпаков аналізуючи увесь масив учасників адміністративно-процесуальних відносин виділяє п'ять груп суб'єктів адміністративно-процесуального права:

- 1) громадяни;
- 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату;
- 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- 4) державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами і обов'язками;
- 5) інші державні органи та їх посадові особи.

В.Б. Авер'янов пропонує розрізняти три види суб'єктів:

- 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші дер-

жавні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства установи організації.

3) колективні суб'єкти, які не мають ознак юридичної особи.

С.М. Махіна запропонувала в свою чергу наступну класифікацію:

1) суб'єкти наділені власними повноваженнями, тобто керуюча сторона;

2) суб'єкти на яких поширюються владний вплив першої групи, тобто керована сторона;

3) суб'єкти які поєднують в собі риси першої та другої групи, тобто можуть виступати як керуюча так й керована сторона.

Цікаву класифікацію запропонувала Н.Г. Саліщева, що виділяє дві групи суб'єктів адміністративного процесу:

1) Суб'єкти безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтереси та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами;

2) Лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення по справі яка розглядається.

Аналіз сучасних тенденцій адміністративно-процесуального права дає нам можливість виділити три групи суб'єктів в залежності від тієї ролі, яку кожен із суб'єктів виконує в процесі. Тому пропонуємо за характером процесуального статусу всіх суб'єктів поділити на три групи:

*1) суб'єкти, що вирішують справу (лідуючі суб'єкти);*

*2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені суб'єкти);*

*3) допоміжні учасники процесу (допоміжні суб'єкти).*

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи. Головною рисою даної групи є наявність в суб'єкта закріпленої компетенції на вирішення адміністративної справи та прийняття рішення відносно іншої сторони процесу, в тому числі застосування заходів адміністративного примусу.

Насамперед це - місцеві загальні суди (окружні суди) та окружні адміністративні суди. Суди розглядають виключно справи конфліктного провадження. Місцеві загальні суди виступають як лідируючий суб'єкт в справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності та відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) виступають як суд першої інстанції у спорах з органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами) та з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності. Окрім судів, до першої групи слід віднести

практично усі державні органи (їх посадові особи) та органи місцевого самоврядування (їх посадові особи), що виконують владні управлінські функції, в тому числі делеговані державою.

Особливість першої групи полягає в тому, що лідируючим суб'єктом в адміністративному процесі не може виступати така категорія як громадяни. Єдине виключення, це випадки коли громадяни виступають за умови їх перебування на певних владних посадах, але тоді їх потрібно розглядати виключно як посадових осіб.

До другої групи (зацікавлені суб'єкти) можуть входити практично будь-які суб'єкти, як органи, так і особи. Здебільшого це громадяни (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи, що не наділені владними повноваженнями (підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо).

Розвиток адміністративно-процесуальної науки виключає можливість її статичного статусу. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України сформувала можливість зміни статусу лідируючих суб'єктів на зацікавлених в одному провадженні. Наприклад, інспектор патрульної поліції виніс постанову відносно гр. М. про притягнення останнього до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху. В даному випадку інспектор патрульної поліції виступає як лідируючий суб'єкт, а гр. М – як суб'єкт зацікавлений в прийнятті рішення. Далі гр. М. не погодився з прийнятим рішенням та звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом про оскарження постанови про притягнення його до адміністративної відповідальності. Тому при оскарженні рішення, суб'єкт владних повноважень – інспектор патрульної поліції та порушник – гр. М. виступають як дві рівноправні зацікавлені сторони (суб'єкти), а лідируючим суб'єктом виступає суддя адміністративного суду, що буде розглядати дану справу.

До третьої групи суб'єктів (допоміжні) належать особи які не висувають самостійних вимог, але своїми діями сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати тощо).

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин завжди залежить від виду адміністративного провадження або процедури.

**Питання для самоконтролю:**

1. Дайте визначення правової категорії «адміністративно-процесуальна норма».
2. Зазначте склад адміністративно-процесуальної норми.
3. Визначте особливі риси адміністративно-процесуальної норми.
4. В чому полягає різниця між суспільними відносинами та правовідносинами? Які з них виникають першими?
5. Визначте основні передумови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин.
6. Проаналізуйте елементи структури адміністративно-процесуальних правовідносин.
7. Визначте зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.
8. Розкрийте зміст поняття суб'єкт адміністративного процесу.
9. Класифікуйте суб'єктів адміністративного процесу на групи залежно від їх участі в адміністративному провадженні.

## СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

### Розділ 3 ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

*3.1. Історичні передумови становлення та правова основа діяльності адміністративних судів в Україні*

*3.2. Принципи діяльності адміністративних судів.*

*3.3. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні.*

*3.4. Предметна, територіальна та інстанційна підсудність адміністративних справ.*

#### **3.1. Історичні передумови становлення та правова основа діяльності адміністративних судів в Україні**

Становлення новітньої адміністративної юстиції України, на нашу думку, було ознаменовано, перш за все, проголошенням державного суверенітету України та створенням незалежної української держави – України, шляхом прийняття 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України<sup>1</sup> та 24 серпня 1991 року Акта проголошення незалежності України<sup>2</sup>.

Значущість зазначених нормативно-правових актів для становлення адміністративної юстиції визначається тим, що ними Україна проголосувалася незалежною, самостійною, демократичною державою; віднині на її території набирали чинності виключно Конституція і закони України; державна влада в Республіці здійснювалася за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову; були розроблені основи

---

<sup>1</sup> Декларації про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

<sup>2</sup> Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

для підготовки і прийняття Конституції, законів України. Тим самим було створено політичні, законодавчі та організаційно-правові передумови для розбудови власних органів державної влади, у тому числі і судової системи, закріплювалися вихідні засади організації адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства.

Активне запровадження адміністративної юстиції в Україні, що правда спочатку концептуальних її положень, розпочалося із схвалення Верховною Радою 28 квітня 1992 року Концепції судово-правової реформи в Україні<sup>1</sup>, яку слід визнати своєрідним стратегічним планом, що передбачав поетапне здійснення цілої низки правових та організаційних заходів, спрямованих на становлення і розвиток судової влади в Україні.

**Головною метою судово-правової реформи** і формування незалежної судової влади визнавалася перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення існуючих форм судочинства.

Для досягнення зазначеної мети у ході реформи передбачалося виконання таких **завдань**:

- шляхом чіткого розмежування повноважень гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу органів законодавчої і виконавчої влади;
- реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою;
- створити систему законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади;
- поступово здійснити спеціалізацію судів;
- максимально наблизити суди до населення;
- чітко визначити компетенцію різних ланок судової системи;
- гарантувати право громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом.

Отже, законодавець прагнув до належної організації не лише адміністративної юстиції, але й передбачав запровадження ефективної судової системи в цілому, здатної відтворити світові та європейські ідеї функціонування судової влади, стати дієвим засобом захисту приватних та публічних прав, свобод та інтересів.

Концепцією судово-правової реформи в Україні передбачалася поступова організація судової влади, заснованої не лише на принципі територіальності, як це було за часів СРСР, але і з урахуванням принципу спеціалізації судових органів. У цьому документі досить вичерпно регламентувалися засади організації адміністративних судів, визначалися їх місце у загальній системі судових органів та перспективи розвитку адмі-

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.



ністративної юстиції в процесі реформування судової влади в Україні.

Такі реформаційні новели та структурні зміни судової системи мали проходити поетапно, на основі розвитку і зміни функцій існуючих судів з поступовим відокремленням ряду їх підрозділів в самостійні ланки судової системи із спеціальною підсудністю або в додаткові судові інстанції.

Подальший розвиток національної адміністративної юстиції був пов'язаний з прийняттям Основного Закону України. Справді, нормативно-правовим актом, яким безпосередньо було запроваджено основи адміністративної юстиції в Україні, зокрема, визначено її місце у системі судової влади та загальні принципи її здійснення, безумовно, є Конституція України 1996 року.

У розділі VIII “Правосуддя” Основного Закону врегульовано питання, пов'язані із здійсненням правосуддя в державі, визначено юрисдикцію і систему судів, принципи організації системи судів загальної юрисдикції. Конституцією України закріплено також принципи здійснення правосуддя суддями, особливості і порядок заміщення посад суддів.

Закріплення в Основному Законі правила “кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб” та поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, припинили існування невинуватених обмежень судового контролю за діяльністю адміністрації<sup>1</sup>.

Про нагальність створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади як адміністративна юстиція зазначалось також і у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”<sup>2</sup>.

Зазначеною Концепцією декларувалася потреба поетапного формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України, який би регулював порядок розгляду справ цими судами.

Остаточним кроком у формуванні адміністративної юстиції в Україні варто вважати прийняття 7 лютого 2002 року Закону “Про судо-

<sup>1</sup> Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К., 2003. – С. 19.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

устрій України”<sup>1</sup>, яким вперше в державі за всіх часів її існування закріплено структуру та повноваження адміністративних судів, які власне і мали здійснювати правосуддя в публічно-правових справах, уособлюючи, таким чином, класичну модель адміністративної юстиції.

І, нарешті, своєрідним завершальним етапом формування інституту національної адміністративної юстиції стало прийняття 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України<sup>2</sup> (далі – КАС України), який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Розпочинаючи аналіз правових основ адміністративного судочинства, у першу чергу слід назвати *Конституцію України* від 28 червня 1996 року, яка відповідно до її ст. 8 має найвищу юридичну силу. В ній у ст.55 закріплені фундаментальні положення, які визначають право людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб<sup>3</sup>. Крім того держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов’язком держави (ст. 3 Конституції України). Виходячи із цих конституційних положень, у разі порушення чи невизнання органами державної влади та органами місцевого самоврядування прав, їх посадовими і службовими особами свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, останні вправі звернутись до адміністративних судів.

Крім того, Конституція України визначає принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст.ст. 124-129). У конституційних нормах закріплено правовий статус деяких учасників адміністративного процесу – людини і громадянина, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, прокуратури, судових органів, Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Відтак Конституція України хоча і не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення адміністративного судочинства. Основний Закон України є визначаль-

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37 – Ст. 446.

<sup>3</sup> Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ним для національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру розгляду та вирішення публічно-правового спору у адміністративному суді.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який в цілому регулює адміністративного судочинства, є *КАС України*<sup>1</sup>.

Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Слід акцентувати, що КАС України не закріплено вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише загальні правила здійснення правосуддя у цій категорії адміністративних справ (Розділ I-III КАС України). До цих правил можна віднести: завдання провадження (ст.2); принципи провадження (ст.ст. 7-14); підвідомчість провадження (ст.ст.17-20); учасників провадження та процесуального статусу (ст.ст. 47-68); строки провадження (ст.ст. 99-103); стадії провадження (ст.ст.104-170 вибірково).

Проте процедура розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, в тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів суб'єктів владних повноважень в силу їх 1) *суб'єктного складу*, 2) *змісту та* 3) *предмету оскарження* певним чином визначена в КАСУ. Так у ст.ст. 171-176, 180-183 Глави 6 Розділу III КАС України передбачено особливості провадження по 10 категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема: щодо оскарження нормативно-правових актів прийнятих суб'єктами владних повноважень (ст. 171 КАС України) та адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 181 КАС України).

Нажаль в КАСУ не знайшли своє пряме процесуальне вираження норми, які регулюють особливості провадження щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що призводить до існування низки проблем практики розгляду такої категорії адміністративних справ в судах та зумовлює необхідність застосування процесуальних норм за аналогією. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне в Главі 6

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : станом на 2 квіт. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.

КАСУ визначити особливості процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що буде в повній мірі відповідати завданням адміністративного судочинства. Конкретні пропозиції щодо доповнення КАСУ відповідними процесуальними нормами будуть висловлені нами в другому розділі роботи.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є *законодавчі акти (закони)*, які можна поділити на дві групи:

1) ті, що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення по ній судового рішення. До таких законодавчих актів належать: Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року<sup>1</sup>; Закон України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України” від 18 березня 2004 року<sup>2</sup>; Закон України “Про доступ до судових рішень” від 22 грудня 2005 року<sup>3</sup>.

2) ті, що безпосередньо не регулюють процедуру розгляду адміністративно-правового спору, але використовуються судами при розгляді і вирішенні адміністративних справ, точніше сказати – на них суди посиляються при вирішенні спорів. До таких законодавчих актів належать ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII<sup>4</sup>, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року №3166-VI<sup>5</sup>, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI<sup>6</sup>, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.<sup>7</sup>, «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р.<sup>8</sup>, «Про місцеве са-

<sup>1</sup> Офіційний вісник України від 26.07.2016 - 2010 р., / № 56 /, стор. 9, стаття 1935, код акту 82460/2016.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 354.

<sup>3</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

<sup>4</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 13, стор. 828, стаття 222.

<sup>5</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=3166-17>.

<sup>6</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17/>

<sup>7</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015р. // Відомості Верховної Ради України. - 2016 р., № 4, стор. 60, стаття 43.

<sup>8</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41 /, стор. 1970, стаття 379.

моврядування в Україні» від 20 травня 1997 р.<sup>1</sup>, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.<sup>2</sup>, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.<sup>3</sup> тощо.

В цих законодавчих актах визначається правовий статус державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема такі його елементи як комплекс повноважень, права та обов'язки на підставі яких ними приймаються рішення, вчиняються дій чи здійснюється бездіяльність, що є підставою для оскарження в адміністративному суді. Тому на підставі положень цих нормативних актів адміністративний суд дає оцінку законності діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *підзаконні нормативно-правові акти*: 1) Президента України, 2) Кабінету Міністрів України, 3) Центральних та місцевих органів виконавчої влади; 4) Органів місцевого самоврядування.

I. *Акти Президента України*, як джерела вказаного провадження слід поділити на дві групи. Перша – ті, що визначають правові основи діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. До них можна віднести: укази “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України”<sup>4</sup> від 1 жовтня 2002 року; “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів”<sup>5</sup> від 16 листопада 2004 року; “Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України”<sup>6</sup> від 7 листопада 2002 року, “Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад”<sup>7</sup> від 10 грудня 2003 року.

Друга – ті, що визначають порядок діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо реєстрації та оприлюднення прийнятих ними

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21. - Ст.190.

<sup>3</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2015 р., / № 2-3 /, стор. 54, стаття 12.

<sup>4</sup> Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856.

<sup>5</sup> Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.

<sup>6</sup> Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

<sup>7</sup> Офіційний вісник України. – 2003. – № 50. – Ст. 2619.

нормативно-правових актів, що можуть бути оскаржені в судовому порядку: «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. №493/92<sup>1</sup>; «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. №503/97<sup>2</sup> та ін.

II. Постанови *Кабінету Міністрів України*, як джерела вказаного провадження слід виокремлювати в дві групи. Перша – ті, що в цілому забезпечують ефективність судової системи в Україні, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень”<sup>3</sup> від 25 травня 2006 року, якою передбачено формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що постановляються також за результатами вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору).

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: "Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України" від 16 жовтня 2014 року № 630<sup>4</sup>, "Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України" від 28 жовтня 2015 року № 878<sup>5</sup>, "Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України" від 20 серпня 2014 року № 375<sup>6</sup> та ін.

III. Нормативно-правові акти *центральных органів виконавчої влади*: міністерств, відомств, державних комітетів, державних агентств також є правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони стають джерелами зазначеного провадження у випадку необхідності визначення адміністративним судом:

а) меж повноважень конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають правовий статус конкретної посадової особи, визначений переважно у Положенні про орган, підрозділ, службу посаду в якому займає ця особа;

б) порядку діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень,

<sup>1</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F92>.

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=503%2F97>.

<sup>3</sup> Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1623.

<sup>4</sup> <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п>.

<sup>5</sup> <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п/paran177#n177>.

<sup>6</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п>

дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають, наприклад:

- порядок розгляду конкретною посадовою особою скарг громадян, зокрема це: Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, підпорядкованих йому органах та на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, затверджена наказом Міністерства юстиції України 18.03.2004 №26/5<sup>1</sup>, Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177<sup>2</sup> тощо;

- порядок оформлення конкретною посадовою особою матеріалів про адміністративні порушення: Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом МВС України № 1376 від 06.11.2015 року<sup>3</sup>, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затверджена наказом МВС України № 825 від 28.08.2013 року<sup>4</sup> та ін.

Окрему увагу необхідно приділити актам, що приймаються *Державною судовою адміністрацією України* яка відповідно до положень Закону України “Про судоустрій та статус суддів” є суб’єктом, уповноваженим здійснювати організаційне та фінансове забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, приймає обов’язкові до виконання рішення щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів. Наприклад, Державна судова адміністрація України розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду; організовує діяльність служби судових розпорядників; контролює діяльність Служби судової охорони; затверджує положення про бібліотеку суду тощо.

Отже, норми права, встановлені Державною судовою адміністрацією України, за своїм змістом переважно можуть бути охарактеризовані як організаційні, оскільки вони забезпечують належні умови проведення судового розгляду та вирішення адміністративної справи.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

<sup>1</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0228-00>.

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1361-04>.

<sup>3</sup> <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.

<sup>4</sup> <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13>.

складають також *акти вищого судового органу – Верховного Суду України та діючого в його складі Касійного адміністративного суду*. Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм на основі яких здійснюється вищезазначене провадження. Вони мають важливе значення в процесі становлення адміністративного судочинства. Адже не є таємницею те, що процесуальні норми КАСУ не досконалі, на це постійно звертається увага як науковців так і практиків та свідченням цьому є числення зміни і доповнення, які вносяться до цього кодифікованого закону. І така ситуація є зрозумілою, і зумовлена вона такими факторами: по-перше, КАСУ приймався оперативно, спонтанно, без належного його попереднього обговорення, свідченням чому є відхилення ВРУ двох зареєстрованих проектів Адміністративно-процесуальних кодексів, що виносились на читання в пленарних засіданнях ВРУ<sup>1</sup> та взяття за основу і в подальшому прийняття Проекту КАСУ; по-друге, відсутністю в Україні та на теренах колишнього СРСР судової практики розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому, процес удосконалення адміністративно-процесуальних норм повинен тривати у нерозривному зв'язку з напрацюванням та удосконаленням практики діяльності адміністративних судів. Узагальнення практики адміністративних судів є основою для напрацювання змін і доповнень КАСУ. В той же час між законодавчими нормами закріпленими в КАСУ та актами їх тлумачення, що приймаються ВСУ має витримуватись баланс при якому акти тлумачення не можуть підміняти законодавчі акти або розширювати їх правовий вплив. Акти тлумачення (постанови, ухвали, рішення) мають бути звернуті не на учасників адміністративного судочинства, їх права, обов'язки та гарантії, а на суддівський апарат, зокрема на удосконалення діяльності суддів щодо здійснення провадження в адміністративній справі.

Серед найбільш суттєвих актів тлумачення загальних засад та особливостей провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що напрацьовані судовою практикою слід виділити:

- Постанову Президії Верховного Суду України від 03.04.2009 №7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами»<sup>2</sup>, в якій

<sup>1</sup> Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) розроблений центром політико-правових реформ // Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України □ Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. - К.: Факт, 2003 - С.109-197; Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) підготовлений Верховним Судом України // Додаток до журналу Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5 (27). – 160с. та станом на 14.01.2003. – Київ: Верховенство права. – 2003. – С.1-115.

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0007700-09>.



аналізується порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів, визначаються вади та недоліки такої діяльності, наводяться рекомендації щодо удосконалення такої діяльності;

- Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2 від 2005 року «Про розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами»<sup>1</sup>, в якому зазначається, що з метою забезпечення єдності судової практики слід визначити критерії поділу спорів на адміністративні та господарські, та відповідно рекомендується враховувати ці критерії при визначенні судової юрисдикції.

- Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ»<sup>2</sup>, якою визначено основні положення, принципи розгляду та вирішення адміністративними судами підвідомчих їм справ; в п.3-4 наводяться підстави та загальний порядок здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; даються рекомендації адміністративним судам щодо застосування окремих норм КАСУ;

- Лист від 25.07.2007 № 09.1-22/688 «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів»<sup>3</sup>, в якому наведено роз'яснення щодо застосування окремих положень КАСУ при розгляді і вирішенні адміністративних справ.

Аналіз вищезазначених правових основ адміністративного судочинства дозволяє зробити наступні висновки. Вадами правового регулювання провадженням щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є відсутність нормативно-правових актів, які б визначали: межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Напрямами удосконалення правового регулювання такого провадження є: унормування в Главі 6 КАСУ особливостей процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяль-

<sup>1</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v3-2-700-05>.

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0002760-08>.

<sup>3</sup> [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v\\_688760-07](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_688760-07).

ності суб'єктів владних повноважень; прийняття Законів України «Про нормотворчість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування», «Про порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування».

### 3.2. Принципи діяльності адміністративних судів

Розгляд правозахисної природи адміністративного судочинства не можливий без визначення принципів цього інституту або базисних, первісних засад його існування, які опосередковують закономірність такого існування і взаємний зв'язок цього явища з іншими правозахисними явищами.

Переходячи до з'ясування основних принципів адміністративного судочинства, необхідно звернути увагу на ст. 7 КАСУ, що визначають принципи здійснення правосуддя, серед них потрібно виокремити наступні:

- 1) *верховенство права;*
- 2) *законність;*
- 3) *рівність усіх учасників процесу перед законом і судом;*
- 4) *змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;*
- 5) *гласність і відкритість процесу;*
- 6) *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду;*
- 7) *обов'язковість судових рішень.*

Кожний принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об'єднані загальною метою - організувати судові органи і їхню діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити захист від усяких посягань конституційного ладу, політичної та економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян та інших соціальних цінностей. У цьому полягає призначення принципів правосуддя.

Отже, *конституційні принципи правосуддя* - це закріплені в Конституції України й інших законах основні, вихідні, нормативні положення (правила, вимоги, ідеї) найбільш загального характеру, що виражають демократичну сутність правосуддя, і утворюють єдину систему, що визначає організацію і діяльність судової влади щодо виконання за-

вдань, що стоять перед нею.

*Верховенство права* (ст. 8 КАС України), має розглядатися з точки зору його обов'язковості для законотворчої діяльності, принцип «верховенство Конституції» - щодо законодавчих та інших актів, принцип «верховенство закону» - в ієрархії всіх інших нормативних актів.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Принцип *законності адміністративного судочинства* (ст. 9 КАС України) забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів, нормативним актам, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів - учасників правовідносин.

Принципи законності містить у собі такі специфічні елементи:

1) усі публічні органи створюються лише відповідно до закону і мають лише ті повноваження та привілеї, котрі надані їм законом;

2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов'язків ці органи повинні діяти відповідно до закону, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили;

3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах.

Щодо принципу *рівності всіх перед законом і судом*, слід зазначити, що він також закріплений у Конституції, згідно з якою правосуддя у судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Він закріплений також і в карному, господарському процесуальному законодавстві України.

Щодо принципу *диспозитивності*, то він відомий і цивільному процесу. Слід зазначити, що процес із розгляду адміністративного спору виникає, як правило, з ініціативи зацікавлених осіб, і суд розглядає тільки ті вимоги по суті спору, про вирішення яких клопочуть сторони, і суд не може вийти за межі цих вимог.

Отже, принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві полягає в такому: дії адміністративного суду залежать від вимог позивача і заперечень відповідача, адміністративний суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних

вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Принцип змагальності доповнюється в адміністративному судочинстві принципом *офіційного з'ясування усіх обставин справи*, відповідно до якого адміністративний суд вживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування усіх обставин справи, у тому числі стосовно виявлення та дослідження доказів з власної ініціативи. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Отже, принцип змагальності в адміністративному судочинстві гармонійно поєднується з інквізиційним (розшуковим) процесом.

Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази, або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Принцип *гласності* характеризує демократизм адміністративного судочинства, а відкритий розгляд адміністративних справ дає можливість громадянам ознайомитися з роботою адміністративного суду безпосередньо.

Слід зазначити, що рішення адміністративного суду є важливим не лише для сторін, а й для інших осіб. Тому особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду відповідної справи. Приватність тут не порушується, оскільки розгляд справи є відкритим. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

*Відкритий розгляд справи* означає, що кожен громадянин, якому виповнилось 16 років, має право бути присутнім у залі судового засідання і може робити письмові нотатки. Відкритий судовий розгляд підсилює громадський контроль за діяльністю суду, сприяє підвищенню у суддів та осіб, які беруть участь у справі, почуття відповідальності, забезпечує виховний вплив судового процесу.

До основних засад судочинства, відповідно до ст. 129 Конституції України, належить *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду* крім випадків, встановлених законом. Реалізацію цього принципу відображено у розділі IV КАС України, яким встановлено процесуальний порядок перегляду судових рішень у адміністрати-

вних судах апеляційної та касаційної інстанцій.

Принцип *обов'язковості судових рішень* являє собою правило, згідно з яким постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, надає їм властивості закону в справі, у якій вони ухвалені, тому вони є обов'язковими для виконання на території України всіма фізичними і юридичними особами.

Цікавою є класифікація принципів адміністративного судочинства, що запроваджена А.В. Руденко – принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають сам хід судочинства (правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження). Така класифікація, на думку автора, дозволяє простежити послідовність реального втілення принципів на різних стадіях адміністративного судочинства. Критерій наведеної класифікації має складну структуру, по-перше, принципи поділяються на загальні та спеціальні, а по-друге, спеціальні принципи розташовуються залежно від стадій процесу, де їх прояв є більш вагомим.<sup>1</sup>

Окремо слід виділити *принцип презумпції правомірності правової позиції громадянина* згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

Зобов'язання щодо доказування певних фактів та обставин, що були підставою для подання скарги, повинна покладатись на орган (посадову особу), дії якого оскаржуються.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

- попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;
- права та обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) орга-

---

<sup>1</sup> Руденко Артем Валерійович. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006.

ном (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;  
- рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

### **3.3. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні**

У відповідності із Законом України «Про судоустрій та статус судів» та Кодексом адміністративного судочинства України систему адміністративних судів складають:

- а) місцеві загальні суди (окружні суди), як суди адміністративної юрисдикції;
- б) окружні адміністративні суди;
- в) апеляційні адміністративні суди;
- г) Касаційний адміністративний суд в складі Верховного суду України.

Місцеві загальні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління, місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), притягненням осіб до адміністративної відповідальності тощо.

У відповідності до частини 1 статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), до юрисдикції місцевих адміністративних судів як судів загальної юрисдикції відносяться розгляд:

1) адміністративних справ, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усіх адміністративних справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності

державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті;

б) адміністративні справи щодо:

примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України;

продовження строку затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України;

затримання іноземців та осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

7) адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця щодо виконання рішень органів (посадових осіб), крім судових рішень.

У відповідності до п. 5 Прикінцевих положень КАСУ у місцевих загальних судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ. Повноваження голови місцевого суду поширюється на діяльність всіх суддів цього суду. Голова суду, у відповідності з законодавством, має заступника або декілька заступників. Голова та заступник голови місцевого суду як суду загальної юрисдикції обираються на посади зборами суддів відповідного суду з числа суддів цього суду таємним голосуванням.

*До повноважень голови загального місцевого суду як суду адміністративної юрисдикції відноситься:*

1) здійснення керівництва діяльністю суддів, що уповноважені розглядати адміністративні справи;

2) забезпечення ведення судової статистики та узагальнення судової практики;

3) організовує роботу по підвищенню кваліфікації суддів, що уповноважені розглядати адміністративні справи та працівників апарату суду;

4) звітує перед вищестоящим судом про результати діяльності суддів, щодо розгляду адміністративних справ;

5) здійснює інші надані йому повноваження.

Що стосується повноважень суддів місцевого загального суду, то тут знову ж таки слід вказати на відсутність їх визначення в КАСУ. З урахуванням положень Закону України "Про судоустрій та статус судів" можна визначити, що до повноважень суддів місцевого адміністративного суду відносяться здійснення: 1) правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом; 2) процесуальні дії та організаційні заходи з метою забезпечення розгляду адміністративної справи; 3) контроль відповідно до закону за своєчасним зверненням до виконання судових рішень, постановлених під його головуванням; 4) інші передбачені законом повноваження.

Згідно Указу Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 „Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” в Україні з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України були створені такі апеляційні адміністративні суди: Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд. Відповідно до цього указу територіальні повноваження апеляційних адміністративних судів розподілені таким чином:

1) Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду - Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області;

2) Донецького апеляційного адміністративного суду - Донецька, Луганська області;

3) Київського апеляційного адміністративного суду - Вінницька, Житомирська, Київська, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ;

4) Львівського апеляційного адміністративного суду - Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

5) Одеського апеляційного адміністративного суду - Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

6) Севастопольського апеляційного адміністративного суду - Автономна Республіка Крим, місто Севастополь.

7) Харківського апеляційного адміністративного суду - Полтавська, Сумська, Харківська області.

До повноважень апеляційних адміністративних судів України, у відповідності до статті 20 КАСУ, відноситься перегляд судових рішень місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як



адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

*Апеляційні адміністративні суди:*

- 1) розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону;
- 2) розглядають по першій інстанції справи, визначені законом (крім апеляційних господарських судів);
- 3) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику;
- 4) надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам;
- 5) здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

*До складу апеляційного адміністративного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники.*

В апеляційних адміністративних судах утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції.

*Голова апеляційного адміністративного суду та його заступники мають ширші повноваження порівняно з головами місцевих адміністративних судів.*

Поряд з виконанням повноважень судді голова такого суду:

- 1) здійснює організаційне керівництво діяльністю суду;
- 2) розподіляє обов'язки між заступниками голови суду;
- 3) на підставі акта про обрання (призначення) суддею чи припинення повноважень судді видає відповідний наказ; утворює судові палати та вносить на затвердження президії суду їх персональний склад;
- 4) організовує роботу президії суду, вносить на її розгляд питання і головує на засіданнях президії;
- 5) організовує ведення та аналіз судової статистики, вивчення й узагальнення судової практики, має право витребувати з відповідного суду справи, судові рішення в яких набрали законної сили;
- 6) приймає на роботу та звільняє працівників апарату суду, присвоює їм ранги державного службовця у порядку, встановленому законом, застосовує щодо них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення;
- 7) організовує підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату відповідного суду;
- 8) подає в установленому порядку пропозиції щодо фінансування

витрат на утримання суду та організаційного забезпечення його діяльності;

9) представляє суд у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та організаціями;

10) вносить пропозиції Голові Вищого адміністративного суду України щодо кандидатур для призначення на посади голів місцевих судів та їх заступників;

11) здійснює інші передбачені законом повноваження.

Голова апеляційного суду з питань, що належать до його повноважень, видає накази і розпорядження. *Голова апеляційного суду має першого заступника та заступників голови суду.*

*Голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду строком на п'ять років з числа суддів та звільняються з посади Президентом України за поданням голови Вищого адміністративного суду України на підставі рекомендації ради суддів апеляційного адміністративного суду України.*

В апеляційних адміністративних судах для вирішення організаційних питань діє президія апеляційного адміністративного суду.

До складу президії апеляційного адміністративного суду входять голова суду, його заступники, а також судді, кількісний склад яких визначається рішенням загальних зборів суддів цього суду. *Судді обираються до складу президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування.* Президія апеляційного адміністративного суду:

1) розглядає питання організації діяльності суду, судових палат та апарату суду;

2) за поданням голови апеляційного суду затверджує персональний склад судових палат, визначає кількість заступників голів судових палат;

3) заслуховує інформацію голів судових палат щодо діяльності судових палат;

4) розглядає матеріали узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, приймає відповідні рекомендації;

5) розглядає питання організаційного забезпечення діяльності суду та виробляє пропозиції щодо його поліпшення;

6) розглядає питання роботи з кадрами суддів і працівників апарату суду та підвищення їх кваліфікації;

7) заслуховує інформацію голів місцевих адміністративних судів

щодо організації діяльності цих судів;

8) надає методичну допомогу місцевим адміністративним судам з метою забезпечення правильного застосування ними законодавства;

9) забезпечує виконання рішень зборів суддів відповідного суду;

10) здійснює інші передбачені законом повноваження.

Засідання президії апеляційного адміністративного суду проводяться не рідше одного разу на місяць. Засідання президії є повноважним, якщо на засіданні присутні не менше двох третин її складу. Постанови президії приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів її членів, які брали участь у засіданні, і підписуються головою суду чи його заступником, який головував на засіданні.

У відповідності до статті 125 Конституції України та статті 37 Закону України „Про судоустрій та статус судів” у складі Веховного суду України діє Касаційний адміністративний суд, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації.

Касаційний адміністративний суд, як суд касаційної інстанції, переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше п'яти суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції.

*До повноважень Касаційного адміністративного суду відносяться:*

1) здійснення правосуддя в адміністративних справах (розгляд в касаційному порядку);

2) ведення та аналіз судової статистики, вивчення й узагальнення судової практики;

3) здійснення інших повноважень, передбачених законом.

Розгляд справ у вищому адміністративному суді України здійснюється колегіально.

*Очолює Касаційний адміністративний суд його голова, якого обирають шляхом таємного голосування збори суддів відповідного касаційного суду з числа суддів цього суду. Голова касаційного суду обирається строком на чотири роки, з правом обіймати посаду голови такого касаційного суду не більше двох строків поспіль.*

Голова Касаційного адміністративного суду може бути достроково звільнений з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного касаційного суду шляхом таємного голосування більшістю голосів суддів відповідного касаційного суду.

Звільнення з посади судді та припинення його повноважень, а також закінчення строку, на який суддю обрано головою відповідного касаційного суду, припиняє його повноваження як голови цього суду.

Коло повноважень голови Касаційного адміністративного суду України, визначено в статті 42 Закону України „Про судоустрій та статус судів”. Відповідно до цієї норми Голова касаційного суду:

1) представляє касаційний суд перед органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними, юридичними особами з питань діяльності цього суду;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови касаційного суду;

3) контролює ефективність діяльності структурного підрозділу апарату Верховного Суду, який здійснює організаційне забезпечення діяльності відповідного касаційного суду, погоджує призначення на посаду та звільнення керівника цього підрозділу – заступника керівника апарату Верховного суду, вносить подання про заохочення або накладення на нього дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у касаційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

5) скликає збори суддів касаційного суду; вносить на розгляд зборів питання та головує на їх засіданнях;

6) інформує збори суддів касаційного суду про стан правосуддя у відповідній судовій спеціалізації та практику вирішення окремих категорій справ;

7) забезпечує виконання рішень зборів суддів касаційного суду;

8) організовує ведення та аналіз судової статистики в касаційному суді, вивчення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

9) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів касаційного суду, підвищення їхнього професійного рівня;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Крім того, Голова касаційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження. У разі відсутності голови касаційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови касаційного суду за визначенням голови касаційного суду, за відсутності такого визначення – заступник голови касаційного суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови касаційного суду – суддя цього

суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Заступник голови касаційного суду здійснює адміністративні повноваження, визначені головою касаційного суду.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав;
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Відповідно до положень ст. 44 Закону України „Про судоустрій та статус судів” судові палати Касаційного адміністративного суду:

- 1) здійснюють правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом;
- 2) аналізують судову статистику та вивчають судову практику;
- 3) здійснюють інші повноваження, визначені законом.

Персональний склад судових палат та кількість суддів у судових палатах визначається зборами суддів відповідного касаційного суду.

Судову палату очолює секретар судової палати, який:

- 1) організовує роботу відповідної судової палати та головує на її засіданнях;
- 2) організовує аналіз судової статистики, вивчення судової практики;
- 3) інформує збори суддів касаційного суду про діяльність судової палати;
- 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Секретар судової палати обирається на посаду строком на чотири роки та звільняється з посади більшістю голосів суддів відповідної судової палати шляхом таємного голосування. У разі відсутності секретаря судової палати його обов'язки виконує суддя палати, який має найбільший стаж роботи на посаді судді відповідного касаційного суду.

Що стосується сучасних реалій існування та діяльності системи адміністративних судів в Україні, то вона наступна.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади задекларовано ще у 1992 р. з прийняттям Концепції судово-правової реформи в Україні (Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ „Про Концепцію судово-правової реформи в Україні”). Але реальне запровадження системи адміністративних судів стало можливим лише після прийняття 7 лютого 2002 р. Закону № 3018-ІІІ „Про судоустрій України”, в якому визначено правові засади

організації судової влади та здійснення правосуддя в державі, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлено загальний порядок забезпечення діяльності судів та врегульовано інші питання судоустрою.

Відповідно до вимог цього Закону протягом трьох років, тобто в період з 1 червня 2002 р. по 1 червня 2005 р., планувалося запровадити систему спеціалізованих адміністративних судів.

У Законі „Про судоустрій України” було передбачено поетапну побудову системи адміністративних судів: на першому етапі - створення Вищого адміністративного суду України та Судової палати у адміністративних справах Верховного Суду України, запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій в місцевих та апеляційних адміністративних судах; на другому і третьому етапах - створення місцевих окружних та апеляційних адміністративних судів.

На реалізацію цих положень Президент України 1 жовтня 2002 р. видав Указ № 889/2002 „Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України”, в якому йдеться про створення Вищого адміністративного суду України. У державному бюджеті, затвердженому на 2003 і 2004 рр., були передбачені видатки на здійснення правосуддя зазначеним судом, але ці бюджетні призначення залишилися невикористаними, а фактично створений Вищий адміністративний суд України протягом цих двох років так і не зміг почати роботу.

7 листопада 2002 року Президента України своїм Указом № 995/2002 „Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України” затвердив штатну чисельність суддів Вищого адміністративного суду України в кількості 65 осіб.

В той же час на сьогоднішній день Верховною Радою України обрано лише дев'ять суддів цього суду, які не мали можливості приступити до виконання своїх професійних обов'язків протягом всього 2004 р., оскільки без призначення Президентом України Голови цього суду неможливо було реалізувати цілий комплекс заходів організаційного характеру. На жаль, процедура призначення на цю посаду, незважаючи на погодження кандидатури у Раді суддів України і відповідного подання Голови Верховного Суду України, затягнулася на цілий рік, хоча вже спливав трирічний термін, відведений у Законі „Про судоустрій України” для запровадження системи спеціалізованих

адміністративних судів в Україні. І лише в грудні 2004 р. було призначено Голову Вищого адміністративного суду України. Таким чином, перший етап - створення і становлення Вищого адміністративного суду України - затягнувся на три роки, протягом яких мали бути створені та функціонувати також місцеві й апеляційні адміністративні суди.

Компетенція адміністративних судів поширюється на:

- спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;
- спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони", за виключенням спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- про накладення адміністративних стягнень;
- щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або ви-

ключної компетенції.

До сфери адміністративного судочинства належать публічно-правові відносини, отже центральним є розуміння публічності, публічного права. На сьогоднішній день в законодавстві не встановлено поняття публічного права та його відмінності від приватного. Ці критерії виробляються правовою наукою. Традиційно вважається, що публічне право регламентує організацію і діяльність публічної влади і її відношення з приватними особами. Приватне право регулює відносини між приватними особами (і їх об'єднаннями). Метою публічного права є задоволення загального інтересу, приватне право орієнтоване на індивідуальні, приватні інтереси. Іноді виводяться і деякі інші критерії, але вони, як правило, походять з попередніх (такі, як характер регулювання - в публічному праві найчастіше імперативне, владне, а в приватному - диспозитивне; позиції суб'єктів відносин - суб'єкт публічного права володіє прерогативами публічної влади, суб'єкти ж приватного права знаходяться в рівному положенні). Мабуть, ключовим поняттям публічного права є публічний інтерес. Публічний інтерес часто ототожнюється з суспільним інтересом, або вважається, що категорія «публічні інтереси» охоплює як суспільні, так і державні потреби.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що предметом оскарження в адміністративний суд є нормативно-правові акти й рішення, в тому числі нормативні акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також дії або бездіяльність цих органів, які на думку фізичних осіб чи інших суб'єктів публічно-правових відносин, порушують або обмежують права та свободи людини і громадянина.

Поновлення прав громадян та інших суб'єктів публічно-правових відносин є основним видом провадження в адміністративних судах. Незалежні адміністративні суди відіграють особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами й захищає права та свободи людини і громадянина.

Адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави», воно має не каральну, а, передусім, правозахисну спрямованість. Так, адміністративні суди не накладають адміністративні стягнення, однак вони розглядають скарги на рішення чи дії адміністративних органів щодо накладення адміністративних стягнень.



### **3.4. Предметна, територіальна та інстанційна підсудність адміністративних справ**

З метою однозначного визначення конкретного адміністративного суду, який має розглядати той чи інший публічно-правовий спір, враховуючи її особливості, КАС України (ст.ст. 18, 19, 20, 21) встановлено види підсудності справ адміністративної юрисдикції, а саме – предметна підсудність адміністративних справ, територіальна підсудність адміністративних справ, інстанційна підсудність адміністративних справ, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.

#### *1. Предметна підсудність адміністративних справ.*

Відповідно до окремих положень КАС України (ст. 18) адміністративними судами першої інстанції в Україні є місцеві загальні суди, окружні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України (прим. - станом на 01.10.2016), повноваження якого, незабаром, будуть передані Касаційному адміністративному суду у складі Верховного суду України.

Тому предметна підсудність забезпечує відповідний розподіл адміністративних справ між цими трьома ланками судової системи, як між судами виключно першої інстанції, тобто між місцевими загальними судами, окружними адміністративними судами чи Верховним судом України.

Необхідність закріплення такого виду підсудності адміністративних справ у КАС України обумовлено тим, що, по-перше, частково адміністративне правосуддя здійснюється також загальними місцевими судами, та, по-друге, до компетенції Касаційного адміністративного суду віднесені адміністративні справи, які мають вирішуватись ним як судом першої інстанції.

Виходячи із положень ч.ч. 1-3 ст. 18 КАС України, можна судити про існування в Україні дворівневої системи місцевих адміністративних судів, яка представлена: 1) місцевими загальними судами, які за своїми функціями віднесені до адміністративних судів та 2) окружними (місцевими) адміністративними судами.

Дворівнева система місцевих адміністративних судів (до складу якої входять одночасно загальні місцеві суди і окружні адміністративні суди) дає можливість одночасно забезпечити доступність правосуддя для людини і незалежність суддів від стороннього втручання, особливо від органів виконавчої влади.

Загальні місцеві суди, діють як адміністративні суди у випадках

передбачених ст. 18 КАСУ, зокрема: 1) розглядаючи та вирішуючи публічно-правові спори, учасником яких є суб'єкт місцевого самоврядування або ж 2) розглядаючи та вирішуючи публічно-правові спори пов'язані із рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності тощо.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ч. 2 ст. 18 КАС України).

Разом із тим, у зазначеній ст. 18 КАС України закріплено такий вид предметної підсудності адміністративних справ як альтернативна.

Альтернативна предметна підсудність адміністративних справ забезпечує спрощений доступ фізичних і юридичних осіб до судових органів у разі порушення урядовими особами місцевих органів виконавчої влади їх законних прав, свобод та інтересів. Такий спрощений доступ до судових органів полягає у можливості подати зацікавленою особою адміністративного позову і до місцевого загального суду, і до окружного адміністративного суду.

Так, якщо ж предметом розгляду і вирішення суду є скарги на дії або бездіяльність посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, то такі справи розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача (ч. 3 ст. 18 КАС України).

Можливість вибору зацікавленою особою судових органів, які розглядатимуть її адміністративну справу забезпечує цій особі або доступність суду (якщо справа розглядатиметься місцевим загальним судом), або додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи (якщо справа розглядатиметься окружним адміністративним судом) .

Елемент альтернативної предметної підсудності міститься і ч. 5 ст. 18 КАС України, якою визначено, що у разі невизначеності КАС України предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Поряд із загальним місцевим судом та окружним адміністративним судам, як судами першої інстанції, повноваженнями суду першої інстанції щодо чітко визначених процесуальним законом адміністративних справ, також наділений Вищий адміністративний суд України.

Касаційному адміністративному суду як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Спеціальні правила предметної підсудності адміністративних справ Касаційному адміністративному суду України, як суду першої інстанції, передбачені також Главою 6 “Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ” Розділу III “Провадження у суді першої інстанції” КАС (ч.ч. 3-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 176, ч. 1 ст. 180, ч. 1 ст. 182) .

## *2. Територіальна підсудність адміністративних справ.*

У ст. 125 Конституції України закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні організована зокрема за принципом територіальності. Тобто у кожній адміністративно-територіальній одиниці України (Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район в містах) функціонує той чи інший суд загальної юрисдикції.

Відповідь на питання до якого саме із цих судів, утворених в адміністративно-територіальних одиницях України, необхідно звертатися за захистом, дає територіальна підсудність. Даний вид підсудності вказує на конкретний адміністративний суд однієї судової інстанції системи адміністративних судів.

Територіальна підсудність розмежовує повноваження по розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх компетенція. Вона персоніфікує адміністративні суди по розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції .

Загальне правило територіальної підсудності адміністративних справ закріплено ч. 1 ст. 19 КАС України, відповідно до якої адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Таке правило територіальної підсудності запроваджено з метою захисту матеріальних інтересів відповідача та попередження недобросовісного використання права на звернення до адміністративного суду.

Так, по-перше, приймаючи участь у судовому засіданні адміністративного суду за місцем свого знаходження, відповідач, відповідно, не несе витрат пов’язаних із проїздом до цього суду та проживанням у іншій місцевості.

По-друге, якщо ж суд визнає, що на відповідачеві, на якого вказує позивач, не лежить обов’язок відповідати за заявленим адміністративним позовом, то відповідно також немає потреби компенсувати такому

відповідачеві витрати пов'язані із проїздом до місця розгляду та вирішення публічно-правового спору.

Крім, того обрання цього правила обумовлене тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення було б піддано перевірці паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок можливі різні результати перевірки. З метою, щоб не виникало подібних ситуацій, і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Таке правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень .

Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише одного позивача, то заяву належить подавати за місцем знаходження позивача .

Тому, адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (ч. 2 ст. 19 КАС України).

Частиною 3 статті 19 КАС України закріплено виключну територіальну підсудність, за правилами якої окремі категорії адміністративних справ, в силу їх державного, суспільного чи міжнародного значення віднесені до компетенції окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ.

Відповідно до Указу Президента України "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів" від 16 листопада 2004 року окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ є Окружний адміністративний суд міста Києва.

Такому суду підсудні виключно такі адміністративні справи:

– з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське

представництво України, їхня посадова чи службова особа (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії (крім тих, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму) (ч. 3 ст. 172 КАС України);

– щодо дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ч. 3 ст. 175 КАС України);

– про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ч. 1 ст. 180 КАС України).

Крім зазначених статей, правила виключної територіальної підсудності закріплені також у Главі 6 “Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ” Розділу III “Провадження у суді першої інстанції” КАС (крім названих вище статей, правила виключної територіальної підсудності також закріплені ч.ч. 4-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 182, ч. 1 ст. 183).

Варто відзначити, що для територіальної підсудності притаманний елемент альтернативи. Зокрема, у разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАС України).

У якості висновку зазначимо, що в основу територіальної підсудності адміністративних справ покладено такі критерії:

1) адміністративно-територіальний устрій України, закріплений Конституцією України;

2) місцезнаходженням відповідача;

3) місцезнаходження позивача;

4) державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ;

5) специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт.

Ще одним видом підсудності адміністративних справ поряд із предметною і територіальною підсудністю є *3. інстанційна підсудність адміністративних справ*.

Аналізуючи положення ст. 20 КАС України, якою закріплено інстанційну підсудність адміністративних справ, доходимо висновку, що цей вид підсудності запроваджено з такою метою:

1) визначення обсягу компетенції кожної ланки системи адміністративних судів та, відповідно, відмежування компетенції однієї судової ланки від іншої;

2) визначення співвідношення повноважень кожної ланки системи адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ по відношенню до іншої;

3) визначення ролі і місця Верховного Суду України в системі адміністративних судів України.

Відповідно до мети інстанційної підсудності адміністративних справ, у загальному вигляді повноваження адміністративних судів України виглядають наступним чином:

– окружні (місцеві) адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері публічного управління (справи адміністративної юрисдикції) і діють як суди першої інстанції;

– апеляційні адміністративні суди: розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону; розглядають по першій інстанції справи, визначені законом; ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику; надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам; здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

Отже, апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

– Касаційний адміністративний суд при Верховному суді України: розглядає в касаційному порядку справи адміністративної судової юрисдикції (переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції), а також інші справи у випадках, визначених процесуальним законом; веде та аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику; здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Отже, відповідно до ст. 20 КАС України інстанційна підсудність адміністративних справ залежно від конкретної судової ланки системи адміністративних судів представлена таким чином.

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Касаційний адміністративний суд у випадках, встановлених КАС України (ч. 4 ст.ст.

18, ч.ч. 3-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 176, ч. 1 ст. 180, ч. 1 ст. 182), вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

2. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

3. Касаційний адміністративний суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Касаційний адміністративний суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

4. Підсудність кількох пов'язаних між собою вимог є останнім видом підсудності адміністративних справ, закріпленим ст. 21 КАС України.

Критерієм, який впливає на виникнення такого виду підсудності, визначає конкретний адміністративний суд, що розглядатиме та вирішуватиме публічно-правовий спір є наявність двох і більше взаємопов'язаних (взаємообумовлених) вимог, заявлених позивачем в одній позовній заяві.

Підсудність за зв'язком справ встановлює, що позов має розглядати суд, який розглядає іншу, пов'язану з ним справу. Так створюються кращі умови для дослідження усіх матеріалів справи з метою виявлення дійсних обставин, прав і обов'язків сторін, а також для економії процесуальних засобів і часу.

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ст. 21 КАС України).

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства (ст. 21 КАС України).

Однак, слід пам'ятати, що первісно, отримавши адміністративний

позов із кількома вимогами, суд спершу керується загальними правилами предметної, територіальної чи інстанційної підсудності, визначаючи належність адміністративної справи до конкретної ланки адміністративних судів та окремого адміністративного суду.

Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

***Питання для самоконтролю:***

- 1. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».*
- 2. Порівняйте наступні категорії - «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство».*
- 3. Розкрийте та проаналізуйте процесуальну складову основних принципів адміністративного судочинства.*
- 4. Розкрийте процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства.*
- 5. Охарактеризуйте систему адміністративних судів в Україні.*
- 6. На які спори поширюється компетенція адміністративних судів?*
- 7. Визначте види підсудності адміністративних справ.*



## Розділ 4 ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

- 4.1. *Поняття та види стадій адміністративного судочинства.*
- 4.2. *Провадження в суді першої інстанції.*
- 4.3. *Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві.*
- 4.4. *Виконання судових рішень в адміністративних справах.*
- 4.5. *Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ.*

### 4.1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства

Переходячи до питання характеристики стадії адміністративного судочинства, то слід спочатку згадати про поділ адміністративного провадження на п'ять основних стадій, а саме: порушення справи, розгляд справи, прийняття рішення, оскарження та виконання. Але, провадження в адміністративних судах має свою певну особливість. Так ретельний аналіз КАСУ дає нам можливість зробити висновки про поділ аналізовано судового провадження на три основні стадії:

- *Провадження в суді першій інстанції;*
- *Провадження в суді апеляційної інстанції;*
- *Провадження в суді касаційної інстанції.*

Але про все за чергою. Сперш за все спробуємо визначити з вами поняття провадження в адміністративних судах, а просте кажучи адміністративне судочинство.

Так відповідно до ст. 3 КАСУ під адміністративним судочинством розуміють *діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ*. В принципі слід погодитись з даним визначенням, з огляду на те, що воно в досить лаконічній формі закріплює дефініцію. Але, окрім цього, слід зазначити про характерні ознаки даного судочинства:

- *діяльність судів з розгляду індивідуально-конкретної справи є послідовною;*
- *регулюється кодифікованими адміністративно-процесуальними нормами;*

- стороною в провадженні завжди виступає суб'єкт владних повноважень;

- спори завжди виникають у сфері діяльності органів публічної адміністрації, з однієї сторони та громадянами або юридичними особами, з іншого боку.

Узагальнюючі, на нашу думку розподіл адміністративних проваджень на три групи, в залежності від інстанції вирішення адміністративного спору найкраще відповідає не розподілу провадження на стадії, а є класифікацією проваджень в адміністративних судах. З огляду на зазначене, можна вести мову про умовний поділ провадження в адміністративному суді на п'ять основних, але складних за своїм змістом, стадій.

### **1. Порушення провадження в адміністративному суді.**

1.1. Подання адміністративного позову.

1.2. Відкриття провадження в адміністративній справі.

1.3. Підготовка адміністративної справи до розгляду.

### **2. Розгляд адміністративної справи.**

2.1. Попередній розгляд справи.

2.2. Дослідження доказів, заслуховування пояснень свідків тощо.

2.3. Судові дебати.

### **3. Прийняття рішення.**

3.1. Вихід суду до нарадчої кімнати.

3.2. Проголошення рішення суду.

3.3. Роз'яснення шляхів оскарження прийнятого рішення.

### **4. Перегляд судового рішення в апеляційному (касаційному) порядку, перегляд за нововиявленими обставинами.**

4.1. Подання адміністративної (касаційної скарги).

4.2. Підготовка справи до апеляційного (касаційного) розгляду.

4.3. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в порядку письмового провадження.

4.4. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в судовому засіданні.

### **5. Виконання рішення адміністративного суду.**

5.1. Виписка виконавчого листа.

5.2. Подання рішення до виконання.

5.3. Здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.

5.4. Проведення виконавчих дій.

## **Скорочене провадження (Стаття 183-2 КАСУ)**

1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо:

*1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду звернення, у тому числі інформаційного запиту, фізичної або юридичної особи;*

*2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;*

*3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи фізичних осіб - підприємців у випадках, передбачених законом;*

*4) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження.*

Суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне та обґрунтоване судове рішення.

Термін проведення скороченого провадження становить від одного до п'яти днів.

Апеляційні скарги на рішення суду у скороченому провадженні розглядаються апеляційними судами виключно в порядку письмового провадження.

Скорочене провадження характеризується відсутністю можливості касаційного оскарження постанови апеляційної інстанції.

У разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, ухвала суду апеляційної інстанції по такій справі є остаточною і оскарженню не підлягає.

Рішення по таким справам вступають в силу негайно.

## 4.2. Провадження в суді першої інстанції

Характеризуючи першу стадію адміністративно-позовного провадження, деякі науковці іменують її порушенням адміністративної справи. Слід наголосити, що дане провадження бере свій початок саме з отримання адміністративного позову канцелярією суду та його реєстрації.

Так, адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (Стаття 105 КАСУ).

Отже, на шляху до прийняття рішення про порушення адміністративної справи подана заява та супровідні документи реєструються в канцелярії суду, після чого передаються судді в порядку черговості.

Фактично позов може бути подане двома способами: – шляхом особистого подання позовної заяви до канцелярії адміністративного суду або шляхом відправки на адресу адміністративного суду поштою.

У першому випадку суд приймає позовну заяву до розгляду тільки, якщо вона подана особисто позивачем або його представником. На підтвердження своєї особи при реєстрації позовного звернення позивач (його представник) зобов'язаний пред'явити паспорт. За відсутності достовірних даних про особу позовне звернення судом не приймається.

З метою забезпечення автоматизації процесів проходження документообігу, автоматичного розподілу судових справ і матеріалів між суддями, формування в автоматичному режимі звітності суду про стан здійснення правосуддя та передачу справ до електронного архіву, на підставі наказу Державної судової адміністрації України від 03.12.2009р. № 129 в адміністративних судах діє електронний документообіг. Дана електронна система забезпечує автоматизацію процесів проходження процесуальних документів, загального діловодства, здійснення процесуального контролю та контролю виконання документів, відстеження порядку проходження справ та документів, розподілу судових справ і матеріалів між суддями, формування звітності суду про стан здійснення правосуддя, передачу справ (документів) до електронного архіву тощо. Сутність діяльності системи зводиться до того, що розподіл адміністративних справ в суді здійснюється автоматично системою, з урахуванням спеціалізації та конкретного навантаження на кожного суддю.

Тобто справу отримає той суддя у якого, на даний час, перебуває найменше справ в провадженні.

Після отримання позову суддя з'ясовує ряд обставин:

- дієдатність заявника або його представника;
- підсудність позову цьому суду;
- відповідність поданих документів встановленій формі;
- наявність обставин, що виключають провадження у справі.

**Форма адміністративного позову.** Аналіз положень КАСУ дозволяє вести мову про певні вимоги які висуваються до оформлення адміністративного позову, недодержання яких може є підставою для відмови у відкритті провадження.

Так, в позовній заяві необхідно вказувати чітко визначеного адресата звернення – адміністративний суд, до юрисдикції якого, на думку позивача, належить розгляд викладених у зверненні вимог.

Крім того, позовне звернення оформлюється письмово. Чинний КАС України не визначає способів і технічних засобів, за допомогою яких це звернення відтворюється. У судовій практиці склався звичай, згідно із яким позовне звернення викладається на паперовому носії рукописним способом або за допомогою друкарської чи комп'ютерної техніки.

*Відповідно до вимог ст. 105 КАСУ письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом.*

Адміністративний позов оформлюється у вигляді позовної заяви. Даний елемент форми відображається у назві позовного звернення. На практиці нерідко трапляються випадки, коли позивач звертається до адміністративного суду із скаргою на неправомірні дії або рішення суб'єктів владних повноважень. У таких ситуаціях суди часто залишають звернення без руху. Така позиція судів суперечить принципу верховенства права (стаття 8 КАС України), за яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Не є винятком право і громадянина на звернення до адміністративного суду. Помилкове найменування позовного звернення словом “скарга” не має стояти на заваді його реалізації.

**За приписами статті 106 КАСУ, у позовній заяві зазначаються:**

- 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;
- 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер

засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

4) зміст позовних вимог згідно з частиною третьою статті 105 КАСУ і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, - зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

5) у разі необхідності - клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків; заява про поновлення строку звернення до адміністративного суду тощо;

б) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Отримавши позовну заяву суддя має чотири варіанта поведінки, а саме:

1. Відкрити провадження в справі.
2. Залишити заяву без руху.
3. Повернути позовну заяву.
4. Відмовити у відкритті провадження.

Детальніше: **відкриття провадження в адміністративній справі**  
Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

- 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 цього Кодексу;
- 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- 5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо подано заяву про поновлення цього строку, то чи є підстави для її задоволення);
- 6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі.

Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для її повернення, залишення без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не має статусу підприємця, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи.

Інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана протягом трьох днів з дня отримання відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи відповідного звернення суду.

Якщо за результатами отриманої судом інформації буде встановлено, що справа не підсудна цьому суду, суд повертає позовну заяву позивачу.

У разі якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється у порядку, передбаченому КАСУ (статтею 39).

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі

суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху, та не пізніш наступного дня з дня отримання судом у порядку, передбаченому частиною третьою цієї статті, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

*В ухвалі про відкриття провадження у справі зазначаються:*

- 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;
- 2) ким і до кого пред'явлено адміністративний позов;
- 3) зміст позовних вимог;
- 4) дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним;
- 5) пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які у нього є (для суб'єкта владних повноважень - відповідача зазначається про його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, з приводу яких подано позов);
- 6) яким складом суду розглядатиметься справа;
- 7) висновок суду про поновлення строку звернення до суду, якщо для цього є підстави.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені КАСУ.

Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів.

Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

### ***Залишення заяви без руху.***

Єдиною підставою для залишення позовної заяви без руху є її невідповідність вимогам *статті 106 КАС України*. Слід зважати, що названа стаття КАС України визначає не тільки обов'язкові елементи змісту і форми позовної заяви до адміністративного суду, а й факультативні, тобто ті, що використовуються лише за певних обставин або на розсуд заявника. До перших належать вимоги щодо відображення у заяві: –



найменування адміністративного суду; – імен (найменувань) та поштових адрес сторін; – змісту позовних вимог; – обставин, що підтверджують ці вимоги; – підпису позивача; – дати складання заяви і т.д.

Факультативними елементами позовної заяви є: – інформація про номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти сторін; – клопотання позивача (як-то: про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо); – документи та матеріали, що додаються до заяви, їх перелік та копії відповідно до кількості відповідачів; – підпис представника, відомості про нього (ім'я, адреса, засоби зв'язку), а також документи, що підтверджують його повноваження представництва.

Недотримання обов'язкових вимог завжди тягне за собою безумовне залишення позовної заяви без руху. Що стосується факультативних елементів заяви, то адміністративний суд повинен з'ясувати, наскільки обов'язковими вони є у даному конкретному випадку. Приміром, лише за умови подання позову представником у заяві мають фігурувати його підпис та особисті дані.

Деякі елементи позовної заяви з числа передбачених *статтею 106 КАС України* за жодних обставин не можуть бути обов'язковими, а їх відсутність – слугувати підставою для залишення заяви без руху. Такими, зокрема, є відомості про номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти сторін і представника, а також різноманітні клопотання, які можуть висуватися позивачем у рамках адміністративного позову.

Рішення суду про залишення позовної заяви без руху приймаються у формі ухвали. У відповідній ухвалі обов'язково зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб, а також строк їх усунення.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених *статтею 106* цього Кодексу, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася із позовною заявою.

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного суду.

Ухвали про залишення позовної заяви без руху може бути оскар-

жені особою, яка подала позовну заяву.

**Повернення позовної заяви.**

*Позовна заява повертається позивачеві, якщо:*

1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;

2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання.

Відкликання позовної заяви не слід ототожнювати з відмовою від адміністративного позову. Будучи підставою для закриття адміністративної справи (ст. 157 КАС України), відмова від позову виключає можливість висунення аналогічних позовних вимог у майбутньому. Натомість, відкликання позовної заяви такого правового наслідку не має. Позивач, який відкликав позовну заяву, має право звернутися до суду з тими самими позовними вимогами, до тієї самої сторони і з тих самих підстав;

3) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

4) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

5) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

6) справа не підсудна цьому адміністративному суду;

7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення встановленого строку.

Наведений перелік підстав є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Це означає, що будь-які інші порушення при оформленні позовної заяви (та додаткових матеріалів) не можуть бути підставою для її повернення позивачеві.

Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвали про повернення позовної заяви можуть бути оскаржені особою, яка подала позовну заяву.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку.

### **Відмова у відкритті провадження.**

Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі суддя постановляє ухвалу.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвала про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву.

Повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої пунктом 1 частини першої цієї статті, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи.

Другим етапом стадії розгляду справи в суді першої інстанції адміністративно-позовного провадження є **попередній розгляд адміністративної справи**. Ця стадія бере свій початок одразу після винесення судом ухвали про порушення адміністративної справи і завершується також ухвалою суду - ухвалою в попередньому судовому засіданні. Загальний порядок здійснення процесуальних дії на цій стадії наведено у главі 2 розділу III КАС України «Підготовче провадження».

Основним завданням розглядуваної стадії провадження є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду, а також забезпечення оперативного, об'єктивного і своєчасного розгляду адміністративної справи. Звичайно, дострокове розв'язання спору – не самоціль. Воно у жодному разі не має завадити об'єктивності та всебічності дослідження обставин справи та правильності прийнятого рішення. Саме тому в коментованій нормі йдеться про розумний строк, тобто про строк, який поряд з оперативністю вирішення справи дозволяє забезпечити його законність та справедливість.

З метою реалізації завдань підготовчого провадження КАС України уповноважує суди:

- вживати заходи щодо зібрання доказів у справі (зокрема, вистребувати документи та інші матеріали, наводити необхідні довідки);
- проводити огляд доказів у місці їх знаходження (в порядку статті 147 КАС України);
- призначати експертизу (в порядку статті 81 КАС України);
- вирішувати питання про залучення свідків, спеціаліста, перекладача (в порядку статей 65, 67, 68 КАС України); приймати рішення

про залучення до справи третіх осіб (в порядку статті 53 КАС України); вирішувати питання про обов'язковість особистої участі у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі;

- викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;
- проводити попереднє судове засідання (в порядку статті 111 КАС України).

Наведений перелік є вичерпним і розширенню не підлягає. Звичайно, здійснення усіх перерахованих заходів не є обов'язковим. З урахуванням обставин справи, наявної доказової бази, поданих клопотань суддя самостійно, на власний розсуд вирішує, котрі з них є доцільними, а котрі – ні.

### ***Попереднє судове засідання (стаття 111 КАСУ).***

*Попереднє судове засідання проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.*

Перша задача, яка стоїть перед суддею в ході попереднього судового засідання – з'ясувати можливість урегулювання спору до судового розгляду справи. Досить часто публічно-правові спори виникають через відсутність належного рівня правової грамотності сторін. У таких випадках навіть загальне роз'яснення окремих аспектів справи (ознайомлення із позицією іншої сторони, повідомлення інформації про наявні докази і т.п.) може зумовити зміну позиції особи, відкрити перед нею неправомірність її претензій, безперспективність їх відстоювання в суді або навпаки – вказати шлях до компромісу з іншою стороною.

Якщо досягти цього не вдалося, перед судом постає інше завдання: вирішити якомога більше організаційних і процесуальних питань з тим, щоб оперативнo і з максимальним ефектом провести судовий розгляд справи. З практичної точки зору, це завдання полягає у тому, щоб: а) присвятити судовий розгляд виключно вирішенню спору, не відволікаючись на організаційні і другорядні процесуальні моменти; б) забезпечити належну повноту, об'єктивність і всебічність подальшого вирішення справи; в) підготувати справу таким чином, щоб її судовий розгляд зайняв мінімум необхідного часу (бажано забезпечити вирішення справи в одному засіданні).

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Якщо спір не врегульовано у порядку, визначеному частиною третьою цієї статті, суд:

1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;

2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;

3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;

4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання;

5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Слід мати на увазі, що попереднє судове засідання покликане забезпечити пошук шляхів компромісу між учасниками спору або, якщо це не вдалося, – вирішити процесуальні питання підготовки справи до судового розгляду. Тому під час його проведення докази не оцінюються, а лише аналізуються на предмет допустимості, справжності, повноти. Також суддя не повинен давати особисту оцінку вимогам і запереченням сторін. Суддя лише уточнює їх, перевіряє їх обґрунтованість для того, щоб кожна із сторін могла краще підготуватись до судового розгляду справи.

Головна роль у тому, щоб попереднє засідання чітко прямувало до своєї мети, а не перетворювалось, без формального відкриття, у судове засідання для вирішення справи по суті, належить судді. Саме від нього, від того, як він скеровує дії учасників попереднього засідання, залежить організованість, правомірність та ефективність цього надзвичайно важливого етапу підготовчого провадження.

### ***Забезпечення позову (стаття 117, 118 КАСУ).***

Суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

**Підставами** для прийняття рішення про забезпечення позову є:

- існування очевидної небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;

- захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів;

- для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;

- очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються.

Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

Адміністративний позов, крім способу, встановленого частиною третьою цієї статті, може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії.

**Не допускається забезпечення позову шляхом:**

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень НБУ щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку.

Повноваження суду, встановлені цією статтею, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів.

**Перелік способів забезпечення позову.** Згідно з положеннями частин 3 та 4 ст. 117 КАС України, такими є:

1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;

2) заборона названому суб'єктові вчиняти певні дії.

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи

**Остаточний розгляд справи та прийняття у ній рішення** займає провідне місце у провадженні з розгляду позовів на незаконні дії публічної адміністрації. На цьому етапі відповідна адміністративна справа розглядається і розв'язується по суті: досліджуються докази, встановлюються фактичні обставини справи, з'ясовуються права й обов'язки

сторін. Розв'язуючи спір, суд виносить законне і обґрунтоване рішення, що захищає права та законні інтереси учасників правовідносин публічно-правової сфери.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАСУ. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні - залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду.

Відповідно до частини 2 ст. 122 КАС України, судовий розгляд адміністративної справи здійснюється у судовому засіданні з обов'язковим викликом осіб, які беруть участь у справі. Втім, це не позбавляє учасника справи права заявляти клопотання про розгляд справи за їх відсутності.

Процесуальні дії, що здійснюються на етапі розгляду адміністративної справи умовно можна згрупувати у кілька етапів.

**Перший етап являє собою підготовчу частину** і починається з того, що у призначений для розгляду час головуєчий у судовому засіданні (суддя, який здійснював попередній розгляд справи) відкриває судове засідання й оголошує, яка справа розглядатиметься.

**Наступним етапом провадження є розгляд справи по суті.** Цей етап починається з доповіді головуєчого у судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує:

- чи підтримує позивач свої вимоги,
- чи визнає їх відповідач;
- чи не бажають сторони укласти мирову угоду.

Адміністративний суд, заслухавши пояснення сторін та інших учасників судового процесу, встановлює порядок з'ясування обставин, на які посилаються сторони як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються. Під час судового розгляду предметом доказування є факти, які становлять основу заявлених вимог чи заперечень або мають інше значення для вирішення справи. З метою встановлення зазначених обставин на судовому засіданні досліджуються пояснення сторін, показання свідків, третіх осіб, письмові та речові докази, висновки експертів, звуко- і відеозаписи тощо.

Після з'ясування та перевірки всіх обставин справи головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість надати додаткові пояснення чи докази, якщо вони можуть чимось доповнити матеріали справи. Вислухавши додаткові пояснення і дослідивши додаткові докази, суд виносить ухвалу про закінчення з'ясування обставин справи, що є **початком наступного етапу провадження - судових дебатів**.

Судові дебати є необмеженими в часі й складаються з промов учасників судового процесу, виголошуваних у чіткій послідовності. Відкриває дебати суб'єкт звернення та його представник. Наступну промову виголошує відповідач (його представник), після якого отримує право на виступ третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору. Після виступу кожної із заінтересованих сторін процесу мають право на виступ треті особи без самостійних вимог, які діють в інтересах цієї сторони. З дозволу суду, після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Суд може встановити регламент промов осіб, які беруть участь у справі, який визначає їх тривалість. Головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

**Наступною стадією провадження є винесення адміністративним судом рішення у справі.**

Рішення суду, яким вирішується спір по суті, приймається в нарадчій кімнаті суду і оформлюється у вигляді постанови. Рішення про зупинення або закриття провадження у справі, а також рішення про залишення позовної заяви без розгляду, викладаються у формі ухвали. У разі виникнення потреби в додатковому з'ясуванні деяких обставин справи чи здійснення процесуальних дій, суд, не приймаючи остаточного рішення у справі, окремою ухвалою відновлює її розгляд.

Прийняте у нарадчій кімнаті рішення оприлюднюється в цьому самому судовому засіданні. Як виняток (підставою для цього є істотна складність справи) законодавець надає суду п'ятиденний термін для складання постанови по справі в повному обсязі (ст. 160 КАС України). Проте і в такому випадку вступна та резолютивна частини постанови мають бути обов'язково проголошені в тому самому засіданні, на якому розгляд справи було завершено.



**За результатами розгляду справи суд має право прийняти одне з таких рішень:**

1. Залишити позовну заяву без розгляду.
2. Зупинити провадження в справі.
3. Закриття провадження у справі.
4. Прийняти рішення про задоволення позову в повному обсязі.
5. Прийняти рішення про часткове задоволення позовних вимог.
6. Прийняти рішення про відмову в задоволенні позову.

При цьому головуючий роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження та інші права учасників провадження. Рішення суду, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників судового процесу, для їхніх правонаступників, а також для всіх адміністративних органів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, посадових чи службових осіб, об'єднань громадян та інших організацій та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Копія судового рішення надається присутнім учасникам провадження одразу після його оголошення. За відсутності учасника провадження означена копія надсилається йому не пізніше наступного дня після винесення судом постанови (ухвали). Саме ж рішення набирає законної сили після закінчення строку його апеляційного оскарження. Виняток становлять рішення суду, котрі, відповідно до КАС України, не підлягають апеляційному оскарженню (вони набувають чинності негайно після оголошення).

### ***Залишення позову без розгляду***

Суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо:

- 1) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 2) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 3) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- 4) позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;
- 5) надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;
- 6) особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за

захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;

7) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статті 106 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

8) позивач до закінчення судового розгляду залишив судові засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності. (Стаття 155 КАСУ).

### ***Зупинення провадження в справі***

Суд зупиняє провадження у справі в разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, - до встановлення правонаступника;

2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи - до вступу у справу законного представника;

3) неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, - до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі;

4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення - до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

5) звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави - до надходження відповіді на доручення.

Суд має право зупинити провадження у справі в разі:

1) захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, - до її одужання;

2) знаходження особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, - до повернення з відрядження;

3) призначення судом експертизи - до одержання її результатів;

4) наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, -

до терміну, встановленого судом.

Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про зупинення провадження у справі може бути оскаржена.

Провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для зупинення провадження. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу. З дня поновлення провадження у справі перебіг процесуальних строків продовжується. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено.

### ***Закриття провадження у справі***

Суд закриває провадження у справі:

- 1) якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- 2) якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;
- 3) якщо сторони досягли примирення;
- 4) якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;
- 5) у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови.

Суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу.

У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови.

Постанова суду, яка містить вступну та резолютивну частини, перед оголошенням має бути підписана всім складом суду і приєднана до справи.

Судове рішення проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження.

Особам, які брали участь у справі, але не були присутні у судовому засіданні, копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі або у разі їх звернення вручаються під розписку безпосередньо в суді. Якщо копія рішення надіслана представникові, то вважається, що вона надіслана й особі, яку він представляє.

Судове рішення вважається врученим, у тому числі у разі повернення поштового відправлення, яке не вручено адресату з незалежних від суду причин, та у разі відсутності осіб, які беруть участь у справі, за адресою, повідомленою цими особами суду, або за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, чи для фізичних осіб, які не мають статусу підприємців, за адресою їх місця проживання чи місця перебування, яка зареєстрована у встановленому законом порядку.

Суд, що ухвалив судове рішення, може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи з власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу у випадках, якщо:

- 1) щодо однієї із позовних вимог, з приводу якої досліджувалися докази, чи одного з клопотань не ухвалено рішення;
- 2) суд, вирішивши питання про право, не визначив способу виконання судового рішення;
- 3) судом не вирішено питання про судові витрати.

Питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення.

Якщо судове рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця ухвалою роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

- 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;
- 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

- 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;
- 4) стягнення з відповідача коштів;
- 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;
- 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

*Судова постанова складається з чотирьох частин:*

1. **Вступна частина** (дата, час та місце її прийняття; найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів судді (суддів) і секретаря судового засідання; імен (найменувань) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; предмета адміністративного позову).

2. **Описова частина** (короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача; пояснень осіб, які беруть участь у справі; інших доказів, досліджених судом).

3. **Мотивувальна частина** (встановлені судом обставин із посиленням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів; мотивів, з яких суд виходив при прийнятті постанови, і положення закону, яким він керувався).

4. **Резолютивна частина** (висновки суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновку суду по суті вимог; розподілу судових витрат; інших правових наслідків ухваленого рішення; строку і порядку набрання постановою законної сили та її оскарження; встановлений судом строк для подання суб'єктом владних повноважень - відповідачем до суду звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій (перебіг цього строку починається з дня набрання постановою законної сили або після одержання її копії, якщо постанова виконується негайно).

### **4.3. Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві**

#### *Апеляційне оскарження*

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

Апеляційна скарга може стосуватись як неправильного застосування судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права, так і неправильного оцінювання ним наявної доказової бази. Зазначимо, що окрім учасників провадження, судові рішення може оскаржити також і будь-яка інша особа, котра вважає, що таким рішенням було порушено її законні права та свободи.

Апеляційна скарга подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення. У разі застосування судом частини третьої статті 160 КАСУ (проголошення лише вступної та регулятивної частини рішення), а також прийняття постанови у письмовому провадженні апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено у письмовому провадженні або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

Апеляційна скарга, подана після закінчення строків, установлених цією статтею, залишається без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка її подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Суд першої інстанції через три дні після закінчення строку на по-

дання апеляційної скарги надсилає її разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Адміністративна справа реєструється у день її надходження до адміністративного суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач протягом трьох днів перевіряє її відповідність встановленим вимогам і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до адміністративного суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку.

Суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи.

Суд апеляційної інстанції може дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАСУ.

Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції - протягом п'ятнадцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених КАСУ.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї.

Для надання пояснень, а також у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім - інші особи, які беруть участь у справі.

Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку *письмового провадження* за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на основі наявних у ній доказів, у разі:

1) відсутності клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які прийняті у порядку скороченого провадження за результатами розгляду справ.

Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія рішення суду апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали суду апеляційної інстанції.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду - без змін;

2) змінити постанову суду;

3) скасувати її та прийняти нову постанову суду;

4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

5) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі;

б) скасувати постанову суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.



При розгляді справи в апеляційній інстанції суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції. На вимогу учасників провадження суд апеляційної інстанції може встановлювати нові факти, якщо судом першої інстанції докази досліджувалися або відмовлено у їх дослідженні з порушенням встановленого порядку чи неможливість їх подання до суду першої інстанції зумовлена поважними причинами.

Переважає більшість судових рішень за наслідками розгляду апеляційної скарги приймається у формі ухвали. Постанова приймається апеляційним судом лише при зміні або заміні постанови суду першої інстанції. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

### ***Провадження в касаційній інстанції***

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково.

Підставами касаційного оскарження є *порушення судом норм матеріального чи процесуального права.*

Касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, а в разі складення постанови в повному обсязі - з дня складення постанови в повному обсязі.

Отримавши касаційну скаргу, оформлену відповідно до вимог, суддя-доповідач у дводенний строк вирішує питання про відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу, та витребує справу, яка має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали.

Касаційна скарга має бути розглянута протягом одного місяця з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилення в касаційній скарзі.

Суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі.

У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше *п'яти суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, касаційної скарги та заперечень на неї.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, дають свої пояснення.

Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними пояснення дають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім - інші особи, які беруть участь у справі. Суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

Неприбуття сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:

*1) відсутності клопотань усіх осіб, які беруть участь у справі,*

про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання.

**Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:**

1) залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін;

2) змінити судові рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судові рішення суду першої інстанції;

3) змінити судові рішення суду апеляційної інстанції, залишивши судові рішення суду першої інстанції без змін;

4) змінити судові рішення суду першої інстанції, скасувавши судові рішення суду апеляційної інстанції;

5) скасувати судові рішення суду апеляційної інстанції та залишити в силі судові рішення суду першої інстанції;

6) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направити справу на новий розгляд або для продовження розгляду;

7) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження;

8) визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження;

9) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судові рішення.

#### **4.4. Виконання судових рішень в адміністративних справах**

Завершальною стадією адміністративно-позовного провадження виступає звернення судових рішень до виконання.

Норми, якими регламентується здійснення процесуальних дій на цій стадії, містяться в розділі 5 КАС України. Згідно з положеннями цього розділу, постанова або ухвала суду виконується після набрання ними законної сили на підставі виконавчого листа, виданого судом, котрий ухвалив рішення у справі.

Рішення суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи. Рішення судів другої інстанції набирають законної сили з моменту проголошення. Так само з

моменту проголошення набувають законної сили ті ухвали суду, які, відповідно до КАС України, не можуть бути оскаржені. Суд може призначити окремий строк для виконання рішення суду, який обчислюється від дня набрання рішенням чи ухвалою законної сили.

Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Негайному виконанню підлягають рішення суду про:

- присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів - у межах суми стягнення за один місяць;
- присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби - у межах суми стягнення за один місяць;
- поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
- уточнення списку виборців;
- обмеження щодо реалізацію права на мирні зібрання;
- усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Негайному виконанню також підлягають постанови суду, прийняті в порядку скороченого провадження.

Крім того, суд має право за клопотанням учасників судового процесу або за власною ініціативою звернути до негайного виконання такі рішення:

- у разі стягнення всієї суми боргу при присудженні платежів виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів та заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби;
- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства.

Суд розглядає заяву про звернення постанови до негайного виконання в триденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть

бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктах владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

За кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист. Якщо судове рішення ухвалено на користь кількох позивачів чи проти кількох відповідачів, суд має право видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину судового рішення треба виконати за кожним виконавчим листом.

Виконавчий лист видається судом першої інстанції. Якщо за результатами перегляду справи суд апеляційної чи касаційної інстанції залишить прийняте по суті позовних вимог рішення без змін, ухвалить нове судове рішення по суті позовних вимог чи змінить судове рішення, то виконавчий лист видається судом апеляційної чи касаційної інстанції, за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції.

Примусове виконання судових рішень здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. (стаття 267 КАСУ).

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту та накласти на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф у розмірі від ста до трьохсот мінімальних заробітних плат.

Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина - до Державного бюджету України.

#### **4.5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ**

Загалом юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, коли у них є підстави вважати, що зазначений суб'єкт своїм рішенням, дією чи бездіяльністю порушив їхні права, свободи чи законні інтереси; спори з приводу прийняття громадян на державну службу, її

проходження, звільнення з державної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, а також спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом та щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спори за зверненнями суб'єкта владних повноважень у передбачених законом випадках; інші публічно-правові спори, які не віднесені законом до юрисдикції інших судів. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які нормативні чи індивідуальні правові акти суб'єктів владних повноважень з мотивів їх неконституційності, незаконності чи невідповідності правовому акту, котрий має вищу юридичну силу, крім випадків, коли щодо таких актів конституцією чи законами України передбачено інший порядок судового провадження; тощо.

*Розглянемо більш детально повноваження адміністративних судів щодо вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.*

Визначення повноважень адміністративних судів щодо вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності останнього, залежать від виду суб'єкта владних повноважень, від його місця в системі органів державної влади.

Так, адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, відповідно до пункту 3 статті 19 КАСУ вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

В цілому ж повноваженнями щодо розгляду адміністративних справ, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим (крім вищевказаних), їх посадова чи службова особа наділені окружні адміністративні суди територіальна юрисдикція яких співпадає з територіальною юрисдикцією цих державних органів. Так, наприклад,

рішення голови обласної державної адміністрації може бути оскаржено фізичною або юридичною особою до відповідного окружного адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даної області.

Рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у відповідності до частини 1 статті 18 КАСУ можуть бути оскаржені до місцевих адміністративних судів як судів загальної юрисдикції. Тобто, наприклад, рішення виконавчого комітету відповідної районної ради, його посадових осіб, може бути оскаржено до місцевого адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даного району.

Що стосується рішень, дій чи бездіяльності відповідної міської, обласної ради чи виконавчого комітету міської ради та їх посадових осіб, то їх оскарження здійснюється до відповідного окружного адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даної області чи міста.

В той же час слід зазначити, що чіткої нормативної регламентації підсудності таких адміністративних справ в КАСУ не визначено. Для визначення компетенції щодо розгляду тої чи іншої адміністративної справи, однією із сторін якої є відповідний орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, необхідно зробити дуже ретельний та порівняльний аналіз норм КАСУ, що при застосуванні їх в практичній діяльності адміністративних судів буде викликати що найменше труднощі, а їх не вірне застосування може привести до порушення прав та свобод громадян України. Тому маємо надію, що до моменту практичної діяльності адміністративних судів окремі норми КАСУ будуть удосконалені та зазнають ефективних змін.

*Децю зупинимось на процедурі оскарження нормативно-правових актів виданих суб'єктами владних повноважень.*

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення повинно бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи

належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду. *Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі.* У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на один місяць.

У нормах Кодексу адміністративного судочинства ми зустрічаємо новий термін *“розумний строк”*. Його визначення наводиться в преамбулі самого Кодексу. Зокрема, *під ним розуміють найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.* При цьому цей строк обмежений двома місяцями, оскільки саме протягом такого терміну адміністративна справа має бути розглянута.

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі та які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. *Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку.* Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

В Кодексі адміністративного судочинства України в п. 2 ст. 18 передбачено можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності до місцевого загального суду як адміністративного суду. Ця норма Кодексу цілком відповідає вимогам ст. 55 Конституції України, де визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності су-



б'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів.

До недавнього часу, рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності вважались остаточними і оскарженню не підлягала. Але Конституційний суд України своїм рішенням № 3-рп/2015 від 08.04.2015 визнав ці положення такими, що не відповідають Конституції України та рекомендував Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

В своєму рішенні Конституційний суд наголосив, що Верховна Рада України, визначаючи законом судоустрій та судочинство, повинна встановлювати такий обсяг права учасників судового провадження на інстанційне оскарження рішення місцевого суду, який би забезпечував ефективний судовий захист. Обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів. Встановлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися такою складовою принципу верховенства права, як пропорційність. За правовою позицією Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (пункт 57 Рішення у справі "Ашингдейн проти Сполученого Королівства" від 28 травня 1985 року, пункт 96 Рішення у справі "Кромбах проти Франції" від 13 лютого 2001 року).

Згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду

(пункт 8 частини третьої статті 129), однак воно не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права.

Таким чином, з огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положеннями частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України запроваджено у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності непропорційні обмеження права на оскарження судового рішення, що порушує сутнісний зміст права особи на судовий захист. На жаль, до сих пір, зазначене питання не вирішено Верховною Радою України.

Компетенція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Юридичною підставою для розгляду такої категорії спорів є нормативно-правові акти (переважно закони), що регламентують порядок проходження державної служби в залежності від її особливостей в окремих органах державної влади. До таких нормативно-правових актів відносяться закони України: "Про державну службу", "Про національну поліцію", "Про прокуратуру" тощо.

*Особливої увагу в КАСУ відведено нормативно-правовій регламентації порядку розгляду адміністративними судами спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.*

Питання, які стосуються розгляду адміністративних справ, що стосуються порушення виборчих процесів виписувалися дуже ретельно, скрупульозно, враховуючи всі особливості минулих президентських виборів.

Необхідна велика увага і плідна праця фахівців, експертів, науковців для того щоб не припуститися помилок у практичному здійсненні цього складного реформування. З огляду на роль суду в кампанії з виборів Президента України 2004 р. та пов'язані з нею події, а також напередодні виборів народних депутатів і депутатів місцевих рад 2006 р. необхідно якнайшвидше сформувати адміністративну

юстицію, однією із цілей якої є здійснення політики стримування і противаг у взаємовідносинах між різними гілками влади, повноцінний захист прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Відповідно до Кодексу рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на Київ.

Рішення, дії чи бездіяльність інших виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цих комісій у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, можуть бути подані до адміністративного суду у дводенний строк з дня порушення законодавства. Такі справи суд вирішує у п'ятиденний строк після надходження позовної заяви. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної, міської ради подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія подає позовну заяву до Вищого адміністративного суду України протягом трьох днів після виявлення підстав для скасування. І суд повинен вирішити цю справу у триденний строк після надходження заяви.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

З огляду на важливість регулювання порядку розгляду адміністративними судами спорів, щодо правовідносин, пов'язаних з

виборчим процесом, вважаємо за необхідне більш детально розглянути особливості застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження порушень виборчого законодавства.

Раніше розгляд судами виборчих спорів здійснювався у порядку цивільного судочинства і визначався, головним чином, положеннями Цивільного процесуального кодексу України. Із набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України розгляд справ щодо порушень, пов'язаних з виборчими процесами, здійснюватиметься надалі судами в порядку адміністративного судочинства.

Передовсім звернімо увагу на частину третю ст. 2 Кодексу, що містить перелік оціночних критеріїв, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. З огляду на ці норми, доволі актуальним моментом є чітке визначення співвідношення правових інститутів „суб'єкт владних повноважень” та „відповідач”.

Зокрема, пункт 7 частини першої ст. 3 Кодексу встановлює, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі, на виконання делегованих повноважень. Відповідно до пункту 9 частини першої ст. 3 Кодексу відповідач є суб'єктом владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й іншими особами, до яких звертається вимога позивача.

Таким чином, поняття „відповідач” є більш широким і охоплює як суб'єктів владних повноважень, так і інших осіб, оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність котрих визначають предмет звернення до адміністративного суду. Наведена позиція також узгоджується і з приписом частини третьої ст. 50 Кодексу, відповідно до якої відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлюється законом. Таким чином, коло осіб, які можуть бути відповідачами, визначається цим Кодексом та іншими законами.

Окремої уваги потребує дослідження питання, чи може член ВК вважатись суб'єктом владних повноважень у відповідному спорі. Зазначимо, що положення частини десятої ст. 27 та частини десятої ст. 28 Закону вказують на керівні посади в окружних виборчих комісіях та дільничних виборчих комісіях (надалі, відповідно – ОВК та ДВК). Таким чином, голова, заступник голови та секретар ОВК і ДВК є посадовими особами ВК. Також, норми частини другої ст. 157, частини

третьої ст. 158 та ст. 159 Кримінального кодексу України встановлюють кваліфікуючі ознаки злочинів проти виборчих прав громадян, які вчиняються членом ВК або іншою службовою особою. Отже, чинним кримінальним законодавством члени ВК відносяться до категорії службових осіб.

Разом із тим, виборчі закони визначають відповідне коло інших осіб (окрім органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб, ВК та їхніх членів), чий рішення дії або бездіяльність можуть бути оскаржені у судовому порядку, у тому числі: кандидати, партії (блоки), офіційні спостерігачі, ЗМІ та юридичні особи, а також їхні службові й посадові особи. На нашу думку, такі особи не можуть вважатись суб'єктами владних повноважень у виборчих спорах навіть у разі, коли законодавство передбачає можливість оскаржити їхні діяння.

Зазначена позиція є важливою з огляду на окремі особливості Кодексу, котрі стосуються лише відповідача – суб'єкта владних повноважень. Водночас, із дослідження положень ст. 173 Кодексу можна дійти висновку, що у справах щодо уточнення списку виборців відповідач є відсутнім взагалі, адже предметом спору є сам факт неправильності у списку виборців, а не протиправне діяння відповідного.

З огляду на вказаний аспект, звернімося до положень ст. 8 Кодексу. Частина перша та друга цієї статті передбачають, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права та застосовує цей принцип з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини.

Сторони у виборчому спорі мають бути достатньо професійно підготовленими із тим, щоби можливі прояви неналежного володіння державною мовою своїми опонентами використати у власних інтересах.

Необхідно також звернути увагу на ту важливу обставину, що частина друга ст. 21 Кодексу вказує одночасно на: 1) рішення, дію або бездіяльність спеціального відповідача – суб'єкта владних повноважень, а також 2) інше порушення прав, свобод та інтересів. Таким чином, положення Кодексу допускають можливість поєднання вимог про відшкодування шкоди, заподіяної діянням не лише суб'єкта владних повноважень, а також й іншого відповідача. Необхідними ознаками у поєднанні кількох вимог є: заподіяння шкоди саме протиправним діянням, що є предметом звернення до адміністративного суду, та заявлення вимог різного правового характеру в одному провадженні.

Разом із тим, цей Кодекс передбачає відповідні законодавчі

особливості стосовно виборчих спорів. Зокрема, в частині другій ст. 172, частині другій ст. 174, частині другій ст. 175 Кодексу вказується, що виборець може оскаржити відповідне рішення, дію або бездіяльність, якщо таке діяння порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі його особисто.

Швидкоплинність виборчого процесу обумовлює, у тому числі, стислі строки розгляду справ судом.

За таких обставин виклик сторін у справі здійснюватиметься за допомогою технічних засобів.

Насамкінець, підкреслимо, що, враховуючи доволі незначний час чинності нового Кодексу та фактичну відсутність практики розгляду судами виборчих спорів у порядку адміністративного судочинства, і суддям, і майбутнім сторонам у спорах доведеться у стислий термін опанувати усі тонкощі та особливості цього нормативно-правового акту.

### ***Питання для самоконтролю:***

1. Зазначте особливості складання та подання адміністративного позову.

2. Розкрийте процесуальні особливості підготовчого провадження.

3. Проаналізуйте основні стадії провадження в адміністративних судах.

4. Визначте процесуальний порядок розгляду адміністративних справ в суді першої інстанції.

5. Охарактеризуйте процесуальну складову розгляду адміністративних справ в апеляційній та касаційній інстанції.

6. Визначте особливості розгляду окремих видів адміністративних справ: щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень; щодо зарахування, проходження, звільнення з публічної служби; щодо оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності (бажано у вигляді відповідної таблиці).

## ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

### *Глава 1* **АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРОВАДЖЕННЯ**

#### **Розділ 5** **ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ** **ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ** **(АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ)**

*5.1. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

*5.2. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

*5.3. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

#### **5.1. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, способом та формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами і посадовими особами в порядку, регламентованому законом.

Стосовно визначення провадження, яке є важливим видом юрисдикційних (конфліктних) проваджень, думки вчених-адміністративістів в цілому збігаються, проте містять певні відмінності. Тому, цілком доречним вбачається розгляд сучасних визначень провадження у справах про адміністративні проступки.

Так, Кузьменко О.В. зазначає, що будучи специфічним різновидом конфліктних проваджень, провадження у справах про адміністративні проступки являє собою, на думку одних вчених, «регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів, спрямовану на розгляд справ про адміністративні проступки та застосу-

вання в необхідних випадках адміністративних стягнень»<sup>1</sup>; на думку інших – «сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення».

Академік Авер'янов В.Б. відмічає, що провадження в справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним адміністративним провадженням. Водночас основні відмінності провадження в справах про адміністративні правопорушення стосуються характеристики суб'єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій, з яких складається зазначене провадження<sup>2</sup>.

Демський Е.Ф. визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій усіма учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері<sup>3</sup>.

За Коломоєць Т.О., провадження в справах про адміністративні правопорушення – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення<sup>4</sup>.

Стеценко С.Г. вказує, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності<sup>5</sup>.

Перелічені визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення свідчать про відсутність єдиного погляду фахівців в галузі адміністративного права на це поняття.

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 364.

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – с. 515.

<sup>3</sup> Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник – К.: Юрінком Інтер, – 2008. – с. 327.

<sup>4</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць – К.: "Істина", 2008 – с. 189.

<sup>5</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., - 2008. – с. 271.



Законодавче визначення поняття цього провадження (провадження про порушення митних правил) зазначено у ст. 356 Митного кодексу України (далі – МК) в якій зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій зазначених у ст. 378 (проведення митних обстежень), розгляд справи та винесення по ній постанови<sup>1</sup>.

Таким чином, наведене, дає нам змоги визначити *провадження у справах про адміністративні правопорушення* – як владно-управлінську діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти, накладення адміністративних стягнень на винних осіб та застосування інших примусових заходів.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення, порівняно з іншими адміністративними провадженнями є більш детально регламентованим у вітчизняному законодавстві. Його основні положення визначені в розділах IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» та V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митному кодексі України та Законі України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актах.

Принципами провадження в справах про адміністративні проступки є основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення, на яких базується провадження у справах про адміністративні проступки.

Основними принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення є загальні принципи адміністративного процесу: законність, публічність (офіційність), гласність, принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень, об'єктивність, здійснення провадження національною мовою, дотримання змагальності сторін, охорона інтересів особи і держави, принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності та економічності; принцип права на захист, відповідальність за порушення правил провадження.

Для провадження в справах про адміністративні правопорушення характерними є нижчеперелічені ознаки, що дозволяють виокремити його серед інших видів проваджень:

– виникає у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення (проступку) та необхідністю проведення адміністративного розс-

---

<sup>1</sup> Митний кодекс України : за станом на 01.01.2010р. / Верховна Рада України. - Відомості Верховної Ради України від 27.09.2002 - 2002 р., № 38, стаття 288.

лідування;

- реалізується тільки визначеним колом суб'єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;
- індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;
- застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
- за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;
- з усіх видів адміністративного процесу воно є найбільш подібним до юрисдикційних проваджень в інших галузях права<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 245 КУпАП, завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності.

На теперішній час у справах про адміністративні правопорушення розрізняють звичайний та спрощений види проваджень.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством (переважно КУпАП). Даним видом провадження передбачається складання протоколу, визначається зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти та обставини по справі (докази).

Спрощене провадження має місце щодо вчинення окремих видів правопорушень (проступків). Цьому виду провадження притаманним є мінімум процесуальних дій, їх оперативність та економічність. У випадку спрощеного провадження протокол про вчинення правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, особисто приймає, а іноді і виконує рішення щодо адміністративного стягнення (штраф або попередження) на місці вчинення правопорушення.

Так, відповідно по положень ст. 258 КУпАП протокол не складається за вчинення окремих адміністративних правопорушень (наприклад при вчиненні самовільного сінокосіння і пасіння худоби, самовільного збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70 КУпАП),

---

<sup>1</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоєць – К.: "Істина", 2008 – с. 178.

порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП), порушення правил рибальства (ч. 3 ст. 85 КУпАП), знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153 КУпАП), якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51 грн.), а за порушення правил полювання (ч.1 ст.85 КУпАП) - семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (119 грн.).

Крім того, протокол про адміністративне правопорушення не складається при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження за низку незначних проступків (наприклад за порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст. 107 КУпАП), Викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109 КУпАП), пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, стекол локомотивів і вагонів, куріння у вагонах (у тому числі в тамбурах) приміських поїздів, у невстановлених для куріння місцях у поїздах місцевого і дальнього сполучення, а також у метрополітенах (ст. 110 КУпАП) тощо).

Необхідно зауважити, що за вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції (ст. 222 КУпАП), протокол про адміністративне правопорушення не складається поліцейським, у випадку, коли особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Якщо особа яка притягається до адміністративної відповідальності, під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення, оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, поліцейський зобов'язаний скласти протокол про адміністративне правопорушення, крім випадків:

- вчинення адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції;
- вчинення адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, що були зафіксовані в автоматичному режимі.

Коломоець Т.О. класифіковано провадження у справах про адміністративні правопорушення, залежно від виду органів, які його здійснюють: 1) адміністративне; 2) судове; 3) здійснюване громадськими організаціями<sup>1</sup>.

Відповідно, у адміністративному порядку провадження здійсню-

---

<sup>1</sup> Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Підручник / Т.О. Коломоець – К.: "Істина", 2008 – с. 179.

ється органами виконавчої влади, тобто:

- адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади;
- виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад;
- одноособово службовими (посадовими) особами – представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного та електротранспорту, рибоохорони, митних органів, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами, працівниками Національної поліції, (тобто поліцейськими, інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється судьями одноособово.

Щодо змісту провадження в справах про адміністративні правопорушення, ми підтримуємо думку Демського Е.Ф. про те, який визначає зміст провадження, як суспільні відносини, що спрямовані на розгляд і вирішення адміністративної справи та виконання постанови про накладення стягнення, а не на притягнення правопорушників до відповідальності, як це зазначено у деяких джерелах. Зазначене провадження може закінчитися виправданням невинуватої особи, або звільненням від адміністративної відповідальності (ст. 22 КУпАП) чи закриттям провадження з підстав, передбачених ст. 247 КУпАП. Крім того, змістовною ознакою провадження є вчинення процесуальних дій всіма учасниками процесу, а не лише суб'єктом владних повноважень<sup>1</sup>.

## **5.2. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Переходячи до розгляду учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення підтримаємо позицію В.Г. Перепелюка про те, що існує два провадження, що складаються при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Перше провадження складається з приводу протоколу про адміністративне правопорушення (вчинення адміністративного правопорушення). А друге – з приводу скарги на постанову про накладення адміністративного стягнення. Оскільки ці два провадження складають єдиний процесуальний масив, то і загальні питання розгляду даної категорії справ (суб'єкти, заходи процесуального

---

<sup>1</sup> Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Навчальний посібник – К.: Юрінком Інтер, – 2008. – с. 327.

забезпечення, закриття провадження, процесуальний контроль) варто розглядати поєднано. З однієї сторони процесуальні дії вчинюються державними, громадськими органами та органами місцевого самоврядування, які уповноважені вживати заходів по виявленню, попередженню адміністративних проступків, застосуванню і виконанню стягнень. З іншої сторони діють суб'єкти, які або захищають свої інтереси, або залучаються до проведення окремих процесуальних дій<sup>1</sup>.

Усіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні проступки можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу (лідуючі);
- 2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені);
- 3) допоміжні учасники процесу (допоміжні).

До першої групи завжди належать державні органи, їхні посадові особи, які уповноважені розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні проступки, визначати рух і долю справи. Перелік цих органів визначено ст. 213 КУпАП, а також статтями 218-244-8. Тобто вони вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин.

До зацікавлених осіб належить правопорушник, бо прийняте рішення завжди буде стосуватись його прав та свобод (позбавлення права керування, полювання).

До третьої групи належать: свідки, потерпілий, експерти, перекладачі, захисники, законні представники осіб тощо.

У КУпАП закріплено перелік осіб, які беруть участь у провадженні, по справах про адміністративні правопорушення:

- особа, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- потерпілий;
- законні представники;
- захисник;
- свідок;
- експерт;
- перекладач.

Центральною фігурою при провадженні є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності (її права визначені в ст. 268 КУ-

---

<sup>1</sup> Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / Володимир Григорович Перепелюк – Чернівці: Рута, 2003. – с. 128.

пАП та ст. 366 МК). Саме навколо неї зосереджено процесуальну діяльність всіх інших суб'єктів провадження.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) давати пояснення; 3) подавати докази; 4) заявляти клопотання; 5) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою захисника; 6) виступати рідною мовою; 7) користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; 8) оскаржити постанову по справі.

За відсутності зазначеної особи справа може бути розглянута лише у випадках, коли є дані про своєчасне її оповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Під час розгляду деяких категорій справ (дрібно хуліганство, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця, дрібно викрадення чужого майна, порушення правил адміністративного нагляду, та деяких інших) присутність особи, що притягується до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення такої особи від явки на виклик, орган внутрішніх справ (Національна поліція) здійснює її привід.

Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП). Ця особа вправі знайомитися з усіма матеріалами справи, заявляти клопотання, приносити скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення. Потерпілий може бути допитаний як свідок.

Законні представники (ст. 270 КУпАП) – батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, представляють інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої представляють; 3) приносити скарги на рішення по справі.

Захисник (ст. 271 КУпАП). Для надання юридичної допомоги особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, інший фахівець в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання; 3) за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Свідок (ст. 272 КУпАП). В якості свідка у справі про адміністративне правопорушення, може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі будь-які обставини, що підлягають встановленню по даній справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, які розглядають справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт (ст. 273 КУпАП) – особа, що володіє спеціальними знаннями. Він призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право: 1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмету експертизи; 2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; 3) з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; 4) бути присутнім при розгляді справи.

Перекладач (ст. 274 КУпАП) призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу і зробити повно й точно доручений йому переклад. Як перекладач може бути запрошена й особа, що розуміє знаки німих та глухонімих.

Потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам відшкодовуються у встановленому порядку витрати, що їх вони зазнали у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. За особами, яких викликають як потерпілих, свідків, експертів і перекладачів, зберігається у встановленому порядку середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв'язку з явкою в орган (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

Окремо варто відмітити такого учасника провадження, як прокурор, основне завдання якого полягає в межах наданих Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», реагувати на будь-яке порушення, а якщо воно не усунуто, своєчасно реагувати на порушення провадження в порядку нагляду. Тобто, забезпечення законності в зазначеній царині насамперед пов'язане з такою функцією прокуратури, як нагляд за дотриманням і застосуванням законів.

Обов'язковими учасниками будь-якого провадження в справах про адміністративні правопорушення є: 1) особа, яка виявила факт правопорушення (наприклад, особа, яка відповідно до законодавства має здійснювати охорону громадського порядку); 2) посадова особа, яка порушила справу (уповноважена посадова особа державного органу, яка відповідно до ст. 255 КУпАП наділена повноваженнями щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення та здійснення розслідування у справі); 3) посадова особа юрисдикційного органу, яка відповідно до законодавства (ст. 218 – 244-17 КУпАП) наділена повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні проступки та винесення по ним рішення.

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено в розділі III КУпАП, у якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Органи (посадові особи) розглядають справи про адміністративні проступки в межах своєї підвідомчості. Встановлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа мають право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. І тому, коли кажуть, що справа підвідомча якомусь органу, то мають на увазі, що саме цей орган займається цією справою, що його уповноважено вирішувати такі справи. Установлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції, куди входять також і повноваження. Повноваження визначають, що може зробити, які заходи може вживати орган (посадова особа) у той час як підвідомчість окреслює межі повноважень на території та за обсягом справ, які вирішуються.

Розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну й територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ.

Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Так, наприклад, законодавством встановлено, що справи про порушення правил пожежної безпеки розглядаються органами, які здійснюють державний пожежний нагляд. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать і місце вчинення правопо-



рушення, і вік правопорушника.

Під територіальною підвідомчістю мають на увазі нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості: справа розглядається за місцем учинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ встановлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядатися як за місцем учинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника. А справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення та обліку таких правопорушень.

### **5.3. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Адміністративне правопорушення може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема, заходів припинення (вимоги припинити правопорушення, застосування спеціальних засобів, зброї тощо). Особливу їх групу становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Характерними їх рисами є, поперше те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні проступки. По-друге, заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. По-третє, крім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів: неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. По-четверте, це несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для по-

рушника. По-п'яте, встановлено процесуальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

Законодавством про адміністративну відповідальність передбачено наступні заходи процесуального забезпечення (ст.259-266 КУпАП):

1. доставлення порушника;
2. адміністративне затримання особи;
3. особистий огляд;
4. огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб;
5. тимчасове затримання транспортного засобу;
6. відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами;
7. огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.
8. привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.268 КУпАП).

Під доставленням правопорушника необхідно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що полягає в примусовому супроводженні особи до приміщення. При доставленні особи її примушують прямувати (пішки або на транспорті) до приміщення Національної поліції або до штабу з охорони громадського порядку.

Але необхідно наголосити, що доставлення правопорушника – це не тільки примусове супроводження даної особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку.

Єдиною метою застосування доставлення слід вважати необхідність складання протоколу про адміністративне правопорушення якщо його не можливо скласти на місці, а складання протоколу є обов'язковим.

Слід мати на увазі, що діюче законодавство не встановлює чіткий перелік підстав, що унеможливають складання протоколу про адміністративне правопорушення на місці, залишаючи вирішення цього питання на розсуд уповноваженої особи. До таких підстав слід відносити: відсутність документів у особи-правопорушника, відсутність бланків протоколів, несприятливі погодні умови тощо.

Крім того, враховуючи мету доставлення (складання протоколу

про адміністративне правопорушення) дана процедура не може застосуватись при спрощеному провадженні, бо останнє не передбачає складання протоколів про адміністративне правопорушення.

До особливостей цього заходу можна віднести:

– він застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення;

– застосувати цей захід можна лише до особи, яка вчинила адміністративний проступок;

– доставлення особи може здійснюватися до поліції, підрозділу Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку, органів воєнізованої охорони, приміщень виконавчих органів місцевого самоврядування (сільські, селищні ради), в окремих випадках – до органів Служби безпеки України;

– за вчинення визначеної законодавством (ч. 2 ст. 259 КУпАП) категорії проступків, порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою, і якщо в неї немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про неї;

– особами, які уповноважені здійснювати доставляння є: в більшості випадків працівники Національної поліції та співробітники громадських формувань з охорони громадського порядку; в окремих випадках (ч. 3 ст. 259 КУпАП) – громадські інспектори з охорони природи; громадські мисливські інспектори; громадські інспектори органів рибохорони та громадські лісові інспектори; працівники державної та відомчої лісової охорони: при вчиненні правопорушень, пов'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше державне або громадське майно, порушника може бути доставлено працівниками воєнізованої охорони (ч.4 ст. 259 КУпАП);

– доставляння порушника має бути проведено в можливо короткий строк;

– як правило при доставленні не застосовуються заходи фізичного впливу та спеціальні засоби (кайданки, гумові кийки тощо);

– відповідно до положень КУпАП, про застосування до особи процедури доставлення не передбачено складання процесуальних документів, але її складання може бути зафіксовано у внутрішніх інструкціях, наказах. Так про застосування до особи доставлення працівники Національної поліції складають рапорт на ім'я керівника;

– перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше.

– термін перебування доставленої особи у приміщенні органів Національної поліції законодавчо не визначений.

*Адміністративне затримання* – найбільш розповсюджений захід адміністративного припинення, що застосовується до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Воно складається з примусового, короткочасного обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян у вигляді утримання їх під наглядом у приміщенні поліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку (ст. 263 КУпАП).

Застосування процедури адміністративного затримання особи викликано досягненням особливої мети, що полягає у:

– припинення протиправної поведінки, коли вичерпані інші заходи впливу;

– встановлення особи-порушника;

– складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці, а складання протоколу є обов'язким;

– забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи;

– забезпечення виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Цей захід тісно пов'язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні адміністративні процесуальні дії (особистий огляд речей і документів, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення), компетентному органу або особі необхідно провести адміністративне затримання особи.

До особливостей цього заходу можна віднести:

– він застосовується лише органами (посадовими особами) правомочними здійснювати адміністративне затримання: органами Національної поліції, органами прикордонної служби, старшою у місці розташування охоронюваного об'єкта посадовою особою воєнізованої охорони, посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органами Служби безпеки України, посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізолято-

рів, посадовими особами органів Державної міграційної служби України (ст. 262 КУпАП);

– при застосуванні процедури адміністративного затримання працівникам Національної поліції дозволяється застосовувати заходи фізичного впливу та спеціальні засоби (кайданки, гумові кийки);

– встановлюються чіткі строки адміністративного затримання (ст.263 КУпАП);

– загальний термін адміністративного затримання - не більш як три години;

– щодо осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду - виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано для встановлення особи та з'ясування обставин правопорушення - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин з моменту;

– щодо осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, строк затримання встановлюється до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи; проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання;

– про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються: а) дата і місце його складання; б) посада, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка склала протокол; в) відомості про особу затриманого; г) час і мотиви затримання; д) складений протокол про адміністративне затримання в ряді випадків створює умови недоцільності складання протоколу особистого огляду і вилучення речей, тому що по суті він об'єднує ці процесуальні акти, останні необхідно складати самостійно тільки в тих випадках, коли вони містять багато інформації, яку неможливо компактно розмістити на відповідних сторінках протоколу про адміністративне затримання;

- протокол про адміністративне затримання підписується: а) посадовою особою, яка його склала; б) затриманим; в) понятими (при проведенні особистого огляду, огляду речей (документів), вилученню речей (документів));
- у разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це;
- на прохання особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, про місце її перебування повідомляються: а) родичі; б) адміністрація за місцем роботи або навчання;
- про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляються його батьки або особи, які їх замінюють;
- про адміністративне затримання особи обов'язково повідомляється Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- в протоколі адміністративного затримання відзначається причина звільнення (наприклад, закінчення розслідування і складання протоколу про адміністративне правопорушення); перераховуються повернуті затриманому речі, береться його підпис про те, що він не має претензій по суті процедури затримання, а якщо має, то які;
- адміністративне затримання особи може бути оскаржено у вищестоящий орган (посадовій особі) зацікавленою особою;
- протокол затримання необхідно складати навіть в тих випадках, коли особа не поміщається в камеру (кімнату) для затриманих;
- у більшості органів уповноважених здійснювати адміністративне затримання є книга (журнал) обліку осіб доставлених у чергову частину.

Адміністративне затримання має багато спільних ознак з доставленням і разом з тим відрізняється від нього. Спільні риси: 1) як перший так і другий здійснюється для забезпечення провадження у справі; 2) полягають у застосуванні до правопорушника заходів примусу; 3) підставами застосування є факт вчинення проступку; 4) застосовуються як винятковий захід, коли скласти протокол про адміністративний проступок на місці вчинення неможливо.

Розбіжності: 1) правовою основою застосування доставлення – ст.259 КУпАП, для адміністративного затримання – ст.261 КУпАП; 2) на відміну від доставлення, що являє собою примусове доставлення особи до місця з'ясування, адміністративне затримання застосовується як примусове обмеження свободи дій; 3) при утриманні особи в спеціальному приміщенні органу внутрішніх справ час доставлення правопорушника в законодавстві чітко не визначений (у ст. 259 КУпАП зазначається лише, що доставлення правопорушника має бути проведено у

якогомога коротший строк); 4) доставлення, на відміну від адміністративного затримання, здійснюється більш широким колом осіб.

Особистий огляд і огляд речей проводяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Право на їх провадження надано уповноваженим на те посадовим особам: а) органів внутрішніх справ (Національної поліції); б) воєнізованої охорони; в) цивільної авіації; г) митних установ; д) органів прикордонної служби.

Особистий огляд проводиться уповноваженою на те особою однієї статі із затриманим і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Право на огляд речей, крім вищезазначених, надано посадовим особам: а) природоохоронних органів; б) органів лісоохорони; в) органів рибоохорони; г) органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік органів може бути розширеним, згідно з ч.2 ст. 264 КУпАП.

При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу огляд транспортних засобів у встановленому порядку мають право проводити уповноважені на те посадові особи: а) працівники Національної поліції; б) органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; в) органів рибоохорони.

Огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові за участю двох понятих під час відсутності власника.

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Протокол особистого огляду оформляється тільки по відношенню предметів та речей, які безпосередньо знаходять при порушнику або в його одязі. Огляд інших речей (сумок, дипломатів) оформляється протоколом огляду речей. Допускається заміна цих протоколів відповідним записом в протоколі адміністративного затримання

Чинним КУпАП врегульовано лише загальні положення проведення особистого огляду.

В справах про адміністративні правопорушення виникають і деякі особливості проведення такого заходу:

- виникає необхідність огляду органів тіла особи;
- предмети правопорушення можуть бути приховані у будь-якій частині одягу порушника;

– при огляді особи можуть бути використані технічні засоби.

Тому, необхідно звернути увагу на те, що огляд повинен бути проведений лише в межах необхідних для виявлення правопорушення або виявлення заборонених речей під час поміщення особи в камеру для затриманих.

Під час особистого огляду: оглядають всі дрібні предмети, що є у громадянина, а також головні убори; оглядають верхній одяг і взуття громадянина; крізь білизну на дотик перевіряється наявність сторонніх предметів на тілі; оглядають білизну, що знята громадянином; оглядають волосся, руки, ноги та інше.

Особистий огляд бажано проводити в ізольованих приміщеннях, або ізольованих приміщеннях транспортних засобів, які відповідають санітарно-гігієнічним вимогам. Під час такого огляду доступ у ці приміщення сторонніх осіб і можливість вести спостереження за здійсненням огляду повинно бути виключено.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення здійснюється посадовими особами, яким надано право проводити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володарю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей.

До особливостей застосування цього заходу можна віднести:

– вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у місцях, що їх визначають органи (посадові особи), яким надано право провадити вилучення речей і документів, відповідно до Порядку зберігання вилучених під час провадження у справах про адміністративні речей і документів, затвердженого Постановою КМУ від 16.01.2012 № 17;

– після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, вилучені речі і документи: а) у встановленому порядку конфісковують; б) повертають власнику; в) знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують: вилучені ордени, медалі, нагрудні знаки до почесних звань, почесних грамот, після розгляду справи підлягають поверненню їх законному власнику, а якщо він невідомий, надсилаються в той орган, який їх надав, присвоїв;

– вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають



знищенню працівниками поліції;

– при затриманні предметів контрабанди для забезпечення стягнення штрафу допускається вилучення речей (цінностей) у особи, яка вчинила контрабанду, якщо остання не має постійного місця проживання в Україні;

– працівники Національної поліції при вчиненні правопорушень пов'язаних з незаконним обігом, застосуванням вогнепальної, або пневматичної та холодної зброї, бойових припасів та електрошокових пристроїв, спеціальних засобів має право провести особистий огляд і огляд речей порушника; якщо особа вчинила правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення зброї, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише у невідкладних випадках;

При вилученні номерних речей бажано вказувати їх номер, а для документів – їх серію, номер, ким і коли видані. Гроші повинні враховуватися сумарно за кількістю купюр. При вилученні іноземної валюти, а також деяких національних грошових одиниць доцільно також фіксувати номери купюр. Рекомендується при вилученні виключати такі слова, як «золота обручка», «золоті часи», «срібний ланцюг», «шкіряна сумка», «шкіряний ремінець» та використовувати замість цього такі формулювання як «обручка з металу жовтого кольору», «ланцюжок з металу сріблястого кольору», «сумка коричневого кольору» тощо. Крім того, бажано не допустити при вилученні речей та складанні протоколу категоричних тверджень про природу та походження речей, висновок про сутність яких може дати лише фахівець.

Вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб. Правовою підставою для здійснення вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб є КУпАП, Постанова КМУ "Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення" від 17.12.2008 № 1086, Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 "Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі".

Тимчасове вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб здійснюється уповноваженою особою підрозділу Національної поліції.

Посвідчення водія тимчасово вилучається за наявності підстав

вважати, що водієм вчинено правопорушення, передбачене КУпАП, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом. Замість вилученого посвідчення водія, до прийняття рішення за протоколом про адміністративне правопорушення, особі видається тимчасовий дозвіл на керування терміном на три місяці.

Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

У разі винесення постанови суду про позбавлення права керування транспортним засобом тимчасово вилучене посвідчення водія особі, стосовно якої застосовано вказаний захід адміністративного стягнення, не повертається на термін позбавлення права керування транспортним засобом.

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права особі, стосовно якої застосовано вказане адміністративне стягнення, повертаються вилучені в неї документи відповідно до чинного законодавства. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після успішного складання нею іспитів для отримання права керування.

Талон про проходження державного технічного огляду може бути тимчасово вилучений з одночасною заборонаю експлуатації транспортного засобу за наявності несправностей у гальмовій системі, рульовому управлінні, тягово-зчипному пристрої, зовнішніх світлових приладах у темну пору доби або якщо такий засіб не укомплектований відповідно до призначення чи має інші технічні несправності, з якими відповідно до встановлених правил його експлуатація забороняється, або переобладнаний з порушенням відповідних правил, норм і стандартів, або є таким, що своєчасно не пройшов державний технічний огляд.

Ліцензійна картка на транспортний засіб тимчасово вилучається уповноваженою особою у разі експлуатації транспортного засобу, який використовується для надання послуг з перевезення пасажирів або вантажів, водієм, у дорожньому листі якого відсутні відмітки про проходження щозмінного передрейсового медичного огляду та перевірку технічного стану транспортного засобу, без посвідчення водія відповідної категорії, а також у разі направлення в рейс одного водія під час здійснення пасажирських перевезень на автобусному маршруті протяжністю понад 500 кілометрів.

Під час тимчасового вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб уповноважена особа складає на місці виявлення правопору-

шення відповідний акт у трьох примірниках, один з яких видається під розписку водієві.

У разі наявності достатніх підстав вважати, що виїзд транспортного засобу без ліцензійної картки на транспортний засіб, належно оформлених документів, а також направлення в рейс одного водія допущено з вини відповідальної посадової особи суб'єкта господарювання водій може давати пояснення, які долучаються до складеного протоколу про адміністративне правопорушення.

*Тимчасове затримання транспортного засобу.* Правовою підставою є КУпАП, Постанова КМУ "Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках" від 17.12.2008 № 1102, Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 "Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі".

Тимчасове затримання транспортного засобу уповноваженою особою Державтоінспекції проводиться у випадках, передбачених статтею 265-2 КУпАП, зокрема у разі, коли неможливо усунути причину затримання на місці виявлення адміністративного правопорушення, і передбачає примусове припинення використання такого транспортного засобу шляхом його блокування за допомогою технічних пристроїв або доставлення на спеціальний майданчик чи стоянку.

Слід підкреслити, що доставляння транспортного засобу на спеціальний майданчик за допомогою евакуатора, дозволяється виключно у випадку, якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху (якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху).

Після тимчасового затримання транспортного засобу працівник відповідного уповноваженого підрозділу Національної поліції зобов'язаний надати особі можливість повідомити про тимчасове затримання транспортного засобу та своє місцезнаходження іншу особу за власним вибором і вжити заходів щодо повернення автомобіля до місця постійної дислокації, а також забороняє експлуатацію транспортного засобу до усунення несправностей, виявлених у процесі його огляду, або до демонтажу спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Якщо правопорушення може бути усунуте водієм у максимально короткий строк, поліцейський не проводить тимчасове затримання транспортного засобу і оформляє протокол про адміністративне правопорушення, а у випадках, передбачених КУпАП, виносить постанову у

справі про адміністративне правопорушення без складення протоколу.

Про місце зберігання тимчасово затриманого транспортного засобу поліцейський повідомляє водієві під час складання протоколу про адміністративне правопорушення або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, а в разі його відсутності - до чергової частини територіального органу Національної поліції України. Про тимчасове затримання транспортного засобу боржника поліцейський повідомляє державному виконавцю протягом трьох діб.

Строк тимчасового затримання транспортних засобів чітко не визначений та становить до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більш як на три дні з дати такого затримання.

Після закінчення триденного строку тимчасового затримання транспортного засобу особа має право звернутися до підрозділу Національної поліції зі зверненням щодо повернення їй тимчасово затриманого транспортного засобу.

Подання особою такого звернення є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення.

*Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані.*

Правовою підставою є: КУпАП, Постанова КМУ "Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду" від 17.12.2008 № 1103, Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 "Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі", спільний наказ МВС України та МОЗ України "Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції" від 09.11.2015 № 1452/735.

Особливість застосування цього заходу процесуального забезпечення полягає в тому, що він застосовується лише до осіб, які:

– є водіями, судноводіями та особами, які керують транспортними засобами, річковими і маломірними судами;

– відносно яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння (алкогольного, наркотичного тощо);

– вищезазначені особи підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп'яніння.

Водії та інші особи, які керують транспортними засобами, стосовно яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами та огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (частина перша статті 266 КУпАП).

Процедура направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду здійснюються відповідно до Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1103.

Про знаходження водія у стані сп'яніння свідчить, наприклад зовнішній вигляд особи, інформація інших учасників дорожнього руху, характер руху транспортного засобу.

Ознаками алкогольного сп'яніння є:

- а) запах алкоголю з порожнини рота;*
- б) порушення координації рухів;*
- в) порушення мови;*
- г) виражене тремтіння пальців рук;*
- г) різка зміна забарвлення шкірного покриву обличчя;*
- д) поведінка, що не відповідає обстановці.*

Крім зазначеного - заява громадян про вживання водієм спиртних напоїв, а так само зізнання в цьому самої особи.

Ознаками наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, є:

- а) наявність однієї чи декількох ознак стану алкогольного сп'яніння (крім запаху алкоголю з порожнини рота);*

б) звужені чи дуже розширені зіниці, які не реагують на світло;  
в) сповільненість або навпаки підвищена жвавість чи рухливість ходи, мови;

г) почервоніння обличчя або неприродна блідість.

Крім того, специфічною ознакою можуть бути численні сліди від ін'єкцій на тілі.

Огляд може проводитися уповноваженою особою Національної поліції на місці зупинки транспортного засобу з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ або в закладі охорони здоров'я лікарем, за відсутності лікаря - фельдшером фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов спеціальну підготовку).

Результати огляду, проведеного в присутності двох свідків працівником Національної поліції з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ і Держспоживстандартом, зазначаються в спеціальному акті.

Не можуть бути залучені як свідки працівники поліції або особи, щодо неупередженості яких є сумніви.

У разі проведення огляду в закладах охорони здоров'я висновок про його результати долучається до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі відмови водія транспортного засобу від проведення огляду в закладі охорони здоров'я посадова особа Національної поліції в присутності двох свідків складає протокол про адміністративне правопорушення, у якому зазначає ознаки сп'яніння і дії водія щодо ухилення від огляду.

У разі відмови водія транспортного засобу від проходження огляду на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу або його незгоди з результатами огляду, проведеного уповноваженою особою Національної поліції, огляд на стан сп'яніння проводиться в найближчому закладі охорони здоров'я, якому надано право на проведення такого огляду.

Іноземці й особи без громадянства підлягають огляду на загальних підставах. Огляд іноземців, які користуються дипломатичним імунітетом, здійснюється, за їх згодою, у закладах охорони здоров'я.

Під час проведення огляду працівники закладів охорони здоров'я та поліції повинні діяти тактовно, не принижуючи честі й гідності особи, яка оглядається.

Якщо особа відмовляється пройти відповідне обстеження під час перевірки її стану спеціальними технічними засобами або у медичній установі, то в її діях мають місце ознаки правопорушення передбачено-

го ст. 130 КУпАП.

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів заінтересована особа може оскаржити застосування цього заходу у вищестоящій орган або посадовій особі.

***Питання для самоконтролю:***

1. *Дайте визначення поняття адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

2. *Визначте основні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

3. *Зазначте особливі риси провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

4. *Визначте лідируючих суб'єктів в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.*

5. *Визначте процесуальні особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

6. *Дайте аналіз процесуального порядку адміністративного затримання.*

**Розділ 6**  
**СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ**  
**ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*6.1. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування*

*6.2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі*

*6.3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення*

*6.4. Виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення.*

**6.1. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування**

Незважаючи на наявні розбіжності позицій різних вчених-адміністративістів щодо юридичної природи, суті та дефініції поняття «провадження в справах про адміністративні проступки», їх погляди збігаються в одному – названий вид адміністративного процесу складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, тобто – стадій .

Серед вчених-адміністративістів нема єдиного погляду на питання кількості стадій у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Так, Стеценко С.Г. виділяє п'ять стадій провадження в справах про адміністративні проступки: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення; 3) прийняття рішення у справі; 4) оскарження та опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення (не є обов'язковою); 5) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення .

В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк та Т.О. Коломоець вказують на чотири стадії такого провадження: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; 3) оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання рішення, застосування адміністративного стягнення.

Попереднє адміністративне розслідування вважають самостійною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення



І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова.

В.А. Юсупов виділяє сім стадій: 1) порушення справи; 2) збір і вивчення потрібної інформації; 3) попереднє вивчення матеріалів справи; 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню; 5) розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; 6) розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; 7) виконання рішення у справі. І лише дві стадії адміністративно-деліктного провадження вирізняє російський правник А. Б. Агапов.

Перелічене дає можливість зробити висновок, що відмінності у поглядах на кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення не мають принципового характеру, їх можна виокремлювати і об'єднувати, однак важливим є саме сутність стадій, яка має повно і точно відображати логічну структуру провадження, включаючи етапи чи окремі дії, що здійснюються у в ході цього процесу.

Взагалі, під *стадією провадження необхідно розуміти таку порівняно самостійну його частину, котра наряду із загальними завданнями провадження має притаманні тільки їй цілі і особливості*. Стадії відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акту розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Ми підтримуємо думку Коломоєць Т.О., про те, що у якому б порядку не здійснювалося провадження, воно, як правило, проходить такі стадії:

I стадія – порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

II стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови.

III стадія – перегляд справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі.

IV стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій, в свою чергу складається із конкретних етапів, а останні включають в себе окремі процесуальні дії.

**Стадія порушення адміністративного провадження і адміністративного розслідування** – початкова стадія провадження. Підставою її порушення є дані, які з достатньою ймовірністю свідчать про наяв-

ність ознак проступку, тобто такою підставою виступає факт вчинення адміністративного правопорушення.

Вона складається з наступних етапів:

- порушення справи;
- з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, виявлення винних, спричиненої шкоди тощо;
- процесуальне оформлення результатів розслідування;
- направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю.

Порушенню справи про адміністративне правопорушення передують з'ясування приводів та підстав для цього.

Приводів порушення справи в КУпАП законодавець не визначає в той час, як у ст. 360 МКУ такі приводи зафіксовані. З урахуванням зазначеного, а також використовуючи кримінально-процесуальні підходи щодо розуміння приводів порушення справи, визначені в ст. 94 КПК України, приводами порушення справи слід вважати одержання уповноваженими особами будь-якої інформації про діяння, що мають ознаки проступку. Такою інформацією може бути:

1) безпосереднє виявлення адміністративного проступку уповноваженою особою;

2) заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, організацій, засобів масової інформації в пресі, по радіо, телебаченню, інші повідомлення;

3) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від інших правоохоронних та контрольних органів;

4) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від митних, прикордонних та правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо.

КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб. Виходячи з цього можна припустити, що саме ознаки адміністративного правопорушення є тією єдиною підставою, яка дає можливість, навіть зобов'язує відповідні органи, їх посадових осіб порушити (відкрити) провадження у справі про адміністративний проступок.

Аналіз змісту поняття адміністративного правопорушення (проступку), визначений законодавцем у ст. 9 КУпАП, дає змогу виділити ознаки адміністративного проступку. До них належать: 1) виключно діяння, тобто дія, яку вчинила особа, чи бездіяльність, коли особа зобов'язана була вчинити певну дію, але не вчинила її. Ніякі думки, бажання, інші психічні вияви не можуть бути ознакою адміністративного

проступку; 2) протиправність, яка виражається в забороні нормами матеріального права певних діянь і впливає з того, що особа здійснює заборонену законодавством дію або не здійснює тих дій, які необхідно здійснити. Протиправність відокремлює адміністративні проступки від інших проступків, на які законодавством не встановлено будь-яких заборон; 3) винність, яка виражається власним ставленням особи до свого діяння і його наслідків. Законодавець вказує на форми вини які, мають юридичне значення при кваліфікації проступку та призначенні міри стягнення. Це умисел або необережність; 4) адміністративна караність, яка виражається у призначенні міри стягнення, передбаченого законом за вчинення конкретного правопорушення. Ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний проступок від інших протиправних вчинків, які хоча і заборонені нормами права, але за їх вчинення не встановлена законом адміністративна відповідальність; 5) об'єкт посягання, на який спрямовані діяння. Це діяння, що посягають на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Проте суспільні відносини охороняються нормами адміністративної відповідальності значно ширше, ніж зробив перелік законодавець; 6) антигромадська спрямованість, яка виражається ступенем суспільної небезпеки і має принципові положення для розмежування злочинів, адміністративних і дисциплінарних правопорушень.

Вказані ознаки адміністративного правопорушення (проступку) в своїй сукупності складають наявність події адміністративного правопорушення (проступку), юридичного явища як такого, спонукають уповноважені на те органи до вчинення відповідних процесуальних дій — складання протоколів про адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо.

Встановлення ознак адміністративного проступку здійснюється відповідно до повноважень, визначених адміністративно-процесуальним законом, органами, їх посадовими особами шляхом вчинення відповідних процесуальних дій з одночасною обов'язковою фіксацією у процесуальних документах.

Ознаки адміністративного проступку встановлюються:

1) особами, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, що визначені ст. 255 КУпАП, ст. 354 МКУ;

2) особами, які уповноважені накладати стягнення у вигляді попередження або штрафу (у розмірі до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) на місці вчинення проступків у випадках, передбачених ст. 258 КУпАП, без складання протоколу;

3) особами, які уповноважені здійснювати доставлення правопорушника відповідно до ст. 259 КУпАП;

4) особами, які мають право здійснювати адміністративне затримання відповідно до ст. 262 КУпАП, ст. 374 МКУ;

5) особами, які уповноважені провадити особистий огляд і огляд речей відповідно до ст. 264 КУпАП;

6) особами, які мають право на вилучення речей і документів відповідно до ст. 265 КУпАП, ст. 377 МКУ;

7) особами, які мають право щодо відсторонення від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння відповідно до ст. 266 КУпАП;

8) особами, які можуть проводити митне обстеження — ст. 378 МКУ та пред'являти товари, транспортні засоби, документи для впізнання — ст. 379 МКУ.

Отже, встановлена уповноваженою особою і зафіксована процесуальним документом подія адміністративного проступку є підставою для порушення (відкриття) провадження у справі про адміністративне правопорушення. Процесуальним документом, в якому зафіксована подія проступку, у всіх випадках є протокол про адміністративне правопорушення або акт про правопорушення.

До складання протоколу уповноважена особа з'ясовує обставини правопорушення та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку. Складений протокол повинен містити наступні дані: а) дату і місце його складання; б) посаду, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка його склала; в) відомості про особу порушника; г) місце, час і суть вчиненого правопорушення; д) нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; е) прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; ж) пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення від підписання протоколу, про це у ньому робиться відповідний запис.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складанні протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки (ст. 268 КУпАП та ст. 366 МК), про що робиться відповідна відмітка у протоколі.

Особливу увагу при складанні протоколу необхідно приділяти

опису обставин, які свідчать про вчинене адміністративне правопорушення. Органу (посадовій особі), який проводить провадження, важливо мати уявлення про те, чи є зафіксоване в протоколі діяння адміністративним проступком. Бажано не допускати в протоколі загального опису правопорушення (наприклад, «порушив громадський порядок», «нетактовно поведив себе в громадському місці», «знаходився п'яним в громадському місці»), і вказати в чому конкретно, і в яких протиправних діях (бездіяльності) знайшло вияв вчинене правопорушення.

При складанні протоколу дані про правопорушника бажано заносити з паспорту або іншого документа, який його замінює. Якщо ж правопорушник не має при собі документів, то уповноважена особа, яка складає протокол, повинна застосувати інші заходи для встановлення його особи.

В практичній діяльності органів внутрішніх справ непоодинокі випадки, коли винна у вчиненні правопорушення особа з метою ухилення від відповідальності, під час складання протоколу про адміністративне правопорушення надає неправдиву інформацію про себе, або іноді надає дані іншої особи, що може створити незручності для законослухняних громадян при відсутності будь-якої вини.

Протокол – це єдиний процесуальний документ, який є підставою розгляду і вирішення адміністративної справи. Завершальним етапом цієї стадії є направлення (надсилання) справи та протоколу до органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення.

На відміну від кримінально-процесуального права адміністративне законодавство рідко передбачає прийняття акта, яким порушується справа про адміністративне правопорушення. В кримінальному процесі ним є постанова про порушення кримінальної справи, в адміністративному провадженні проступків, як правило, закріплюється лише заключний документ – протокол про адміністративне правопорушення. Виключенням можуть бути обставини, коли прокурором виноситься постанова про порушення зазначеного провадження.

Тобто протокол про адміністративне правопорушення є головним документом на всіх стадіях провадження, який не тільки закріплює факт правопорушення та є підставою для його розгляду, але й містить всю негативну інформацію про проступок.

Протокол складається у двох примірниках. Оригінал протоколу надсилається посадовій особі, яка буде розглядати справу про адміністративне правопорушення, а копія надсилається рекомендованим листом або вручається особисто правопорушнику.

Оригінал протоколу про правопорушення надсилається до органів, які проводять дізнання, досудове слідство чи оперативно-розшукову діяльність, або до суду для притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 221 КУпАП, а також притягнення до адміністративної відповідальності неповнолітніх.

Протокол не складається у випадках передбачених ст. 258 КУпАП якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол про адміністративне правопорушення не складається у разі вчинення особою проступку за ст. 185-3 КУпАП ("Прояв неповаги до суду") та адміністративних правопорушень розгляд якого віднесено до компетенції органів Національної поліції (ст. 222 КУпАП), в тому числі, у сфері безпеки дорожнього руху, які зафіксовані в автоматичному режимі.

Крім того, протокол не складається у випадках коли штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

За правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, що відносяться до компетенції розгляду Національної поліції, протоколи про адміністративні правопорушення не складаються взагалі, крім випадків вчинення проступку особою, віком до 18-ти років.

До протоколу долучаються матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (рапорти посадових осіб, заяви, пояснення правопорушників, свідків правопорушення, протоколи, акти виявлення, знищення тощо).

Кожен документ має свої реквізити (дату, адресу, назву, підпис, штампи, печатки тощо) і повинен відповідати своєму призначенню, містити достовірну інформацію, відповідати вимогам законодавства.

Складений протокол разом із матеріалами надсилається органі (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (ст. 257 КУпАП). Норми КУпАП не встановлює строку, протягом якого протокол має бути направлений, однак виходячи із зазначених правил документообігу цей строк, на нашу думку, не може перевищувати трьох робочих днів.

Разом з тим в законодавстві передбачені обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена підлягає закриттю (ст. 247 КУпАП): відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої не-

обхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи строків накладання адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП); наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Таким чином, порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування – є початковою стадією провадження, яка являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксація та кваліфікація.

## **6.2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі**

Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови – це основна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, в ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі етапи, як:

- підготовка справи до розгляду та слухання справи;
- аналіз зібраних матеріалів про обставини справи;
- прийняття постанови по суті справи;
- доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

На етапі підготовки справи до розгляду вирішуються наступні питання:

- чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи;
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи;
- чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- чи витребувані необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388

МКУ). Як зазначалось вище, окремі справи за порушення водіями правил дорожнього руху можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, що зафіксовані в автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення цих даних.

Відповідно до ст. 277 КУпАП строки розгляду справи наступні: протягом 15 днів; за деякі правопорушення 7 днів; за деякі правопорушення 5 днів; за деякі правопорушення 3 дні – з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

За дрібне хуліганство, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу у громадських місцях у п'яному вигляді, злісну непокору, виявлення неповаги до суду та деяких інших правопорушень термін розгляду встановлений строк – одна доба.

Слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у справі, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати:

- чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- чи винна дана особа в його вчиненні;
- чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- чи заподіяно майнову шкоду;
- чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, трудового колективу;
- з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначається (ст. 281 КУпАП): дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи, що розглядається; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді



справи, їх клопотання і результати їх розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, орган або посадова особа, яка розглядає справу вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження органу (посадовій особі), який вніс пропозицію.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або компетентна посадова особа виносить постанову по справі, яка повинна мати реквізити, зазначені у ст. 283 КУпАП:

- найменування органу (посадової особи), який виніс постанову. Зазначена інформація про орган, крім формальних вимог, пов'язана з забезпеченням гарантій права особи, яка притягається до відповідальності на оскарження постанови. В зв'язку з цим, і дата прийняття постанови і найменування органу мають важливе значення для визначення інстанції для оскарження і обчислення строків оскарження постанови;

- дата розгляду справи;

- відомості про особу, щодо якої розглядається справа. Мова йде про необхідність позначення в протоколі прізвища, ім'я, по-батькові, віку, місця роботи (навчання) і місця проживання особи по відношенню до якої винесена постанова;

- викладення обставин, установлених при розгляді справи. При викладенні зазначених обставин особливе значення має правильна юридична кваліфікація діяння, яке є підставою розгляду справи, об'єктивне викладення всіх обставин, не тільки викладених в протоколі про адміністративне правопорушення, а й отриманих під час розгляду справи від свідків, потерпілих, громадських організацій;

- зазначення нормативного акту, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення направлене на забезпечення законності при застосуванні заходів виховного впливу. Не поодинокі випадки, коли за конкретне адміністративне правопорушення застосовувалися санкції, не передбачені відповідним нормативним актом;

- прийняте по справі рішення. Вимоги закону в цій частині зводяться до того, щоб у постанові було вказано, яке рішення прийнято в результаті розгляду справи.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

По справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП); про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при: 1) оголошенні усного зауваження; 2) передачі матеріалів на розгляд прокурору, органу дізнання чи попереднього слідства; 3) при наявності обставин, що виключають провадження в справі.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Вона вручається під розписку, а про висилання робиться відповідна відмітка у справі.

В справах про деякі адміністративні проступки пов'язані з порушенням правил застосування, зберігання, носіння або перевезення вогнепальної (ст.ст. 174, 191 КУпАП), орган, уповноважений вирішувати справу надсилає копії постанови підприємству, установі, організації для відома і органу внутрішніх справ для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

### **6.3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення**

Стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови є важливою, проте факультативною, тобто необов'язковою, і настає лише у випадках оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень – про відміну, про зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд – це перевірка законності і обґрунтованості справи суб'єктом, який наділений правом відмінити, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін.

Перегляд постанови (як самотійна стадія) – побудована на основі поєднання можливості оскарження і опротестування постанови з обов'язком компетентної особи або органів розглядати і при наявності підстав переглядати їх, дозволяє на підставі єдиного тлумачення і застосування закону виправляти і усувати допущені помилки. Гарантією дотримання законності є також право вищих органів управління і голови вищого суду незалежно від наявності скарги громадянина, протесту прокурора відмінити або змінювати постанови.

Перегляд слід відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийнята раніше постанова скасована і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова по справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Сам факт існування можливості перегляду постанови судом або вищим органом має велике превентивне значення, примушує посадову особу, якій доручено застосовувати адміністративне стягнення, більш відповідально ставитися до винності особи, кваліфікації її дій, вибору заходу стягнення.

Процесуальною підставою перегляду можуть бути: 1) скарга громадянина, по відношенню до якого винесено постанову; 2) скарга потерпілого; 3) протест прокурора. Ініціатива щодо перегляду постанови може виходити також від голови вищого суду та з ініціативи органу, який здійснює контроль за законністю, або який прийняв постанову.

17 листопада 2008 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», згідно з яким внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У зв'язку з чим порядок оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності зазнав суттєвих змін.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року № 586-VI<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 року // Голос України від 17.10.2008. – № 198.

який набув чинності 17 листопада 2008 року, до КУпАП були внесені зміни, згідно із якими був змінений порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням постанови по ним.

На сьогодні існує три способи оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення: 1) оскарження постанови прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до вищестоящого органу або посадовій особі; 2) оскарження постанови прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до адміністративного суду; 3) оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящого суду (апеляційного суду).

Оскарження постанови прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до вищестоящого органу або посадовій особі є ефективним способом перевірки законності прийнятого рішення. Європейська правозастосовна практика вказує, що цей спосіб оскарження рішення прийнятого нижчестоящою посадовою особою до вищестоящої посадової особи є ефективним. Адже керівник органу перевіряючи законність прийнятого підлеглою посадовою особою рішення у справі про адміністративне правопорушення виносить більш виважене рішення, що зумовлено його вищою досвідченістю, можливістю врахувати нові обставини справи, оцінити додаткові докази, надані потерпілою стороною або стороною обвинувачення. До того ж європейська практика свідчить, що на цьому рівні перевірки матеріалів справи керівником в нього виникає найвищий рівень відповідальності за законність прийняття рішення в результаті оскарження постанови в справі, це пояснюється тим, що прийняте ним остаточне рішення може бути підставою для подання адміністративного позову до суду. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. І тому у випадку, коли керівник органу не дасть належну оцінку законності переглянутого ним рішення у справі, його дії та рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду, тобто на розсуд суду буде поставлена і репутація керівника.

Крім цього, підвищенню рівня законності перегляду адміністративних справ (у тому числі справ про адміністративні правопорушення) керівниками органів публічної адміністрації, на нашу думку, сприятиме запровадження досвіду діяльності адміністративних судів Федеративної Республіки Німеччина, відповідно до якого, по-перше, рішення суб'єкта владних повноважень (у тому числі у справах про адміністративні правопорушення) не може бути напряму оскаржене до суду, а попередньо

потребує досудового перегляду вищестоящою посадовою особою суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення; по-друге, суд переглядаючи справу дає оцінку законності дій не посадової особи, яка прийняла попереднє рішення у справі, а рішення керівника за результатом перегляду справ, таким чином суд дає оцінку рівню професіоналізму керівника та його репутації; по-третє, що є наслідком останнього, у випадку коли судом двічі протягом року було винесено рішення про визнання незаконних дій, рішень посадової особи суб'єкта владних повноважень (тим більше за наявності одних і тих же підстав), при винесенні третього аналогічного рішення у справі, суд може також прийняти рішення про відсторонення цієї посадової особи від виконання функцій суб'єкта владних повноважень, що є обов'язковим для виконання в публічній службі<sup>1</sup>. Запровадження такого досвіду в Україні підвищить рівень відповідальності посадових осіб суб'єктів владних повноважень за прийняття владних рішень.

Другий спосіб оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення – це оскарження постанови прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до адміністративного суду. Цей спосіб оскарження прийнятого рішення є альтернативним першому. Адже статтею 288 КУпАП (п. 3 ч. 1) визначено, що постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КАСУ. Як вірно зазначає Д.Симонов, «нове формулювання зазначеного пункту дає підстави стверджувати, що процесуальні норми КАСУ є загальними, а КУпАП – спеціальними». Ми погоджуємось з його думкою про те, що, за наявності конкуренції норм кодексів практика правозастосування при оскарженні постанов у справах про адміністративні правопорушення має тяжіти до правил, встановлених КУпАП<sup>2</sup>.

Проблема подвійної адміністративно-деліктної юрисдикції щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення розглядається в декількох аспектах. Так, одні автори вказують на необхідність уніфікації порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого функціями перегляду рішень у цих справах, винесених як судом так іншим органом адміністративно-деліктної юрисдикції по-

<sup>1</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук.-К.: Факт, 2003.-496 с. –с.134.

<sup>2</sup> Симонов Дмитро. Оскарження постанов про притягнення до адмінвідповідальності /Д. Симонов // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1264>.

винен бути наділений виключно адміністративний суд, і процедура перегляду повинна регулюватися виключно КАСУ, аргументуючи це тим, що цей порядок більш детально вписаний в КАСУ<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим, на нашу думку, подальшим кроком законодавця по удосконаленню процедури перегляду судами рішень у справах про адміністративні правопорушення повинні стати два варіанти рішень.

Перше – необхідно уніфікувати порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення по справі, відповідно до якого рішення органів адміністративно-деліктної юрисдикції у тому числі суду у справах про адміністративні правопорушення переглядаються в порядку визначеному КУпАП, в якому в главі 24 необхідно врегулювати: підстави оскарження постанов; права та обов'язки осіб, які мають право на оскарження; коло органів, які уповноважені переглядати рішення у справах, при цьому залишивши альтернативні форми перегляду – перегляд рішень нижчестоящого органу вищестоящим, або судом на вибір особи, що подає скаргу; визначивши їх компетенцію та встановити строки перегляду рішення в залежності від суб'єкта перегляду; підстави прийняття тих чи інших рішень, за результатами перегляду справи, а також порядок набуття ними чинності.

Друге рішення, на нашу думку, більш виважене має полягати в залишенні подвійного порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням постанови, але з деякими змінами. Зокрема, рішення органів адміністративно-деліктної юрисдикції у справі про адміністративне правопорушення може переглядатися адміністративним судом виключно після попереднього досудового (квазісудового) його перегляду вищестоящим органом (посадовою особою) юрисдикція якого поширюється на певну адміністративно-територіальну одиницю (місто, район). Так, наприклад, постанова інспектора патрульної поліції, або дільничного інспектора поліції у справі про адміністративне правопорушення не може бути оскаржена до адміністративного суду, а підлягає перегляду, на підставі скарги, керівником територіального органу або підрозділу поліції. Існує думка відповідно до якої, в такому разі, керівники підрозділів поліції, в силу своєї зайнятості на адміністративній посаді, не зможуть належним чином переглядати матеріали справ про адміністративні правопорушення та виносити законні рішення, які б потім не оскаржувались до адміністративного суду. Так, дійсно це може мати місце при нераціональній організації роботи підрозділів поліції, для налагодження якої щодо цього напрямку діяльності

---

<sup>1</sup> Кишинський А.В. Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення / А.В. Кишинський // Часопис Київського університету права. - №2. – 2010. - С.172-175.

необхідно: по-перше, повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого повинні стати підготовка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які переглядаються в порядку відомчого оскарження, подання їх керівнику для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у випадку перегляду рішень керівника по справі про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; по-друге, розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання в сфері адміністративно-деліктної юрисдикції.

Третій спосіб оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення полягає в оскарженні постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего суду (апеляційного суду).

Беззаперечно важливою зміною процедури оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення є запровадження можливості апеляційного оскарження. Воно відбувається шляхом подання апеляційної скарги. Апеляційну скаргу на постанову судді про притягнення до адміністративної відповідальності подають до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Згідно з ч. 4 ст. 294 КУпАП апеляційний перегляд здійснює суддя апеляційного суду. Такий перегляд відбувається протягом 20 днів з дня надходження справи до суду. Як було зазначено вище, постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом десяти днів з дня її винесення. Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав. Постанова апеляційного суду набуває законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Таким чином ст. 294 КУпАП було викладено в новій редакції, яка замінила існуючий протягом десятиріч наглядний порядок перегляду постанов судів та запровадила порядок їх апеляційного перегляду (оскарження) до апеляційного суду, рішення якого є остаточним і оскаржен-

ню та перегляду не підлягатиме. Звісно, що таким кроком законодавцем було здійснено певний поступ на шляху забезпечення законності прийнятого рішення у справі про адміністративне правопорушення, але такі зміни не забезпечують повноцінного захисту прав і свобод громадян в цій категорії справ. Ми погоджуємось з позицію авторів, які зазначають, що закріплення положення про остаточність рішення апеляційного суду, усунення Верховного Суду України від перегляду прийнятих місцевими та апеляційними судами постанов у справах про адміністративні правопорушення призведе лише до порушення прав учасників провадження та неправильного вирішення справ, остаточний розгляд яких буде завершуватися рішеннями апеляційних судів, які не підлягатимуть ні перегляду Верховним Судом України, ні перегляду за нововиявленими обставинами, що взагалі може мати негативні наслідки не лише для порушника чи потерпілого, а й для цивільного та адміністративного судочинства, в яких постанови судів у справах про адміністративні правопорушення мають преюдиціальне значення, а також зробить неможливим виправлення в таких постановах описок та помилок<sup>1</sup>.

Попри запроваджені зміни в апеляційному порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення, окремі положення не зазнали зміни. Так, ст. 294 КУпАП визначено, що за наслідками розгляду апеляційної скарги, суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову. Тут же зазначено, що у разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті цього Кодексу, воно не може бути посилено. Це не узгоджується з положенням цієї ж статті, де визначено, що апеляційний суд може дослідити нові докази. Таким чином, якщо при дослідженні нових доказів по справі, апеляційним судом будуть встановлені обставини, які обтяжують відповідальність особи, він, не зважаючи на наділення найвищими адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не може застосувати більш жорстке адміністративне стягнення передбачене санкцією статті. Це є не логічним з двох позицій: першої – неможливості дотримання принципу адекватності (спів розмірності) покарання ступеню вини порушника; другої – ігнорується доцільність по-

---

<sup>1</sup> Короед С.О. Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження / С.О. Короед // [http://www.lexline.com.ua/?go=full\\_article&id=340](http://www.lexline.com.ua/?go=full_article&id=340); Курило О., Биля С. Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки — перші проблеми / О. Курило, С. Биля // <http://www.info-pressa.com/article-608.html>.



данья скарги до апеляційного суду потерпілим, який подає її у більшості випадків у разі, коли вважає, що при наявності обтяжуючих обставин вини порушника до нього застосовано занадто легкі міри покарання і прагне підвищити ступінь відповідальності винної особи.

Тому вважаємо, що апеляційний суд, досліджуючи докази у справі про адміністративне правопорушення, врахувавши обставини, що обтяжують відповідальність порушника, які не були виявлені раніше, може прийняти рішення про зміну адміністративного стягнення в сторону його посилення.

В цілому вважаємо, що спрощенню і оптимізації провадження у справах про адміністративні правопорушення сприятиме уніфікація процесуального порядку перегляду рішень у справах, незалежно від органу, який здійснює такий перегляд (вищестоячого органу адміністративно-деліктної юрисдикції, адміністративного чи апеляційного суду). З однієї сторони, це буде мати наслідок спрощення процедури перегляду справ та відсутності дублювання норм, наприклад норм ст.ст. 293, 294 КУпАП де майже дублюються можливі види рішення у справі; з іншої – удосконалить механізм прийняття рішень у справах, шляхом визначення критеріїв їх прийняття.

Відповідно до ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Цією ж статтею передбачено можливість оскарження постанови районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення.

Отже, порядок оскарження постанови по справі наступний (ст. 288 КУпАП):

- постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;

- рішення виконавчого комітету селищної, сільської Ради – у виконавчий комітет районної, міської, районної в місті Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним; постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу – у вищий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;

- постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Постанову про одночасне накладення ос-

новного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Таким чином, КУпАП передбачаючи право на оскарження постанови до суду, не визначає самого порядку такого оскарження, а відсилає до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Згідно п.1 ч.1 ст.17 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. У відповідності до п.2 ч.1 ст.18 КАСУ місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

КАСУ слід керуватися також під час вибору місця оскарження постанови – за місцем проживання позивача чи за місцем знаходження одного з відповідачів.

За загальною нормою ч.1 ст.19 КАСУ адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Постанова про притягнення до адміністративної відповідальності є правовим актом та стосується інтересів конкретної особи (порушника), тобто є актом індивідуальної дії. Під правовим актом індивідуальної дії суди розуміють акти ненормативного характеру, які породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані. Виходячи із викладеного, необхідно керуватися ч.2 ст.19 КАСУ. В ній зазначено, що адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Згідно зі ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного терміну з поважних причин цей термін за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Скарга подається до органу (посадовій особі), що виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному

відповідно до цієї статті її розглядати.

Отже, адміністративний позов має розглядатися за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача місцевим загальним судом (міським, районним, міськрайонним).

Слід зазначити, що особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Також законодавець передбачив можливість оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення в порядку апеляційного провадження. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, постановва судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Апеляційна скарга подана після закінчення цього терміну, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього терміну, а також, якщо у поновленні терміну відмовлено.

Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову.

Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком постанов про застосування таких стягнень як: 1) попередження; 2) адміністративний арешт; 3) накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 291 КУпАП).

Орган або посадова особа при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень (ст. 293 КУпАП та ст. 394 МК): залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочними вирішувати цю справу, то така постановва скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення по скарзі на постанову по справі протягом трьох днів надсилається потерпілому на його прохання.

#### **6.4. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення**

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення призначеного правопорушнику постановою. Від того, як послідовно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, наскільки справу доведено до завершення залежить рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян в дусі точного та неухильного дотримання законів. Лише за умов реального виконання накладеного адміністративного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з головних правових принципів – невідворотності покарання. І навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру провадження малоефективною, веде до дискредитації рішень уповноважених органів, а у порушника виникає почуття безкарності, внаслідок чого він нерідко знову стає на шлях вчинення правопорушень.

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення має уособлену нормативну регламентацію, вона передбачає виконання певних дій компетентними органами, установами та їх посадовими особами, що базуються як на нормативних приписах, так і на постановах про накладення адміністративного стягнення.

Якщо накладення адміністративного стягнення є юридичним фактом, що тягне за собою виникнення правових відносин між юрисдикційним органом і особою, відносно якої винесено рішення про застосування заходів адміністративного стягнення, то виконання постанови є аналогічним фактом, який тягне виникнення відносин між органом або посадовою особою, уповноваженими виконувати постанову про накладення стягнення, і особою щодо якої вона виконується.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається набуття нею законної сили. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов'язковою і підлягає реалізації. У випадках оскарження або опротестування постанови, її виконання зупиняється, а потім відновлюється, якщо скарга або протест залишилися без задоволення.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів з кримінальних

справ, які згідно загального правила можуть бути приведені до виконання лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення адміністративних стягнень є актами управління і набувають сили негайно.

При оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення, постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходів стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, який стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 258 КУпАП).

Ст. 301 КУпАП передбачає відстрочку виконання постанов у вигляді штрафу, адміністративного арешту і виправних робіт, якщо негайне її виконання є неможливим. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови є винятком із загальних правил. Вона можлива, наприклад, з приводу тяжкої хвороби особи, яку притягнуто до відповідальності, якщо цей факт підтверджений документом лікувальної установи; у зв'язку із складними сімейними обставинами або іншими серйозними причинами, які дійсно перешкоджають невідкладній реалізації постанови. Характерно, що відстрочка поширюється лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення). Отже, якщо постановою накладено адміністративне стягнення: попередження, оплатне вилучення або конфіскація предметів, позбавлення спеціального права – відстрочка виконання заборонена.

В ст. 303 КУпАП йдеться про те, що не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. До цього строку не включається час, на який виконання зупиняється у зв'язку з відстрочкою. З цього витікає, що постанова повинна бути звернута для виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. Якщо провадження починається після цього строку, це вважається порушенням законності. Але, якщо виконання розпочато до закінчення строку давності накладення стягнення (ст. 38 КУпАП), його можна продовжувати стільки, скільки це передбачено законодавством. Встановлення 3-х місячного терміну виконавчого провадження дисциплінує органи, уповноважені виконувати постанови, підвищує їх відповідальність за правильну, своєчасну та повну реалізацію цього акту.

**Питання для самоконтролю:**

1. Проаналізуйте процесуальні підстави для порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
2. Зазначте основні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх процесуальний зміст.
3. Складіть протокол про адміністративне правопорушення.
4. Зазначте процесуальний порядок складання протоколу про адміністративне правопорушення.
5. Визначте докази у справі про адміністративні правопорушення.
6. Проаналізуйте процесуальний порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення.
7. Складіть постанову у справі про адміністративні правопорушення.

## **Глава 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ**

### **Розділ 7**

#### **ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН**

7. 1. *Поняття та види звернень громадян.*
7. 2. *Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян.*
- 7.3. *Процедурні питання доступу до публічної інформації.*

#### **7.1. Поняття та види звернень громадян**

У демократичному суспільстві право на звернення виконує надзвичайно важливу функцію. З одного боку, воно є засобом вільно висловити свої думки кожному громадянину, а з іншого – є джерелом інформації для органів публічної адміністрації про потреби, інтереси чи настрої громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки.

Громадяни України мають право 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, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

У своїй праці, Кузьменко О.В. зазначає, що з метою забезпечення максимальної реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і охоронюваних законом інтересів громадян, Конституція України закріплює право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40). «Виступаючи як приватна особа, кожний громадянин вправі оцінювати діяльність органу влади, будь-якої посадової особи чи державного службовця з точки зору її законності та результативності»<sup>1</sup>. У свою чергу, уповноважений орган (посадова особа) зобов'язаний розглянути звернення та

---

<sup>1</sup> Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие // Изд. 3-е, перераб. и доп.– М.: Юристъ, 2002.– 468 с., с. 209

дати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк. Таким чином, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту прав і свобод громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх охорони.

Будучи одним із найважливіших елементів адміністративно-правового статусу громадянина – право громадян на звернення в органи державної влади, місцевого самоврядування, до посадових осіб та службовців цих органів є абсолютним, необмеженим та невідчужуваним. Закон захищає права громадян на звернення проти «всякого» і кожного – проти невизначеного кола осіб. Не можуть бути прийняті законодавчі акти, що скасовують або зменшують це право. Кожна дієздатна людина має право звертатися до будь-якої державної або недержавної організації, до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання, маючи впевненість у тому, що її буде прийнято, а її звернення буде зареєстровано і своєчасно розглянуто, підсумком чого буде мотивована відповідь про прийняте на підставах закону відповідне рішення.

Усі громадяни України рівні перед законом, незалежно від походження, соціального та майнового стану, національної та релігійної належності. Рівноправність громадян забезпечується у всіх галузях економічного, політичного та культурного життя, що підтверджується низкою законодавчих актів, в тому числі і Законом України «Про звернення громадян»<sup>1</sup>.

В ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», зазначається, що громадяни України мають право 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 професійної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення<sup>2</sup>.

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її те-

---

<sup>1</sup> Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.

<sup>2</sup> Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.



риторії, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

З метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, центральні та місцеві органи виконавчої влади, міністерства та відомства постійно працюють над удосконаленням форм та методів роботи із зверненнями громадян. Так, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюють докорінну перебудову роботи відповідних органів із зверненнями громадян забезпечивши кваліфікований, неупереджений, об'єктивний і своєчасний розгляд звернень громадян з метою оперативного вирішення порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання в подальшому таким порушенням, повною мірою реалізуючи при цьому визначені законодавством повноваження; надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду.

Робота по прийому громадян, реєстрації та розгляду їхніх заяв, звернень, та скарг будується на принципах законності, поваги до особистості, захисту прав та свобод людини незалежно від її соціального походження, расової чи національної приналежності, громадянства, мови, політичних чи релігійних переконань.

Загальною ознакою звернень є відображення стану справ у відповідній сфері суспільного життя та її окремих ланках. Вони дають чітке уявлення про функціонування державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій.<sup>1</sup>

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини й громадянина, державного та господарського будівництва, управління різними галузями й сферами економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності.<sup>2</sup>

Потік звернень громадян до різних інстанцій є лакмусовим папірцем не лише соціальної активності населення, а й певних негативних явищ, недоліків в роботі державного апарату, прогалин у законодавстві, а також вад самої організації розгляду заяв, пропозицій та скарг.<sup>3</sup>

Відповідно, ефективність механізму реєстрації, розгляду та прийнят-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

<sup>2</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Підручник // Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

<sup>3</sup> Адміністративно-процесуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 399 с., с. 218.

тя рішення по зверненнях громадян є одним із показників рівня демократичності держави.

Служити засобом охорони прав і законних інтересів громадян – одна з основних функцій права на звернення в суспільстві. Громадянин, звертаючись за захистом порушеного права, доводить до відома компетентних органів і посадових осіб факти, які на його думку є негативними в роботі відповідних установ, є причиною порушення його прав і законних інтересів, та вимагає їх усунення. Звісно, не кожне звернення є обґрунтованим, тобто із вказівкою на дійсні, а не надумані порушення прав та інтересів. Дуже часто це залежить від юридичної освіти громадян. Але важливо те, що в будь-якому випадку за допомогою права на оскарження громадянин здійснює перевірку відповідності поведінки організацій і посадових осіб установленим для них масштабам поведінки з метою виявлення і недопущення можливих відхилень.

Право на звернення є важливим засобом соціального контролю, який складає один із проявів участі громадян в управлінні державними громадськими справами. Розуміння громадянами того, що назване є не тільки засобом охорони прав та законних інтересів, а і засобом соціального контролю, має важливе практичне значення. Тобто особливу значимість мають ті звернення громадян, які відображають недоліки сьогодення в діяльності органів, посадових осіб, а не тих, наприклад, що мали місце декілька років тому назад. І якщо стосовно таких випадків право громадян на звернення і виконує функцію засобу охорони прав та законних інтересів, то як засіб соціального контролю воно значною мірою втрачає свою цінність.

Якщо право громадян на звернення виступає як засіб соціального контролю незалежно від того, в якому зверненні громадянина воно буде реалізовано – наприклад, в обґрунтованій чи необґрунтованій скарзі, то стосовно тільки обґрунтованих скарг можна говорити про дане право як засіб усунення недоліків в роботі органів, їх посадових осіб. Саме факт поновлення порушених прав чи законних інтересів становить поновлення законності і справедливості. У написанні звернення громадянин не зв'язаний будь-якими обмеженнями щодо його змісту. Не дуже важливо, обґрунтовані чи не обґрунтовані правові претензії того, хто пише звернення. Громадянин вільно висловлює свою думку про ті явища в суспільному житті, з якими він не згоден, які вважає протизаконними, або такими, що порушують його права і законні інтереси.

Не можна не погодитись зі С.Г. Стеценком, який відмічає, що звернення громадян мають сприйматись як:

1) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів збоку органів виконавчої влади;

2) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

3) здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

4) показник становлення громадянського суспільства.<sup>1</sup>

Переходячи до розгляду сутності звернення, слід зауважити на тому, що згідно зі ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під зверненням слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Поділити звернення за певними критеріями варто за допомогою відповідного Класифікатора звернень громадян, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України № 858 від 24.09.2008 року.

**1. За формою надходження:**

- 1.1. Поштою;
- 1.2. На особистому прийомі;
- 1.3. Через уповноважену особу;
- 1.4. Через органи влади;
- 1.5. Через засоби масової інформації;
- 1.6. Від інших органів, установ, організацій;

**2. За ознакою надходження:**

- 2.2. Повторне;
- 2.3. Дублетне;
- 2.4. Неодноразове;
- 2.5. Масове;

**3. За видами:**

- 3.1. Пропозиція (зауваження);
- 3.2. Заява (клопотання);
- 3.3. Скарга;

**4. За статтю авторів звернень:**

- 4.1. Чоловіча;
- 4.2. Жіноча;

**5. За суб'єктом:**

- 5.1. Індивідуальне;
- 5.2. Колективне;

---

<sup>1</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : "Атіка", 2008. – С.216 - 217.

**6. За типом:**

- 6.1. Телеграма;
- 6.2. Лист;
- 6.3. Усне ;

**7. За категоріями авторів звернень:**

- 7.1. Учасник війни;
- 7.2. Дитина війни;
- 7.3. Інвалід Великої Вітчизняної війни;
- 7.4. Інвалід війни;
- 7.5. Учасник бойових дій;
- 7.6. Ветеран праці;
- 7.7. Інвалід I групи;
- 7.8. Інвалід II групи;
- 7.9. Інвалід III групи;
- 7.10. Дитина-інвалід;
- 7.11. Одинокa мати;
- 7.12. Мати-героїня;
- 7.13. Багатодітна сім'я;
- 7.14. Особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи;
- 7.15. Учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- 7.16. Герой України;
- 7.17. Герой Радянського Союзу;
- 7.18. Герой Соціалістичної Праці;
- 7.19. Дитина;
- 7.20. Інші категорії;

**8. За соціальним станом авторів звернень:**

- 8.1. Пенсіонер;
- 8.2. Робітник;
- 8.3. Селянин;
- 8.4. Працівник бюджетної сфери;
- 8.5. Державний службовець;
- 8.6. Військовослужбовець;
- 8.7. Підприємець;
- 8.8. Безробітний;
- 8.9. Учень, студент;
- 8.10. Служитель релігійної організації;
- 8.11. Особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена;
- 8.12. Інші;

**Стосовно стану розгляду звернення:**

- 9.1. Вирішено позитивно;
- 9.2. Відмовлено у задоволенні;
- 9.3. Дано роз'яснення;
- 9.4. Звернення, що повернуто авторові відповідно до статей 5 і 7 Закону України «Про звернення громадян»;
- 9.5. Звернення, що пересилається за належністю відповідно до статті 7 Закону України «Про звернення громадян»;
- 9.6. Звернення, що не підлягає розгляду відповідно до статей 8 і 17 Закону України «Про звернення громадян».

Також звернення може бути класифіковано, у відповідності до основних питань, які в них порушуються (наразі їх налічується 25 категорій).

У ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» чітко визначено види звернень громадян, до яких належать наступні:

**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 та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліків 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, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб<sup>1</sup>.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Скарга може бути подана

---

<sup>1</sup> Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.

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<sup>1</sup>.

**Електронна петиція** - одна із електронних форм колективного звернення громадян. Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

*Законом встановлено й вимоги до електронної петиції:*

- 1) має бути викладено суть звернення;
- 2) зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти;
- 3) на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється

---

<sup>1</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: "Істина", 2008. - С.238.

автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

- 1) безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;
- 2) електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;
- 3) недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина;
- 4) фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в уста-

новлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання - не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України - щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України - щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України - щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради - щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного



рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Скарга 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<sup>1</sup>.

## **7.2. Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян**

Процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві є складними і неоднозначними та потребують реформування усіх галузей вітчизняного права з метою належного забезпечення прав і свобод людини. Діяльність органів управління пронизує всі сфери життя нашого суспільства. Ця діяльність пов'язана з виданням великої кількості нормативних актів, що стосуються прав і свобод громадян. Останні звертаються у різні структури органів державної влади та до їх посадових осіб з метою вирішення питань пов'язаних з реалізацією, захистом наданих прав, виконанням покладених на них обов'язків.

Звернення громадян хоча і стосуються різних напрямів діяльності суспільства та держави, але, як правило, вони мають єдину мету – привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до проблем щодо приватних або соціальних інтересів. В усі часи кількість поданих та розглянутих звернень розцінювалась як мірило ступеня довіри людей до влади. І вона прямо залежить від того, наскільки ефективно та швидко розв'язуються як

---

<sup>1</sup>Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: "Істина", 2008. - С.238.

загальні проблеми, так і проблеми кожного окремо взятого громадянина<sup>1</sup>.

Правовий масив, що регламентує означені питання є достатньо широким. Як вже зазначалось вище, право на звернення встановлено ст. 40 Конституції України. Крім того, право громадян на звернення є втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини і становить собою трансформацію у внутрішнє законодавство ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН.

Загальні питання процедури по розгляду звернень регламентуються Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року; указом Президента України від 7.02.2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 року № 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»; Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 року № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян».

Також, порядок розгляду звернень представлений численними нормативними актами різних органів публічної адміністрації. До них можна віднести наказ Державної митної служби України від 14.09.2009 року № 855 «Про затвердження порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях»; наказ Служби безпеки України від 27.01.2005 року № 44 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини»; наказ МВС України від 10.10.2004 року № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України»; Державної Податкової Адміністрації України від 18.06.2008 року № 395 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби». Як зазначає Кузьменко О.В., таке розмаїття нормативного матеріалу, поряд із позитивним ефектом від деталізації та конкретизації окремих про-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

ваджень по розгляду звернень громадян, має очевидні недоліки. Це, зокрема, як численні колізії нормативних актів різного рівня, так і наявність «прогалин» у регулюванні різноманітних секторів кореспондуючих соціальних відносин. Означені недоліки обумовлюються, насамперед, відсутністю в чинному законодавстві загальних норм універсального характеру, якими б визначали важливі аспекти адміністративних проваджень по розгляду звернень, об'єктивно потребуючих правової регламентації.

В. Б. Авер'яновим, цілком справедливо зауважує на необхідності у «...подальшій деталізації загальної процедури оскарження, чіткому визначенні етапів проходження скарги особи, обмеженні кількості можливих варіантів рішень, закріпленні переліку обов'язків посадових осіб з інформування скаржника про наслідки та процедури тощо»<sup>1</sup>. Таким чином, на сучасному етапі розвитку вітчизняної системи права гостро постала проблема створення єдиного кодифікованого акта, котрий би на якісно новому рівні, детально та повно регламентував як сам порядок розгляду звернень громадян, так і порядок управлінської діяльності органів публічної адміністрації взагалі. На користь цієї новели свідчить і позитивний зарубіжний досвід. Зокрема, кодифіковані акти, присвячені регламентації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами ефективно діють у більшості європейських країн (Федеративна Республіка Німеччина, Австрійська Республіка та інші).

Головна особливість проваджень по розгляду звернень громадян полягає у тому, що на відміну від інших видів адміністративного процесу, тут громадянин не є «пасивним» учасником управлінського процесу. Навпаки, шляхом звернень він бере участь в ньому, може його коригувати. Ще однією визначальною рисою названого провадження є надана керованій стороні можливість захищати своє управлінське право в його рамках. Адже процедура по розгляду звернень у певній своїй частині (по розгляду скарг) виконує також і охоронні функції – в рамках управлінського процесу ліквідуються наявні порушення. Тож у цьому аспекті воно є елементом механізму правового контролю за законністю дій і рішень органів та їх посадових осіб.

Процедура по розгляду зверненням громадян, поєднує в собі юрисдикційні (провадження по скаргам) та неюрисдикційні (інші види звернень) елементи.

Законодавством встановлені певні вимоги до звернення, так, згідно ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, устано-

---

<sup>1</sup> Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

вам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Органи державної влади і 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. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто<sup>1</sup>.

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, підприємства, установи, організації 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.

**Адміністративна процедура щодо розгляду звернень громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність**

---

<sup>1</sup> Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.

органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.

Адміністративна процедура з розгляду звернень громадян характеризується низкою особливостей:

– на відміну від більшості адміністративних процедур (проваджень), котрі порушуються органами публічної влади, дана процедура здійснюється внаслідок волевиявлення громадян. Громадянин (колектив громадян) у ньому завжди є єдиним ініціатором та, одночасно, головною зацікавленою стороною;

– процедура з розгляду звернень громадян – це єдина адміністративна процедура, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних. В її рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають з приводу конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах).

Отже, принцип поділу Особливої частини адміністративно-процесуального права на конфліктну та неконфліктну групи процедур вимагає розмежовувати процедуру з розгляду скарг громадян та процедуру з розгляду заяв і пропозицій.

– звернення громадян становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів. Так, наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», підставою для відкриття виконавчого провадження є відповідна заява стягувача або його представника. Цілий ряд адміністративних проваджень (нормотворче, дисциплінарне, у справах про адміністративні правопорушення та ін.) мають факультативну стадію оскарження, яка реалізується шляхом подання громадянином скарги на дії або рішення уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції<sup>1</sup>.

Окрему увагу варто приділити процедурі за скаргами громадян. С.Г. Стеценко визначає даний тип процедури, як регламентований адміністративним законодавством розгляд справ про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів публічної адміністрації. Підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Усі процедури (провадження) за скаргами громадян доцільно розді-

---

<sup>1</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: "Істина", 2008.

лити на дві групи: а) які розглядаються в судовому порядку; б) які розглядаються в адміністративному порядку.

Розгляд проваджень першої групи регламентовано відповідними нормами, присвяченими питанням судочинства. Стосовно другого виду, то тут мова йде про оскарження до вищого у порядку підлеглості органу, посадової особи, у безпосередньому віданні яких є вирішення поставленого громадянином питання.

Стосовно термінів подання та розгляду скарг, необхідно вказати, що скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня, протягом одного року від моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну не розглядаються. Водночас, скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі 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 скарзі не може перевищувати сорока п'яти днів<sup>1</sup>.

Структурно процедура щодо розгляду звернень громадян можна розглянути на прикладі роботи органів місцевого самоврядування. Діяльність щодо розгляду звернень громадян органами місцевого самоврядування має свої особливості, пов'язані із загальною компетенцією цих органів. Так, питання, що ставляться в заявах, пропозиціях і скаргах, стосуються різноманітних сфер суспільного життя, а їх кількість сягає 1 – 1,5 млн. щорічно.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також делеговані, серед яких – забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник // С. Г. Стеценко. – К. : "Атіка", 2008. – С.283-284.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170, ст. 38.

Факт звернення громадянина із заявою, пропозицією чи скаргою породжує правовідносини з їх розгляду і вирішення. Вони складаються з низки стадій і процедур.

Аналіз структури процедури з розгляду звернень громадян дає змогу виділити у ньому такі стадії:

- 1) порушення справи за зверненням;
- 2) вирішення порушеного в зверненні питання;
- 3) оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду пропозицій громадян ця стадія відсутня),
- 4) виконання рішення у справі.

Перша стадія – розгляд звернень громадян – включає такі процедурні дії: реєстрацію; ознайомлення зі змістом; направлення в інстанцію, компетентну вирішити дане звернення.

Адміністративна процедура з розгляду звернень громадян починається з його отримання адресатом, попередньої обробки та реєстрації.

Приймання і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням.

Тільки зареєстровані звернення мають юридичну силу, і лише з моменту їхньої реєстрації починається перебіг більшості процесуальних строків у провадженні з їхнього розгляду.

Уже в процесі попередньої обробки заяв (скарг, пропозицій) відповідальною особою з'ясовуються такі обставини:

а) чи підлягає таке звернення розгляду. Відповідно до чинного законодавства, розгляду та вирішенню не підлягають:

- анонімні письмові звернення (*такими вважаються звернення без зазначення місця проживання, не підписані автором (авторами), а також ті, з яких неможливо встановити авторство*);

— повторні звернення, подані до одного й того самого органу від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вже було вирішено по суті;

- звернення осіб, визнаних судом недієздатними (*зазначене правило не позбавляє недієздатних осіб права на звернення — від їхнього імені звернення мають право подавати опікуни та піклувальники, призначені у встановленому чинним законодавством порядку*);

- скарги, подані із порушенням встановлених строків.

Друга стадія – вирішення – розпочинається з визначення суті про-

блеми, потім здійснюється збір інформації, висунення гіпотези (попереднього рішення, що приймається на основі первинної інформації), її апробація (обговорення в колі компетентних осіб) і прийняття остаточного рішення. В «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» передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділи службового апарату.

Закон України «Про звернення громадян» визначає обов'язок особи, яка звертається з пропозицією, заявою чи скаргою – вказати своє прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, викласти суть порушеного питання, тобто надати відомості про події чи дії (бездіяльність), а також факти, що їх підтверджують. Прийом і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням. Усі конверти, за виключенням особистої кореспонденції, відкриваються і на листах проставляється реєстраційний штамп, що фіксує факт і час надходження.

Реєстраційно-контрольна картка містить відомості про П.І.Б. кореспондента та його адресу; відмітку про вид звернення (пропозиція, заява, скарга) та одноособовість чи колективність подання, дату надходження; реєстраційний індекс; інформацію про те, звідки одержано документ, та дату відправлення, а також індекс документа; вказівку, яким чином одержано (поштою, на особистому прийомі, передано через уповноважену особу); зазначення про наявність попередніх звернень; короткий зміст звернення та резолюції з указівкою автора резолюції, з правого боку проставляється індекс звернення відповідно до **класифікатора**, а також позначка, якщо заявник відноситься до особливих категорій осіб (учасник бойових дій, інвалід Великої Вітчизняної війни тощо), термін виконання та фактичне виконання.

З цього моменту починається етап ознайомлення зі змістом звернення. Працівники відділу роботи зі зверненнями громадян виконавчих органів місцевого самоврядування (посадова особа) попередньо ознайомлюються зі змістом заяви, пропозиції чи скарги. Потім звернення громадян з проектами супроводжувальних листів направляються до тих ке-



рівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які компетентні вирішувати питання, що містяться в них. Реєстраційно-контрольна картка звернення, після його направлення компетентній особі на розгляд, ставиться на контроль та розміщується в настольній контрольно-строковій картотеці за датою виконання, а справа з копією супроводжувальних листів направляється до картотеки зберігання справ. Супроводжувальний лист, підписаний керівником, передається відповідному працівнику відділу для відправлення за необхідною адресою.

Важливим питанням у період перевірки та збору інформації посадовою особою, особливо за скаргами, є убезпечення особи від продовження протиправних дій щодо неї та порушення її суб'єктивних прав. Інколи виникає необхідність зафіксувати сам факт здійснення таких дій. Тут можливі два шляхи: 1) зафіксувати те, що відбувається своїми силами і засобами (написати додаткову скаргу, сфотографувати); 2) зафіксувати те, що відбувається за допомогою офіційних осіб (дільничного інспектора, депутата міської чи сільської ради та інших осіб). На основі отриманої інформації посадова особа приймає попереднє рішення, а після його апробації (обговорення в колі компетентних осіб) – остаточне. Остаточне рішення колегіального органу приймається звичайною більшістю голосів. Законодавчо зафіксоване положення про право заявника одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги. Як письмове, так і усне рішення повідомляється заявнику. Для того щоб переконатись, що рішення прийняте саме такого змісту, про який говорить особа, яка його оскаржує, необхідно ознайомитись із записом в обліково-реєстраційних документах. У Законі України «Про звернення громадян» визначено термін подання скарги, що оскаржує прийняте за первісним зверненням рішення. Така скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 17). Пропозиції, заяви і скарги громадян розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а в скороченому провадженні – п'ятнадцять днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу чи його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, але який в сумі не повинен перевищувати сорока п'яти днів (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 20). Однією з основних стадій будь-якого управлінського процесу є здійснення контрольної діяльності, яка є засобом зворотного зв'язку, що дозволяє одержати інформацію про фактичний стан справ. Що ж стосується контролю з боку ор-

ганів місцевого самоврядування щодо звернень громадян, то він розглядається як самостійний вид громадського контролю, який включає в себе: контроль територіальних громад, контроль представницьких органів місцевого самоврядування, контроль сільського, селищного, міського голови, контроль виконавчих органів відповідних рад, контроль органів самоорганізації населення<sup>1</sup>.

При вирішенні всіх питань, що містяться у зверненні, керівник відділу роботи зі зверненнями громадян санкціонує зняття цього звернення з контролю. У карточках, знятих з контролю звернень, заповнюються графи зворотної сторони, після чого вони передаються на комп'ютерну обробку. Після вирішення справи по суті всі документи повертаються у відділ роботи зі зверненнями громадян (відповідальній за розгляд звернень посадовій особі), в якому проводиться заповнення всіх граф реєстраційно-облікових карточок (у них проставляються коди згідно з *класифікатором*). Потім карточки і справи заявників розміщуються в картотеках. Завідувач відділу по роботі зі зверненнями громадян чи інший спеціально призначений працівник відслідковує строки виконання завдань стосовно звернень громадян за контрольно-строковою картотекою, інформуючи відповідальних осіб про настання цих строків.

Слід зазначити, що робота зі зверненнями повинна включати в себе такі взаємопов'язані етапи: розгляд і перевірку, прийняття рішення, повідомлення заявників про прийняті рішення та роз'яснення порядку їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Усі ці етапи мають бути в роботі будь-якого органу, компетентного розглядати звернення громадян. Слід зазначити, що адміністративні процедури розгляду пропозицій, заяв і скарг виконавчими органами місцевого самоврядування на сьогодні є недостатньо законодавчо визначеними. Більша увага приділена організаційним та матеріально-технічним питанням виконання цієї важливої правозахисної функції, які регламентовані значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. У зв'язку з цим окремі види звернень громадян (зауваження, пропозиції), що потребують за своєю суттю особливих процедур розгляду, посадовими особами органів місцевого самоврядування належним чином не розглядаються, а зводяться до формальних відповідей та відписок.

Таким чином, слід погодитись з позицією О.В. Кузьменко, що звернення становить собою універсальний процесуальний засіб для пору-

---

<sup>1</sup> Борденюк В.І. Контроль у сфері місцевого самоврядування та його зв'язок з державним управлінням // В.І. Борденюк. / Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Ін-Юре, 2002. – 574 с., с. 469.

шення громадянином ряду інших процедур (проваджень) як конфліктного, так і неконфліктного характеру (реєстраційне, дозвільне, в справах про адміністративні проступки та інших)<sup>1</sup>.

*Оскарження рішення у справі.* У разі незгоди з рішенням, прийнятим у справі за заявою або скаргю, громадянин може оскаржити його до вищого органу публічної адміністрації або до суду. Розгляд таких скарг і прийняття за ними рішень відбувається в загальному порядку розгляду скарг громадян, про який наведено вище.

Стадія оскарження має факультативний характер - її цілком може і не бути. Адже далеко не завжди автор (автори) звернення вважає, що рішення, прийняте за відповідною справою, незаконно покладає на нього певні обов'язки, порушує його права та інтереси або перешкоджає їхній реалізації.

Слід також відмітити, що дана стадія відсутня у провадженні з розгляду пропозицій (зауважень) громадян. Пропозиція (зауваження) завжди має характер поради або рекомендації. Питання про її прийняття або відхилення покладається виключно на розсуд уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації. Будь-яке рішення у справі про розгляд пропозиції (зауваження) жодним чином не може ущемлювати права автора (авторів) звернення. Відтак, підстави для оскарження є відсутніми.

У разі задоволення скарги, орган або посадова особа публічної адміністрації, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, які він зазнав через виїзд для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому вираженні визначається судом.

*Виконання рішення у справі.* Фінальною стадією процедури з розгляду звернень громадян є стадія виконання рішення у справі. Нажаль, Закон України «Про звернення громадян», інші закони та підзаконні нормативні акти не містять положень, які б регламентували загальний порядок здійснення процесуальних дій на цій стадії. Ця обставина справе-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник // О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за редакцією О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

дливо визнається одним з найбільших недоліків вітчизняного законодавства про звернення.

На сьогодні можна відзначити лише окремі загальні аспекти виконання рішень у справах за зверненнями громадян, підвідомчих органам публічної адміністрації:

1) звернення до виконання рішення у справі покладається на орган (посадову особу) публічної адміністрації, який його прийняв;

2) рішення у справі за заявою або скаргою громадянина є обов'язковим до виконання зазначеними у ньому юридичними та фізичними особами;

3) у прийнятому рішенні уповноважений суб'єкт публічної адміністрації може визначити порядок його виконання;

4) у разі відмови суб'єкта добровільно виконати рішення, прийняте у справі за зверненням, зазначене рішення виконується примусово. Примусове виконання такого рішення здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

### 7.3. Процедурні питання доступу до публічної інформації

Одним з основоположних прав особи є закріплене ст. 19 Загальної Декларації прав людини (ООН 1948 р.) право на інформацію. Юридичний зміст даного права складається з «свободи дотримуватись своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

В будь-якому громадянському суспільстві право вільного доступу до інформації є обов'язковою умовою існування демократичної, правої держави. В країнах зі сталою демократією діють відповідні політико-правові механізми, що забезпечують прозорість в діяльності органів державної влади – суб'єктів законотворчості та оперативно надають доступ своїм громадянам до повної, об'єктивної, точної і зрозумілої інформації про діяльність цих органів та їх посадових осіб.<sup>1</sup>

Основний Закон України закріпив право кожного громадянина вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34 Конституції), знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32 Конституції). Крім того

---

<sup>1</sup> Маруженко О.П. Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства // О.П. Маруженко / Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nzizvru/2011\\_2/p5\\_4.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_2/p5_4.html)

держава гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50 Конституції), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57 Конституції), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законодавством.

Інформація, як відомо, є засобом комунікації людей і нерідко виступає об'єктом їх діяльності. Без отримання інформації у різних її проявах та формах не можлива еволюція людини, розвиток суспільства і держави.

Загалом діюче національне законодавство, під інформацією розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.<sup>1</sup> Але серед багатьох інформаційних даних, що акумулюють суб'єкти публічної адміністрації, в процесі управління, особливе місце займає інформація, що відноситься законодавцем до категорії «публічної інформації».

Шлях до відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади для України був довгим та важким. Слід зазначити, що до фінішної межі в цьому напрямку залишилось пройти це значний відрізок часу, який суспільство зможе досягти поступово, через використання діючих правових інституцій та реформування системи управління в цілому.

Практично в усіх зарубіжних країнах діють спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації. В одних країнах – це тимчасові органи, спеціально створені на виконання законів про доступ до інформації й уповноважені здійснювати контроль за реалізацією цих законів. В інших, це постійні інституції, спеціально уповноважені забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації. У країнах, де немає спеціального закону про доступ до інформації, це право закріплюється конституцією, а функції щодо його забезпечення покладено на парламенти, омбудсменів та суди.<sup>2</sup>

Не стала виключенням з цього правила й наша держава. Так 13.01.2011 Верховна Рада України прийняла революційний законодавчий акт – Закон України «Про доступ до публічної інформації», чим створила ефективний, дієвий механізм отримання від органів управлін-

<sup>1</sup> "Про інформацію" : Закон України від 02.10.1992р. №2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.

<sup>2</sup> *Маруженко О.П.* Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства // О.П. Маруженко / Національна бібліотека ім. В.І. Вернадського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nzizvru/2011\\_2/p5\\_4.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_2/p5_4.html)

ня, інформаційні дані які акумульовані ними в процесі їх діяльності.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону **публічна інформація** - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.<sup>1</sup>

Таким чином характерними рисами публічної інформації є:

- публічна інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або і інших розпорядників публічної інформації;
- публічна інформація відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (паперових, електронних тощо);
- публічна інформація отримується або створюється у зв'язку з виконанням суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;
- публічна інформація є відкритою, за виключеннями встановленими законодавством;
- надання публічної інформації є здебільшого безкоштовним;
- окрема публічна інформація підлягає оприлюдненню (ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

Процедура доступу до публічної інформації має спільні риси з процедурою розгляду звернень громадян, хоча в деяких моментах відрізняється від неї. Так по-перше, звертатись для отримання публічної інформації мають право не лише громадяни, а й юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. По-друге, на відміну від розгляду звернень встановлюються більш скорочені строки розгляду запиту на інформацію та надання за ним відповіді. По-третє, за надання публічної інформації (відповіді), у випадку якщо дана інформація має значний обсяг передбачене справляння плати.

Початком процедури доступу до публічної інформації слід вважати подання запиту на інформацію, а саме отримання даного запиту уповноваженим суб'єктом (розпорядником інформації).

**Запит на інформацію** - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.<sup>2</sup>

Форма інформаційного запиту може бути усна (наприклад при особистому прийомі), письмова (надіслана поштою, телеграфом тощо)

<sup>1</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314.

<sup>2</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314.

або електрона (надіслана електронною поштою). Запит може бути як індивідуальний так й колективний.

Письмовий запит подається в дозвільній формі, але повинен відповідати встановленим вимогам. Так інформаційний запит повинен містити дані про:

- ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Враховуючі розвиток інформаційних технологій, з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію, передбачено що особа може подавати інформаційний запит шляхом заповнення відповідних спеціальних форм та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника інформації.

Так наприклад, наказ МВС України «Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України» від 21.07.2011 № 459 передбачає, що запитувач інформації може заповнити форму запиту безпосередньо на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України та безпосередньо обрати зручну для нього форму отримання інформації (відповіді) - поштою, телефаксом, електронною поштою.<sup>1</sup>

При безпосередньому зверненні особи до розпорядника інформації з письмовим запитом, на вимогу запитувача на першому аркуші копії запиту проставляється відбиток штампа із зазначенням найменування МВС України, дати надходження та вхідного номера запиту. При чому копія запиту повертається запитувачу. Слід пам'ятати, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

**Порядок розгляду запиту на інформацію та надання відповіді.** Як вже зазначалось, процедура розгляду та надання публічної інформації характеризується скороченими строками. Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Наприклад, у разі звернення особи до

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 21.07.2011 № 459 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1109-11>

МВС України, з запитом на отримання публічної інформації, відділ документального забезпечення, після реєстрації запиту направляє його для подальшого розгляду керівництвом МВС, після чого невідкладно направляє запит до керівника територіального органу внутрішніх справ для виконання відповідно до компетенції.

Відповідь на запит структурні підрозділи готують протягом чотирьох робочих днів і подають на підпис не менше ніж за добу до закінчення терміну виконання.

У випадку відправлення відповіді електронною поштою або телефаксом оригінал відповіді зберігається у структурному підрозділі, який готував відповідь на запит.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

У випадку якщо інформаційних запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку він повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Як було зазначено вище, публічна інформація надається безкоштовно, тобто плата за надання інформації за інформаційним запитом не стягується. Але у разі якщо відповідь за запитом передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Загалом суб'єкт владних повноважень та інші розпорядники публічної інформації, при отриманні запиту на інформацію мають право прийняти одне з наступних рішень:

- надати запитувачу публічну інформацію;
- перенаправити запит на інформацію до уповноваженого розпорядника;
- прийняти рішення про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію;
- відмовити в задоволенні запиту на інформацію.

Перенаправлення запиту на інформацію допускається у разі коли запит подано до розпорядника інформації, який не володіє запитуваною



інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє. В такому випадку неналежний розпорядник, зобов'язаний направити запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана в встановлений строк з підстав настання обставин непереборної сили. В такому разі, рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У задоволенні запиту на інформацію відмовляється у випадках коли:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком ( у випадку надання інформації більше ніж на 10-ти аркушах);

4) не дотримано встановлених вимог до запиту на інформацію.

Так до публічної інформації відноситься як цілком відкриті інформаційні дані так й публічна інформація з обмеженим доступом до якої віднесено: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація.

**Конфіденційна інформація** - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

**Таємна інформація** - інформація, доступ до якої обмежується та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

**Службова інформація** – інформація що:

міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

**Оскарження.** Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Так, запитувач має право оскаржити:

- відмову в задоволенні запиту на інформацію;
- відстрочку задоволення запиту на інформацію;
- ненадання відповіді на запит на інформацію;
- надання недостовірної або неповної інформації;
- несвоєчасне надання інформації;
- невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію;
- інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Таким чином, прозорість механізмів доступу до публічної інформації та обмеження доступу до інформації є одними з ключових індикаторів відкритого інформаційного суспільства. Належне правове врегулювання даних механізмів шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про розуміння публічної влади в необхідності правового врегулювання доступу до публічної інформації з метою забезпечення виконання Конституції України та взятих на себе міжнародних зобов'язань.

### ***Питання для самоконтролю:***

1. *Дайте визначення дефініції «звернення громадян».*
2. *Які види та форми звернень громадян вам відомі?*
3. *Визначте особливості процедури з розгляду звернень громадян.*
4. *Зазначте основні стадії процедури з розгляду звернень громадян.*
5. *Які звернення громадян не підлягають розгляду?*
6. *Визначте суб'єктів процедури з розгляду звернень громадян.*
7. *Які строки розгляду звернень громадян передбачені діючим законодавством?*
8. *Визначте процесуальний порядок розгляду звернень громадян в органах та підрозділах Національної поліції України.*

## Розділ 8 ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОЦЕДУРИ

*8.1. Поняття, принципи та види дисциплінарних процедур.*

*8.2. Суб'єкти дисциплінарних процедур.*

*8.3. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень.*

*8.4. Дисциплінарні процедури в органах внутрішніх справ України (Національної поліції).*

### **8.1. Поняття, принципи та види дисциплінарних процедур**

Попри двадцятип'ятирічну історію незалежності України, з часів СРСР законодавство про дисциплінарну відповідальність розвитку в нашій державі майже не зазнало: можна згадати лише про дисциплінарні статuti Збройних сил і поліції, а також окремі, розрізнені норми Кодексу законів про працю України і Виправно-трудоного кодексу України. Не приділялось належної уваги цим питанням і в правовій доктрині. Як правило вони розглядалися лише в рамках підручників з адміністративного і трудового права. В зв'язку з цим росте кількість громадян, які незаконно притягуються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності лише через вади відповідного законодавства.<sup>1</sup>

Під дисциплінарною відповідальністю відповідно до діючого законодавства України варто розуміти винне порушення трудової дисципліни й службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і по необережності.

О.В. Кузьменко справедливо зазначає, що дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності. Вона значно переважає кримінальну, адміністративну, цивільну та інші види юридичної відповідальності, як за своїми масштабами, так і за частотою реалізації. Це зумовлює надзвичайну важливість дослідження різноманітних аспектів відповідної проблематики, у тому числі - процесуально-

---

<sup>1</sup> Національна бібліотека України [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf>

го порядку застосування дисциплінарних санкцій.<sup>1</sup>

Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, її дослідженню присвячено низку робіт, однак її загально визнану концепцію ще не розроблено. Юридична відповідальність є проявом загально-соціологічного феномена - соціальної відповідальності, її специфічним різновидом. Існування соціальної відповідальності обумовлено нормативним регулюванням суспільних відносин, зміст яких, у свою чергу, визначено виробничо-економічним укладом суспільства. Юридична відповідальність завжди реалізується через конкретні правовідносини, змістом яких є обов'язок правопорушника давати звіт про свої неправомірні вчинки та відповідне право, правомочність іншого суб'єкта вимагати цього звіту, примушувати до реалізації обов'язку<sup>2</sup>.

Деякі категорії державних службовців у зв'язку з виконанням своїх повноважень несуть відповідальність у дисциплінарному порядку й за провини, які ганьблять їх як державних службовців або дискредитують органи, у яких вони працюють (керівники, державні службовці - співробітники правоохоронних органів, військовослужбовці й ін.).

Законодавством закріплені такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців:

- 1) у порядку, установленому законами України;
- 2) у порядку, установленому Кодексом законів про працю України;
- 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців;
- 4) на підставі дисциплінарних уставів і спеціальних положень, що діють у ряді галузей керування й деяких сфер державної діяльності.<sup>3</sup>

Слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві про працю передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень.

Так, виокремлюють загальну і спеціальну дисциплінарні відповідальності.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена Кодексом законів про працю України і правилами внутрішнього трудового розпо-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 356.

<sup>2</sup> Трудове право України: Курс лекцій /За ред. П.Д. Пилипенко. –Львів: Вільна Україна, 1996. –157 с.

<sup>3</sup> Юридичний журнал [Електронний ресурс]: Режим доступу : [http://jurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin\\_pravo/014.php](http://jurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin_pravo/014.php)

рядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну).

Слід зазначити, що за загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана та звільнення, але це стосується тільки загальної дисциплінарної відповідальності.

Для спеціальної ж дисциплінарної відповідальності є характерною можливість застосування до порушника трудової дисципліни крім догани і звільнення, ще й таких заходів дисциплінарного стягнення та впливу, зокрема, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку, звільнення з позбавленням класного чину, попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, усне зауваження, зауваження, сувора догана, пониження в спеціальному званні на один ступінь та ін.

На думку О.В. Кузьменко до специфічних рис дисциплінарної відповідальності належать:

1) підставою для застосування заходів дисциплінарної відповідальності є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто порушення нею норм або правил, якими регламентується порядок діяльності колективів, підприємств, закладів, установ, організацій тощо;

2) як правило, за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлеглості. Цим дисциплінарна відповідальність принципово відрізняється від відповідальності адміністративної, де порушник та уповноважений суб'єкт застосування адміністративно-деліктних норм не пов'язані між собою відносинами організаційного підпорядкування;

3) дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до порушника широкого переліку специфічних санкцій. Деякі з цих стягнень (наприклад, попередження або догана) застосовуються практично до всіх суб'єктів дисциплінарних відносин. Але переважна їх більшість відображає специфіку умов і порядку функціонування тих закладів, установ, організацій, в діяльності яких вони застосовуються. Так, поміщення в карцер може застосовуватись лише до осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі; позбавлення спеціального звання - до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; пониження у класному чині або його позбавлення - виключно до працівників прокуратури

і т. д.<sup>1</sup>

К.В. Коваленко до основних ознак дисциплінарного проступку відносять: протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних та ін.) для підприємства, колективу установи, суспільства; причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; вину працівника, що його скоїв.<sup>2</sup>

Разом з тим, незалежно від того, на підставі якого законодавчого акту настає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими загальними ознаками:

- 1) її підставою є дисциплінарна провина;
- 2) за таку провину передбачене накладення дисциплінарного стягнення;
- 3) стягнення накладає уповноваженим на те органом (посадовою особою) у порядку підпорядкованості;
- 4) рамки «дисциплінарної» влади цього органа (посадової особи) чітко встановлюються правовими нормами;
- 5) службовець, на який накладене дисциплінарні санкції, може оскаржити його у вищий орган (вищестоящій посадовій особі) або в суд;
- 6) за одна дисциплінарна провина може бути накладено тільки одне дисциплінарні санкції.

Більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність відповідно до приписань трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, які реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору або правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, указами Президента України, уставами й положеннями, затвердженими вповноваженими органами.

Значна кількість державних службовців несуть дисциплінарну відповідальність не тільки за дисциплінарні провини, пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням покладених на них обов'язків, але й за перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень, що стосується державної служби, здійснення дій, що ганьблять орган, де із працює, або його звання (норми моралі), присяги, обов'язків, передбачених контрактом, військової честі й ін.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 361.

<sup>2</sup> Національна бібліотека України [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf>

покладений характер діяльності різних категорій службовців, умови їхньої роботи, система дисциплінарних стягнень, порядок їхнього накладення й оскарження.<sup>1</sup>

Виходячи з того, що дисциплінарні деліктні відносини, як правило, виникають на основі та з приводу порушень трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність часто застосовується в порядку організаційної трудової (службової) підлеглості, деякі науковці виключають дисциплінарне провадження з переліку адміністративних проваджень та вважають його самостійним інститутом трудового права.

Втім, існує принаймні кілька обставин, які свідчать про тимчасову доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних, а відтак - на їх включення до складу адміністративного процесу.

*По-перше*, далеко не завжди дисциплінарні стягнення застосовуються за вчинення саме дисциплінарних проступків. У передбачених законом випадках дисциплінарна відповідальність застосовується як альтернатива адміністративної відповідальності.

За прикладом звернімося до ст. 15 КУпАП. Згідно з її положеннями, військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового і начальницького складів органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних статутів, за певним виключенням. Але у всіх інших випадках органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, замість накладення таких стягнень, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Крім того, у випадках, прямо передбачених законодавством, за вчинення адміністративних деліктів до дисциплінарної відповідальності притягуються також й інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну.

*По-друге*, дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни. Зокрема, чинне законодавство передбачає дисциплінарну відповідальність неповнолітніх, які тримаються у приймальниках-розподільниках, за порушення ними правил внутрішнього розпорядку названих установ. Дисциплінарні санкції до таких неповнолітніх можуть бути застосовані і у випадках, коли інші виховні заходи не дали позитивних результатів. Очевидно, що відповідні дисциплінарні проступки не являють собою порушення трудо-

---

<sup>1</sup> Юридичний журнал [Електронний ресурс]: Режим доступу : [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin\\_pravo/014.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin_pravo/014.php)

вих (службових, виробничих) відносин.

*по-третє*, не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлеглості. Тут прикладом можуть слугувати дисциплінарні деліктні відносини, що виникають між особами, засудженими до кримінального покарання, та адміністрацією виправних установ.<sup>1</sup>

Аналіз наукових підходів до розуміння дисциплінарної процедури та його місця в адміністративному процесі дозволяє нам визначити дисциплінарну процедуру як, позасудову, владно-управлінська діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності та накладення специфічних дисциплінарних стягнень.

Але дана діяльність не можлива без правових основоположних вихідних, керівних ідей і закономірності здійснення цього виду унормованої діяльності – процедурних принципів. Дисциплінарній процедурі загалом притаманні основні принципи адміністративного процесу. Так до основних принципів дисциплінарної процедури слід віднести:

- *Законність;*
- *Об'єктивність процесу;*
- *Рівність сторін;*
- *Відкритість та гласність процесу;*
- *Забезпечення права на правову допомогу;*
- *Відповідність накладеного стягнення тяжкості вчиненого*

*дисциплінарного проступку.*

Розглядаючи питання видів дисциплінарних процедур (проваджень) слід зазначити, що в науковій літературі не існує єдиного підходу щодо їх визначення.

Так О.В. Кузьменко виділяє кілька груп дисциплінарних проваджень в адміністративних справах:

- дисциплінарне провадження у справах про адміністративні делікти, вчиненні особами, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну;
- дисциплінарне провадження у справах про порушення правил попереднього ув'язнення, умов і порядку відбуття кримінального покарання;
- дисциплінарне провадження у справах про порушення правил внутрішнього розпорядку приймальників-розподільників для непо-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 368.



внолітніх та осіб, затриманих за бродяжництво.<sup>1</sup>

В свою чергу запропонуємо наступну класифікацію видів дисциплінарних процедур, що на нашу думку дозволяють більш вдало представити їх сукупність:

- 1) дисциплінарні процедури у порядку встановленими Кодексом законів про працю України;
- 2) дисциплінарні процедури у порядку встановленими законами України (дисциплінарні статуту, спеціальні положення про дисципліну тощо);
- 3) дисциплінарні процедури за порушення відповідно до правил внутрішнього розпорядку;

## 8.2. Суб'єкти дисциплінарних процедур

Характеризуючи суб'єктів дисциплінарної процедури слід зазначити, що в цілому їх класифікація збігається з визначеною нами раніше. Розподіл всіх учасників процедури на три групи, дозволяє нам більш чіткіше та впевнено охарактеризувати кожного з них в залежності від його ролі в провадженні.

За аналогією з іншими адміністративними процедурами (провадженнями), всіх суб'єктів процедури доречно було б поділити на лідируючих – керівників, що мають право накладати дисциплінарні стягнення; зацікавлених – осіб відносно яких проводиться службове розслідування та які притягуються до дисциплінарної відповідальності; допоміжні – особи що проводять службове розслідування, свідки, потерпілі від дисциплінарного порушення, адвокат, перекладач, експерт тощо.

Так до «лідируючих суб'єктів» даної процедури слід віднести керівників, що відповідно до своїх посадових повноважень мають право накладати дисциплінарні стягнення на підлеглих працівників. Зазначені повноваження можуть бути закріплені відповідними статутами, положеннями тощо. Слід зазначити, що не всі керівники мають право щодо призначення службового розслідування а рівно накладення на винних осіб дисциплінарних стягнень. У випадку виявлення дисциплінарного проступку або отримання інформації про це керівником, що відповідно до свого службового стану не має права притягнення до дисциплінарної відповідальності, він має право ініціювати перед відповідним вищим керівником питання щодо проведення службового розслідування, а осо-

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – с. 371.

би що проводять службове розслідування мають право запропонувати керівнику наділеному дисциплінарними повноваженнями вид дисциплінарного стягнення.

Аналізуючи «зацікавлених суб'єктів» даної процедури слід звернути увагу, що особа яка притягається до дисциплінарної відповідальності має певні особливі ознаки, а саме:

- перебуває в трудових або службових відносинах з «лідуючим суб'єктом»;

- вчинені діяння повинні мати склад дисциплінарного проступку.

Суб'єктом дисциплінарного проступку завжди є особа, яка перебуває у трудових правовідносинах з власником або уповноваженим ним органом. Дисциплінарна деліктоздатність - здатність особисто нести відповідальність за порушення трудових обов'язків є складовою частиною право дієздатності особи. Так, трудова праводієздатність за загальним правилом настає з 16 років, в певних випадках - з 15 років, а учнів - з 14 років (ст. 188 КЗпП). Всі неповнолітні мають рівні права і обов'язки в трудових правовідносинах з повнолітніми. Це говорить про те, що до дисциплінарної відповідальності працівник може притягатися з моменту, коли він за віком досяг трудової праводієздатності й уклав трудовий договір з роботодавцем.

Аналіз законодавчого масиву, дозволяє нам розрізнити загальний і спеціальний суб'єкт дисциплінарної відповідальності. Загальним суб'єктом є будь-який працівник, на якого поширюються загальні норми про дисципліну: правила внутрішнього трудового розпорядку, КЗпП.

Спеціальним суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами - статутами, положеннями, законами.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників відрізняється від загальної дисциплінарної відповідальності більш широким змістом дисциплінарного проступку і більш суворими санкціями. Так, для певних категорій працівників, вимоги морального змісту включені в їх трудові обов'язки. Це стосується суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, що виконують виховні функції. Недотримання таких норм, аморальна поведінка не тільки під час роботи, але і в побуті є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади.

Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну передбачено більш широке коло дисциплінарних стягнень.

Суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку характеризує вина, тобто певне психічне ставлення особи до своїх протиправних дій і їх

шкідливих наслідків. Вона виступає в двох формах: умислу і необережності. Умисна вина передбачає, що особа усвідомлювала протиправність свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки і бажала або свідомо допускала їх настання. Для дисциплінарного правопорушення найбільш характерною є вина у формі необережності. Необережність як форма вини передбачає, що особа усвідомлювала протиправність своєї поведінки, передбачала її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховувала на їх відвернення, або не передбачала, хоча повинна була їх передбачити. В усіх випадках наявності вини спільним і обов'язковим її елементом є усвідомлення особою протиправності свого діяння, якщо ж немає усвідомлення — немає і вини.

Слід звернути увагу на те, що працівник не може бути визнаний винним, якщо він ненадежно виконує свою роботу внаслідок недостатньої кваліфікації або відсутності відповідних умов для її виконання, інакше кажучи, коли він об'єктивно не міг належно виконати роботу або коли власник не створив для цього належні умови. Не можна притягати працівника до відповідальності за невиконання завідомо незаконного розпорядження адміністрації, а також за відмову виконувати роботу, не передбачену трудовим договором.

Оскільки дисциплінарні проступки стосуються різних сторін службової діяльності, доцільно виділяти ще їх безпосередні об'єкти. Так, Д. Гавриленко розрізняє три групи таких об'єктів: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поводження зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що ставляться до них.<sup>1</sup>

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної з протиправної поведінки суб'єкта, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними і поведінкою правопорушника.

Здійснення дисциплінарної процедури неможливо без допоміжних суб'єктів. В першу чергу до них слід віднести осіб які за вказівкою керівника проводять службове розслідування. Дані особи призначаються відповідним наказом владного суб'єкта про проведення службової перевірки. Керівник самостійно на власний розсуд обирає відповідальних, неупереджених осіб, з числа працівників даного підприємства, устано-

<sup>1</sup> Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение /Под ред. А.П. Шергина. —Минск: «Наука и техника», 1988. —326 с.

ви, які за своїми діловими та професійними якостями мають можливість провести об'єктивне розслідування дисциплінарної справи. Здебільшого перевірка доручається особам яким безпосередньо підпорядкован порушник по службі або працівникам кадрової служби, відділу по роботі з персоналом, службі внутрішньої безпеки тощо. Забороняється доручати проводити службове розслідування особам які є співучасниками дисциплінарного проступку, підлеглим особам порушника, родичам порушника, особам які мають особисті неприязні стосунку з винним або навпаки перебувають з ним у товариських стосунках, особам які певною мірою так чи інакше зацікавлені у прийнятті рішення.

До категорії допоміжних суб'єктів також слід віднести свідків дисциплінарного проступку – особам яким відомо будь які обставини вчиненого; потерпілих – особи яким протиправними діями завдано матеріальної або моральної шкоди; експертів, перекладачів тощо.

Окремо слід зупинитись на участі адвоката в дисциплінарній процедурі. Так адвокат може виступати як в інтересах особи яка притягається до дисциплінарної відповідальності так й на боці осіб яким у результаті вчинення проступку заподіяно шкоду. Аналіз норм чинного законодавства дає нам підстави наголосити, що участь адвоката в процесі проведення дисциплінарної процедури несе в собі певні позитивні моменти, що в цілому сприяють прийняттю законного рішення. Представлення інтересів осіб в провадженні спеціалістом з правових питань, надання їм професійної юридичної допомоги дозволить захистити конституційні права і інтереси громадян.

### **8.3. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень**

Дисциплінарне стягнення – це передбачена законом міра примусу, що застосовується певним органом до працівника, який порушив трудову дисципліну.

Згідно з Кодексом законів про працю за порушення трудової дисципліни до працівника можуть бути застосовані такі стягнення:

- 1) догана;
- 2) звільнення.

Законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих працівників й інші дисциплінарні стягнення (наприклад, сувора догана).

Чинним законодавством передбачено застосування різноманітних

дисциплінарних стягнень, що певним чином ускладнює наведення їх вичерпаного переліку. Втім проведений аналіз, дозволяє нам класифікувати їх на певні групи з урахуванням загального юридичного змісту.

1. Дисциплінарні стягнення, що не змінюють статус особи: *усне зауваження; зауваження; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу; догана; сувора догана, позбавлення раніше застосованого заохочення; попередження про неповну посадову відповідність; тощо.*

2. Дисциплінарні стягнення фінансового характеру: *дисциплінарний штраф.*

3. Дисциплінарні стягнення, пов'язанні з обмеженням певних прав: *поміщення в карцер або одиночну камеру; арешт з триманням на гауптвахті.*

4. Дисциплінарні стягнення, що змінюють статус особи: *затримання присвоєння чергового спеціального звання; пониження в спеціальному званні (класному чині); пониження в посаді; пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; звільнення з посади.*

Аналіз підстав притягнення особи до дисциплінарної відповідальності дозволяє нам виділити наступне, це:

- *вчинення працівником дисциплінарного проступку*, тобто винного, протиправного порушення службових обов'язків або порушення вимог трудової, службової дисципліни, вимог статутів, положень, вчинення діянь які є несумісними для заняття відповідної посади, а також загальноновизнаних моральних вимог.

В свою чергу Дисциплінарний статут Національної поліції визначає дисциплінарний проступок, як протиправну, винну дію чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні поліцейським службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні ним обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також учиненні дій, що підривають авторитет поліції.

Дисциплінарний статут служби цивільного захисту передбачає дисциплінарну відповідальність за вчинення грубих дисциплінарних проступків, яким вважається факт грубого порушення службової дисципліни, що не містить ознак складу злочину, а саме:

- невихід на службу без поважних причин;
- порушення встановленого керівником органу чи підрозділу цивільного захисту розпорядку дня;

- вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння;
- порушення статутних правил несення служби;
- втрата службового посвідчення, службових документів, бланків суворої звітності;
- невиконання наказів та розпоряджень начальників, що призвело до неготовності до дій за призначенням та зриву виконання покладених на орган чи підрозділ цивільного захисту завдань;
- порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів, що призвело до псування або втрати закріпленого майна, обладнання та техніки, інших матеріальних збитків, а також завдало шкоди здоров'ю особовому складу органу чи підрозділу цивільного захисту або іншим особам;
- самовільне відлучення курсантів (слухачів) з розташування навчального закладу;
- невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами.

До діянь, що є порушеннями службової дисципліни, також належать:

- порушення вимог законодавства з питань діяльності органів і підрозділів цивільного захисту;
- брутальне або зневажливе ставлення до громадян, приниження їх честі та гідності під час виконання службових обов'язків;
- приховування або недостовірне надання відомостей про себе, що мають значення для проходження служби (зміна місця проживання, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності) тощо.

Потрібно звернути увагу на те, що дисциплінарним проступком визнається невиконання саме трудових обов'язків. За загальним правилом невиконання громадських доручень, моральних, етичних правил поведінки, не пов'язаних з виконанням трудової функції, не може тягти застосування юридичної відповідальності. Згідно з законодавством порушення трудової дисципліни вважається таким за умови, що воно сталося в робочий час. Але в окремих випадках, коли таке порушення негативно впливає на виробничий цикл, заважає виконанню трудового завдання, судова практика розцінює його як дисциплінарний проступок. Доречно звернути увагу, що для працівників, які працюють у режимі ненормованого робочого часу, весь час перебування на робочому місці

та на території підприємства вважається робочим часом.

Власне визначення дисциплінарного проступку наводить В.К. Коваленко, що визначає його як вине невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, статутами, положеннями, колективним трудовим договором обов'язків<sup>1</sup>;

- *вчинення особою адміністративного правопорушення*. Отже, чинний КУпАП передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, а також осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ (поліції) і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України за вчинення адміністративних правопорушень, з застосуванням до них дисциплінарної відповідальності, крім порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне придбання або зберігання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

Крім того, інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність.

Вирішуючи питання щодо притягнення конкретного порушника трудової дисципліни до дисциплінарної відповідальності, слід враховувати правове положення в якому перебуває цей працівник.

Так, наприклад, працівники прокуратури перебувають в особливому правовому положенні і несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 року № 1796-ХІІ.

Зокрема, статтею 9 зазначеного статуту передбачено, що до про-

---

<sup>1</sup> <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf>

курорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури крім догани та звільнення можуть застосовуватися і такі дисциплінарні стягнення, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України», звільнення з позбавленням класного чину.

При виборі заходу дисциплінарного стягнення також слід враховувати, що відповідно до частини третьої статті 43 Конституції України використання примусової праці заборонено. У зв'язку з цим не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції України, правила відомчих положень чи статутів про дисципліну, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення<sup>1</sup>.

Такі заходи дисциплінарного стягнення передбачені, наприклад, пунктом 12 Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 (далі-Положення).

Згідно із зазначеним пунктом Положення до працівників залізничного транспорту можуть застосовуватися, зокрема, такі стягнення, як позбавлення машиністів права керування локомотивом з наданням роботи помічником машиніста, а також позбавлення свідоцтва водія моторно-рейкового транспорту незнімного типу та свідоцтва помічника машиніста локомотива з наданням роботи, не пов'язаної з керуванням локомотивом і моторно-рейковим транспортом, на строк до одного року.

Окремої уваги заслуговує розгляд питання про строки та суб'єкти застосування дисциплінарних стягнень.

Так, Кодексом законів про працю України передбачено, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

При цьому, на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також вищестоящими органами.

Наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 20 Дисциплінарного статуту Національної поліції, керівник, який не наділений правом застосування дисциплінарних стягнень, має право порушити перед уповноваженим

---

<sup>1</sup> Постанови Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 року № 9 "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя".



керівником клопотання про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності.

Також, слід зауважити, що працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Щодо строків застосування дисциплінарного стягнення слід зазначити, що за загальним правилом строк для застосування дисциплінарного стягнення визначається відповідно до статті 148 Кодексу законів про працю України (далі - КЗпПУ).

Зазначеною статтею передбачено, що дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Також, цією статтею КЗпПУ визначено, що дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Разом з цим, спеціальним законодавством України і відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) передбачені і інші строки застосування дисциплінарних стягнень.

Зокрема, пунктом 18 Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002р. № 294, передбачено, що до строку накладення дисциплінарного стягнення не включається час провадження в кримінальній справі, а статтею 12 Дисциплінарного статуту прокуратури України визначено, що дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не рахуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку.

Також, слід згадати і про необхідність отримання власником або уповноваженим ним органом письмових пояснень від порушника трудової дисципліни, саме до моменту застосування дисциплінарного стягнення (ч.1 ст.149 КЗпП).

При цьому, відмова порушника трудової дисципліни від надання пояснень не є перешкодою для застосування до нього дисциплінарного стягнення. Однак, у судовій практиці виробилося правило згідно з яким власник або уповноважений ним орган зобов'язаний надати докази того, що він вимагав письмових пояснень від працівника. На практиці таким доказом може бути акт, що складений у вільній формі свідками, в присутності яких власник вимагав надання письмових пояснень, а праців-

ник відмовився їх надати.

Слід зазначити, що спеціальним законодавством України або відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) може бути передбачений більш складний порядок застосування дисциплінарних стягнень до порушників трудової дисципліни.

Так, зокрема, відповідно до статті 37 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі - Закон) Вища рада юстиції може притягнути до дисциплінарної відповідальності Голову, заступників Голови та суддів Верховного Суду України, Голову і заступників Голови та суддів вищих спеціалізованих судів. На цих суддів Вища рада юстиції може накладати такі стягнення, як догана і пониження кваліфікаційного класу.

При цьому, порядок притягнення зазначених суддів до дисциплінарної відповідальності досить ускладнений. Згідно зі статтею 39 Закону дисциплінарне провадження включає 4 стадії: перевірка даних про дисциплінарний проступок; відкриття дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи; прийняття рішення. Порядок реалізації кожної із зазначених стадій визначений статтями 40-42 Закону.

Також, слід враховувати, що за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Тому, наприклад, не можна вважати правомірною ситуацію за якою працівнику за прогул оголошують догану і одночасно звільняють на підставі пункту 4 статті 40 (прогул) Кодексу законів про працю України, як за прогул без поважних причин.

Разом з цим, до працівника одночасно можуть бути застосовані одне дисциплінарне стягнення та інші заходи впливу, що передбачені локальними актами.

Так, до працівника, наприклад, можна одночасно застосувати догану та позбавити його премії за період, протягом якого він допустив порушення трудової дисципліни.

Крім цього, роботодавцям слід враховувати, що при обранні виду дисциплінарного стягнення вони зобов'язані враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника, а також те, що рішення про застосування до працівника певного стягнення має бути оголошене в наказі (розпорядженні) і повідомлене працівникові під розписку (частини третя, четверта статті 149 Кодексу законів про працю України).

Узагальнюючи викладене можливо виділити п'ять основних стадій здійснення дисциплінарної процедури, а саме:

*1. Порушення дисциплінарної процедури;*

2. Службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок);
3. Прийняття рішення;
4. Оскарження прийнятого рішення;
5. Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Перша стадія процедури розпочинається з моменту виявлення дисциплінарного проступку керівником, який має повноваження щодо ініціювання проведення службового розслідування (службової перевірки).

Процесуальні підстави для адміністративної процедури про дисциплінарні проступки - це доповідні записки, рапорти, подання таблиць, заяви (скарги) громадян, повідомлення в ЗМІ, інші повідомлення про правопорушення тощо. Згідно з чинним законодавством дисциплінарна відповідальність державних службовців настає за: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; перевищення своїх повноважень; порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби; вчинок, який ганьбить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому вона працює.

Але наявність фактичної підстави не завжди тягне за собою порушення справи. Наприклад, начальник при незначному порушенні дисципліни підлеглим має право нагадати йому про службові обов'язки та попередити про неприпустимість таких діянь. Рішення про порушення дисциплінарної процедури спеціальною постановою не оформлюється. На практиці, як правило, це резолюція начальника на рапорті працівника органів внутрішніх справ, на заяві, повідомленні або скарзі інших осіб про проведення службової перевірки (розслідування) за фактом вчинення дисциплінарного проступку.

Стадія проведення службового розслідування (службової перевірки) характеризується низькою процесуальних етапів. Зокрема це етап порушення дисциплінарної процедури. Підставою для призначення службового розслідування можуть бути рапорти посадових та службових осіб, на яких поширюється дія дисциплінарного статуту (спеціального положення про дисципліну) тощо. Обов'язковим процесуальним документом на даній стадії є наказ керівника про призначення службового розслідування (службової перевірки). Як правило в наказі зазначається: відносно кого необхідно провести службове розслідування, підстава проведення, які конкретні факти потрібно перевірити, вказуються відповідальні за проведення розслідування особи та строк перевірки. Слід звернути увагу, що службове розслідування може відбуватись як відносно конкретної особи (групи осіб), так і за фактом дисциплінарного проступку, наприклад у випадку коли відразу встановити вину особу

не можливо.

На стадії проведення службового розслідування відповідальна особа або група осіб (комісія) перевіряють наявні данні про вчинений дисциплінарний проступок, збирають докази, опитують свідків та потерпілих (у разі наявності). В першу чергу, обов'язково необхідно надати особі відносно якої проводиться службове розслідування можливість висловити власну позицію з цього приводу. Відмова особи від надання письмових пояснень в жодному разі не повинно стати перепорою для проведення подальшого службового розслідування.

Отримавши всі необхідні матеріали перевірки, уповноважена на проведення службового розслідування особа (група осіб) складає відповідний висновок який подається керівнику, що призначив службове розслідування для прийняття відповідного рішення за дисциплінарним проступком.

Керівник отримавши висновок службової перевірки з доданими до нього матеріалами у відповідності до встановлених вимог повинен прийняти справедливе та об'єктивне рішення відносно кожного з учасників дисциплінарного проступку, з урахування всіх обставин справи, вини кожного з учасників та їх особистим ставленням до вчиненого. За результатами перевірки можливо прийняття рішення про:

- *накладення дисциплінарного стягнення на вину особу, в тому числі обмежитись раніше накладеним стягненням (для працівників ОВС);*

- *припинення службового розслідування (службової перевірки) – у випадку не підтвердження вини особи;*

- *передачу матеріалів службового розслідування до компетентного органу для складання протоколу про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи.*

Прийняте керівником рішення оформлюється у вигляді наказу.

Особа яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності має право оскаржити прийняте відносно неї рішення за двома шляхами. По-перше, до вищестоящого керівника та по-друге, до суду. У випадку звернення особи до суду, необхідно, в першу чергу, з'ясувати підсудність даної справи. Слід пам'ятати, що у випадку якщо особа була звільнена з публічної служби (служба в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування) справа підсудна адміністративному суду (ст. 17 КАСУ), в інших випадках – районним, міським судам у порядку цивільного судочинства.

Щодо стадії виконання рішення, слід зазначити, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення виконується негайно, якщо інше

не встановлено самим рішенням. Слід наголосити, що одним з основних завдань дисциплінарного провадження є з'ясування умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних порушень та їх профілактика. Дані обставини не виключають можливості зазначення в прийнятому рішенні додаткових заходів направлених на недопущення в подальшому службових порушень та порядок їх реалізації в діяльності установи. Оскарження прийнятого рішення про дисциплінарне покарання особи не призупиняє його виконання. Рішення про накладене дисциплінарне стягнення фіксується в особовій справі працівника.

#### **8.4. Дисциплінарні процедури в органах Національної поліції України**

Особовий склад органів внутрішніх справ виконує свої завдання та функції в умовах реального соціально-економічного та політичного становища в країні, тобто він не є якимось відірваним від суспільства, замкненим світом, а становить його невід'ємну частину. Тому різні соціальні негаразди безпосередньо впливають на стан справ в органах внутрішніх справ, зокрема на рівень дисциплінованості працівників органів та підрозділів Національної поліції. На рівень законності та дисциплінованості працівників Національної поліції впливає також своєчасне і правильно здійснена процедура в справах про дисциплінарні проступки, яке повинно закінчуватись винесенням компетентною посадовою особою відповідного до вчиненого проступку рішення.

Так, дисциплінарну відповідальність особи рядового та начальницького складу служб, органів та підрозділів Національної поліції несуть відповідно до норм Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 №3460 VI<sup>1</sup>. Згідно зі ст.12 Дисциплінарного статуту на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: *усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.*

На осіб рядового і начальницького складу, нагороджених нагрудним знаком органів внутрішніх справ, може бути накладено дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення цього знака.

Обов'язки і права працівників органів внутрішніх справ дуже рі-

---

<sup>1</sup> Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 №3460 VI // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 29. - Ст.245 .

зноманітні, закріплюються рядом нормативних актів, які встановлюють також вимоги щодо службової дисципліни та засоби її забезпечення. При цьому варто зазначити, що дисциплінарні вимоги в органах внутрішніх справ включають не тільки приписи щодо службової, професійної діяльності працівників, а й щодо особистих якостей, тобто моральні правила поведінки як на службі, так і поза нею. Це правило чітко простежується в нормах Закону «Про Національну поліцію», Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, які в основному і регулюють питання державної служби в цих органах та службової дисципліни в них. У зв'язку з цим вчинення працівником Національної поліції адміністративного правопорушення також слід розглядати як порушення службової дисципліни. В Дисциплінарному статуті до основних обов'язків працівника віднесено, зокрема, додержання чинного законодавства, вимога з гідністю і честю поводити себе поза службою, бути прикладом у додержанні громадського порядку (ст. 7). Зрозуміло, що до цього належить також утримання від вчинення адміністративних проступків<sup>1</sup>.

За характером санкцій та мірою матеріальних наслідків для правопорушників дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, можна поділити на:

- заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника дисципліни і не пов'язані безпосередньо з негативними для нього матеріальними наслідками, це так звані «моральні стягнення» (зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, позбавлення нагрудного знаку);
- заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий стан порушника дисципліни і тягнуть за собою негативні матеріальні наслідки (звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь);
- виключний (надзвичайний) захід дисциплінарного стягнення – звільнення з органів внутрішніх справ.

Наведене дозволяє визначити такі основні *особливості* дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ:

1. Порядок притягання до дисциплінарної відповідальності регулюється спеціальним законодавством.
2. Правові норми, за порушення яких передбачено дисципліна-

---

<sup>1</sup> Комзюк А.Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. - 1998. - № 8. – С. 101-104.

рну відповідальність, містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили (від законів до наказів начальників органів внутрішніх справ).

3. Наявність специфічних заходів дисциплінарного впливу, які перераховані у ст.12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ.

4. Відповідальність настає за порушення не тільки правових норм, але й за порушення етично-моральних правил поведінки (грубе, гонорове, несправедливе, неухажне і недобррозичливе ставлення до громадян, допускання проявів жорстокого або принизливого ставлення до людей тощо).

Реалізація дисциплінарної відповідальності в органах Національної поліції України відбувається в ході дисциплінарної процедури. *Процесуальні норми, які регулюють дисциплінарну процедуру в органах Національної поліції, мають деякі особливості:* вони не кодифіковані; орієнтовані на простоту та оперативність дисциплінарної процедури; їх дія поширюється тільки на поліцейських; застосовуються посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою в Національній поліції; застосовуються у зв'язку із вчиненням дисциплінарного проступку; результат застосування цих норм - дисциплінарні стягнення.

*Основними завданнями дисциплінарного провадження в органах та підрозділах Національної поліції:*

- своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне встановлення обставин кожної справи про дисциплінарне правопорушення, вирішення якої повинно ґрунтуватися на чинному законодавстві;
- виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних проступків;
- попередження дисциплінарних правопорушень, виховання у працівників поліції дисциплінованості;
- забезпечення виконання винесених у справі рішень;
- зміцнення дисципліни і законності в органах та підрозділах Національної поліції.

Реалізація цих завдань можлива лише за умов дотримання принципів дисциплінарного провадження в органах та підрозділах Національної поліції. До основних принципів дисциплінарного провадження можна віднести: законність, презумпцію невинності, об'єктивну істину, офіційність та доступність, рівність усіх перед законом, гласність та економічність, участь у провадженні громадськості, право на

захист<sup>1</sup>.

Як зазначалося вище, *дисциплінарна процедура в органах та підрозділах Національної поліції становить діяльність посадових осіб*, наділених дисциплінарною владою. Але в цій діяльності беруть участь й інші особи, яких можна назвати учасниками провадження. Їх можна поділити на дві групи: особи, які мають самостійний інтерес у справі, та особи, які не мають самостійного інтересу у справі. До першої групи можна віднести: особу, яка притягується до дисциплінарної відповідальності; потерпілого (якщо такий є); адвоката (на стадії оскарження накладеного стягнення у суді); представників (апаратів по роботі з персоналом, медичних, фінансових підрозділів, професійних спілок (асоціацій)). Варто зауважити, що правові норми, які регулюють дисциплінарне провадження в органах та підрозділах Національної поліції, не визначають у повному обсязі правовий статус зазначених учасників дисциплінарної процедури.

Дисциплінарна процедура як процесуальна діяльність посадових осіб Національної поліції складається із стадій, які є відносно самостійними, пов'язаними між собою частинами загальної процедури. Їх пов'язує спільність завдань і цілей. Своєрідність їх полягає в наявності окремих завдань, у певному колі учасників процедури та особливостях дисциплінарно-процесуальних відносин.

Можна виділити такі стадії дисциплінарної процедури:

- 1) *порушення справи та службове розслідування;*
- 2) *розгляд справи і прийняття по ній рішення;*
- 3) *виконання рішення;*
- 4) *оскарження рішення по дисциплінарній справі*<sup>2</sup>.

1. *Порушення справи та службове розслідування* є початковою стадією процедури, завдання якої є встановлення події проступку, обставин правопорушення. Фактичною підставою порушення дисциплінарної процедури є вчинення поліцейським діяння, яке містить ознаки дисциплінарного проступку. Але наявність фактичної підстави не завжди тягне за собою порушення справи. Наприклад, начальник при незначному порушенні дисципліни підлеглим має право нагадати йому про службові обов'язки та попередити про неприпустимість таких діянь. Рішення про порушення дисциплінарної процедури оформлю-

<sup>1</sup> Синявська О. Принципи дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ // Вісник Університету внутрішніх справ. — 2000. -№ 10. — С. 88-93 с.

<sup>2</sup> Шильник В.Ю.Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2004. — 197 с.



ється спеціальним наказом керівника, що уповноважений ініціювати службове розслідування.

Завданнями службового розслідування, перш за все, є: повне, всебічне й об'єктивне дослідження обставин службових правопорушень вчинених працівниками поліції, чи надзвичайної події, встановлення винних у їх вчиненні; точне і правильне застосування норм чинного законодавства, виявлення, узагальнення і аналіз причин та умов, що призвели до вчинення правопорушень чи до надзвичайної події; розробка заходів та рекомендацій, спрямованих на їх усунення; виховання особового складу в дусі точного і безумовного дотримання чинного законодавства.

В наказі про його проведення зазначаються: відносно кого необхідно провести службове розслідування, які факти необхідно перевірити, відповідальні особи за проведення службового розслідування.

У крайніх випадках, що не терплять зволікання, особа, яка вчинила проступок, може бути усунута від виконання службових обов'язків начальником, якому вона є підлеглою по службі.

Від винного в порушенні службової дисципліни обов'язково відбирається письмове пояснення. Одержання пояснення від винного, який перебуває в нетверезому стані, відкладається до його витверезження. Дисциплінарний статут зобов'язує з'ясування всіх обставин - як тих, що пом'якшують, так і тих, що обтяжують відповідальність.

Результати проведеного службового розслідування оформлюються висновком, який затверджується керівником.

## *2. Розгляд справи і прийняття по ній рішення.*

Справи про дисциплінарні правопорушення, як правило, розглядаються за місцем служби поліцейського. Під час розгляду справи має бути з'ясовано: чи мав місце дисциплінарний проступок; чи винна ця особа в його вчиненні; чи була заподіяна в результаті протиправного діяння майнова шкода; чи є в разі наявності такої шкоди причинний зв'язок між діянням і наслідками; чи є підстави для передачі справи на розгляд товариського суду та ін. При розгляді справи необхідно також з'ясувати причини та умови, що сприяли вчиненню проступку.

Після розгляду справи по ній приймається рішення. Видається наказ посадової особи, котра наділена дисциплінарною владою і розглядала справу. Матеріали про вчинені поліцейськими правопорушення, що надійшли у встановленому законом порядку із суду, органів слідства, прокуратури, інших компетентних органів і посадових осіб, розглядаються посадовими особами Національної поліції, що наділені дисциплінарною владою. За даними матеріалами до винних можуть застосовува-

тися як заходи дисциплінарного, так і громадського впливу.

Про оголошене працівнику стягнення він повідомляється під розпис. Відмова працівника від ознайомлення з наказом про оголошення стягнення або посвідчення цього факту своїм підписом не ставить під сумнів чинність стягнення, але відмова в разі спору повинна бути доведена в суді.

Статтею 15 Дисциплінарного статуту ОВС передбачено порядок накладання дисциплінарних стягнень в особливих випадках. Зокрема, у разі порушення дисципліни особами рядового і начальницького складу в період перебування у відрядженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу, у межах відповідної території, де вчинено дисциплінарний проступок, уживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника. Накладання дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за проступки, учинені під час чергування, несення вартової чи патрульно-постової служби, здійснюється тільки після закінчення чергування, варті або після заміни їх іншими особами та здачі зброї. Накладання дисциплінарного стягнення на особу, яка перебуває в стані сп'яніння, а також одержання від неї пояснень мають бути відкладені до її протверезіння. Дисциплінарні стягнення за порушення кримінально-процесуального законодавства на осіб рядового і начальницького складу можуть накладати лише начальники, яким надано право призначати цих працівників на посаду, та їх заступники.

3). *Виконання рішення.* Сутність виконання рішення про накладання дисциплінарного стягнення полягає в практичній реалізації дисциплінарного стягнення. В процесі виконання дисциплінарного стягнення правопорушник зазнає відповідних обмежень морального та матеріального характеру.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його накладання, не враховуючи періоду перебування особи у відпустці, відрядженні або її тимчасової непрацездатності. Після закінчення цього строку дисциплінарне стягнення не виконується.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади та звільнення з поліції, накладені на працівників Національної поліції, які тимчасово непрацездатні або перебувають у відпустці, відрядженні, виконуються після їх прибуття до місця проходження служби.

Особи, з вини яких накладені дисциплінарні стягнення не вико-

нані без поважних причин, несуть відповідальність відповідно до законодавства.

У разі подання скарги виконання накладеного дисциплінарного стягнення не припиняється.

Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади, пониження в спеціальному званні та звільнення з поліції, вважаються виконаними після видання наказу по особовому складу.

Працівник поліції вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо його заохочено шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, нагороджено державною нагородою чи відзнакою Президента України або минув рік з дня накладення дисциплінарного стягнення.

4) *Оскарження рішення по дисциплінарній справі.* Стадія оскарження рішення у дисциплінарному провадженні є факультативною. Вона є гарантом законності та обґрунтованості притягнення працівника поліції до дисциплінарної відповідальності, засобом виправлення можливих помилок дисциплінарної практики, що допускаються начальниками на попередніх стадіях дисциплінарної процедури. Кожна особа має право оскаржити неправомірні щодо неї дії начальників старшого прямого начальника аж до шефа Національної поліції, протягом трьох місяців, з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено. За наявності поважних обставин, пропущений строк для подання скарги може бути поновлено.

Подана скарга не пізніше ніж протягом п'яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові. Забороняється пересилати скарги на розгляд тих начальників, дії чи рішення яких оскаржуються.

Крім того, в ст.ст. 40, 55 Конституції України передбачено право всіх громадян, у тому числі і працівників поліції, на судове оскарження рішень органів та посадових осіб усіх рівнів. Така конституційна норма знайшла своє відображення в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). У п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ визначено, що до компетенції адміністративних судів України відноситься, зокрема, розгляд та вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Таким чином спір між керівником, який наклав дисциплінарне стягнення на працівника поліції в процесі проходження ним державної публічної служби має вирішуватись в адміністративному суді.

Відповідно до норм КАСУ працівник поліції для оскарження рішення щодо незаконності застосування дисциплінарного стягнення

в трьохмісячний термін з моменту прийняття такого рішення може звернутися до окружного адміністративного суду за місцем проживання відповідача, тобто знаходження органу (підрозділу) поліції, керівник якого застосував дисциплінарне стягнення. Процесуальний порядок провадження щодо оскарження вищезазначеного рішення визначений КАСУ

За результатами розгляду скарги на рішення в адміністративній справі про дисциплінарний проступок старший начальник або суд приймає одне з таких рішень:

- захищати рішення у справі без змін, а скаргу без задоволення;
- змінити захід дисциплінарного стягнення в межах, передбачених відповідним дисциплінарним статутом (спеціальним положенням про дисципліну);
- задовольнити скаргу в повному обсязі та скасувати рішення у справі.

Подання скарги на рішення в справі про дисциплінарний проступок не припиняє виконання наказу про застосування дисциплінарного стягнення.

***Питання для самоконтролю:***

1. *Визначте поняття дисциплінарної процедури.*
2. *Охарактеризуйте особливості дисциплінарної процедури.*
3. *Зробіть поділ дисциплінарних процедур на окремі види.*
4. *Проаналізуйте особливості адміністративно-процесуального статусу суб'єктів дисциплінарної процедури.*
5. *Визначте та охарактеризуйте основні стадії дисциплінарної процедури.*
6. *Розкрийте процесуальний порядок та особливості накладення дисциплінарних стягнень.*
7. *Проаналізуйте основні особливості здійснення дисциплінарної процедури.*

## Розділ 9 РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ

- 9.1. *Поняття, види та структура реєстраційних процедур.*
- 9.2. *Дозвільні процедури, їх ознаки та види.*
- 9.3. *Реєстраційно-дозвільні процедури в діяльності ОВС.*

### 9.1. Поняття, види та структура реєстраційних процедур

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 процедур, 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, За підрахунками О.В. Кузьменко в Україні існує не менше 750 нормативно-правових актів, що так або інакше встановлюють та регулюють порядок державної реєстрації. 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);

3. **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.<sup>1</sup>

Учасниками реєстраційних процедур 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.

Реєстраційній процедурі притаманні певні *процесуальні особливості*:

1. В основі процедури є діяльність уповноважених органів публічної реєстрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

2. В процесі реєстраційної процедури відбувається офіційне визнання та фіксацію юридичних фактів.

3. Реєстраційна процедура є спеціальним порядком створення та наділення правосуб'єктністю юридичних осіб.

4. В процесі здійснення, в момент державної реєстрації особи набувають певних прав; певні правові документи набувають своєю юридичної сили.

5. Здебільшого, в процесі здійснення процедури, передбачено введення спеціальних державних реєстрів.

Як зазначено вище, чинним законодавством передбачено ведення

<sup>1</sup> О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. – К., 2007. - С. 82.

певних спеціальних державних реєстрів. Тому пропоную окремо зупинитись на даному понятті.

І так, в діючому нормативно-правовому масиві відсутнє законодавчо-закріплене терміну «державний реєстр». Так ст. 1 Закон України «Про Державний реєстр фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів» встановлює, що державний реєстр фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів - це автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки, збори, інші обов'язкові платежі до бюджетів та внески до державних цільових фондів у порядку і на умовах, що визначаються законодавчими актами України.

В свою чергу, ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» зазначає, що Державний реєстр речових прав на нерухоме майно - єдина державна інформаційна система, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав.

Закон України «Про Державний реєстр виборців» закріплює, що Державний реєстр виборців - автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Зазначене дає нам можливість надати власне, узагальнююче визначення поняття **державного реєстру** як *єдиного державного, автоматизованого інформаційного банку 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 адміністрації 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 вве-

дення 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.

Запровадження та функціонування вказаних реєстрів було визначено 16-ма законами (в т.ч. кодексами); 2-ма Указами Президента України, 7-ма постановами Кабінету Міністрів України; 52-ма наказами Міністерства юстиції України.<sup>1</sup>

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;
- державний реєстр актів цивільного стану громадян.

Таким чином, аналіз норм вітчизняного законодавства та розглянуті вище особливості реєстраційного провадження, дає нам можливість визначити, що **реєстраційна процедура** - це регламентована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.

Щодо структури реєстраційного провадження, то з цього приводу слід підтримати позицію О. В. Кузьменко, яка приділяє увагу стадіям

<sup>1</sup> <http://www.minjust.gov.ua/0/22252>



реєстраційного провадження як адміністративної процедури, а саме: 1) порушення та розгляд справи, 2) прийняття рішення щодо реєстрації або відмови в реєстрації, 3) оскарження та опротестування прийнятого рішення.<sup>1</sup>

При цьому необхідно відмітити, що в чинних нормативно-правових актах відсутнє визначення стадій реєстраційної процедури. Тому, на нашу думку, виділити останні, визначити їх сукупність та окреслити їх межі можна шляхом ретельного аналізу чинного вітчизняного законодавства, яке регулює реєстраційні процедури. Так, у реєстраційній процедурі правомірне виділення обов'язкових і факультативних стадій, кожна з яких має самостійне процесуальне значення. Слід пам'ятати, що в деяких стадіях регламентація обов'язкового чи факультативного застосування норм реєстраційного провадження є обов'язковою, а у деяких - факультативною, тобто визначення обов'язковості тієї чи іншої стадії розвитку й реалізації матеріальних відносин у загальному механізмі здійснення права є прерогативою законодавця.

При визначенні стадій реєстраційної процедури доцільно звернути увагу саме на їх процесуальну природу, маючи на увазі, що процедура є системою, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовно змінюючих один одного актів поведіння; врегульована соціальними нормами; ієрархічно побудована; перебуває в розвитку; виступає засобом реалізації основних суспільних відносин (має службовий характер)<sup>2</sup>.

З огляду на вищезазначене пропонуємо виділити такі стадії реєстраційної процедури: 1) порушення реєстраційної процедури; 2) розгляд справи 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 реєстраційної процедури охарактеризуємо кожен визначену стадію окремо та зазначимо відповідні етапи в межах кожної стадії.

**Перша стадія (порушення реєстраційної процедури)** обумовлена наявністю процесуального моменту порушення адміністративного

---

<sup>1</sup> Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. - К. : Атіка, 2007. - 416 с.

<sup>2</sup> Протасов В. Н. Модель надлежущей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. - 1990. - № 7. - С. 15-16.

провадження.<sup>1</sup> Дана стадія складається із двох етапів - звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку та 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. 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 є 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

---

<sup>1</sup> Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. И. Козлов. - М. : Зерцало, 1997. - 672 с.

державного реєстру. На нашу думку, у зазначеній стадії доцільно виділити такі етапи: попередня перевірка комплектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті); 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 у 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 фор-

мою поза- судового захисту інтересів фізичних і юридичних осіб. Однак, як демонструє практика, досить часто правове закріплення результатів розгляду адміністративної скарги заявника у формі відповідного рішення не завжди відповідає фактичним підсумкам проведеного провадження за скаргою й реально вжитим заходам щодо усунення в необхідних випадках протиправного результату. Така обставина вимагає розмежування поняття підсумкового акта в провадженні за скаргою на рішення реєстратора та відповіді на скаргу залежно від особливостей оскарження конкретних примусових заходів, застосовуваних керівництвом уповноваженого органу. Таким рішенням може бути відмовлено в задоволенні скарги або скасовано рішення щодо відмови у вчиненні реєстраційних дій. У будь-якому випадку про прийняте рішення керівництвом уповноваженого органу повинно повідомити заявника. 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 Кодексом адміністративного судочинства України.

Наступна стадія реєстраційного провадження - це **виконання прийнятого рішення** шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру. Цей стан є заключною стадією реєстраційної процедури. 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 свідоцтва, посвідчення чи витягу встановленого зразка, якому передують 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. Наприклад, при реєстрації приватної нотаріальної діяльності та одержанні реєстраційного посвідчення особи, якій уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, необхідно скласти присягу в органах юстиції.<sup>1</sup> Як можна побачити, у даному випа-

---

<sup>1</sup> Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності [Електронний ресурс]: затв. наказом М-ва юстиції України від 12 груд. 2008 р. № 2151/5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1187-08>.

дку стосовно державної реєстрації провадження в адміністративній справі варто вважати цілком завершеним лише тоді, коли реально задоволені прохання заявника шляхом внесення даних до відповідного державного реєстру та надання відповідного підтвердження про вчинення таких реєстраційних дій. Так само закінченням процедури може бути аргументована, заснована на законі відмова за зверненням зацікавлених осіб щодо здійснення державної реєстрації. Досліджуючи питання здійснення реєстраційних дій можна констатувати, що підтвердження такої реєстрації та, як наслідок, завершення процедури 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 реєстраційна процедура має визначене коло суб'єктів та свою структуру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійністю й логічною завершеністю, при цьому така процедура завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних процедур. Усі прийняті рішення на будь-якій стадії реєстраційної процедури повинні відповідати вимогам законності, що забезпечується системою юридичних гарантій.

## 9.2. Дозвільні процедури, їх ознаки та види

Формування напряму дозвільної процедури в адміністративному процесі залежить від пануючого в правовій теорії та практиці підходу до детермінації явища дозвільної системи. Лише за умови встановлення меж цієї системи з'являється можливість чітко окреслити коло правовідносин, які становлять предмет регуляторного впливу відповідного інституту адміністративно-процесуального права. З цього приводу слід відзначити суттєву розбіжність між нормативним та загальноприйнятим визначенням поняття «дозвільна система», що спостерігається на теренах вітчизняної юриспруденції.

Відповідно до п. 1 Положення «Про дозвільну систему», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів 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 різнома-

нітні 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 Кабінету Міністрів 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 Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми. Ціла низка розпоряджень Кабінету Міністрів 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 Закон України «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.<sup>1</sup>

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 значення 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 за-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483

конодавчій 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 в 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) їй 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;

б) її сутність складають встановлені нормативно-правовими акта-



ми 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, 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 суворої 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 суворої 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 Законом України «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.*

Так наприклад, сьогодні Національна поліція здійснює ліцензування таких видів господарської діяльності, як: виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боеприпасів 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 боеприпасами 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 Законом України «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 Законі України "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 **дозвільної процедури** 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.*

Було б великою помилкою при розгляді цього питання оминати та залишити без уваги принцип мовчазної згоди в дозвільній процедурі. Так на законодавчому рівні вперше цей термін був закріплений в статті 1 Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.<sup>1</sup>

Своє продовження даний принцип знайшов в Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди». Даним нормативно-правовим документом встановлено, що в разі ненадання у визначений законом строк суб'єкту господарювання документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру через 10 робочих днів з дня закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного ха-

<sup>1</sup> Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483

рактору або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття.<sup>1</sup>

Загалом оцінюючі позитивний вплив даних правових принципів слід зазначити, що без політичної волі всі нововведення так й залишаться без своєї реалізації.

В юридичній літературі питання, пов'язані із класифікацією видів дозвільних процедур, одержали достатнє висвітлення. Разом з тим єдності поглядів з цього питання немає.

Беручи до уваги специфіку дозвільних правовідносин, види дозвільних процедур варто класифікувати за: 1) цілями; 2) суб'єктами, які здійснюють видачу відповідних дозволів; 3) предметом правовідносин.

У свою чергу, залежно від цілей, види дозвільних процедур поділяються на:

- процедури із забезпечення реалізації зацікавленими особами своїх суб'єктивних прав (наприклад, на носіння і зберігання вогнепальної зброї або зайняття певним видом діяльності);

- процедури із отримання дозволів (ліцензій) на зайняття відповідною діяльністю суб'єктами господарської діяльності.

За суб'єктами, що здійснюють видачу дозволів процедури, можна класифікувати так:

1) ті, що здійснюють органи Національної поліції;

2) ті, що здійснюють інші державні органи (наприклад, Міністерство праці та соціальної політики України; Міністерство освіти України; Міністерство охорони здоров'я України та їхні структурні підрозділи тощо).

Залежно від предмета правовідносин, можна виокремити такі дозвільно-ліцензійні процедури:

- процедури з видачі дозволу на придбання, носіння і зберігання вогнепальної зброї;

- процедури з видачі дозволу на виробництво і використання вибухових речовин і вибухових матеріалів;

- процедури з ліцензування у сфері освіти;

- процедури з видачі дозволу (ліцензії) на виробництво і торгівлю спиртом етиловим, кон'ячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами тощо.

До складових елементів дозвільних процедур належать: 1) суб'єкти дозвільної системи; 2) об'єкти дозвільної системи; 3) предмети право-

---

<sup>1</sup> Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди : Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. // Офіційний вісник України від 12.02.2010 - 2010 р., № 7, стор. 97, стаття 332, код акту 49457/2010

відносин, 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 дозвільної процедури:

1) порушення дозвільної процедури (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;

3) прийняття рішення;

4) оскарження прийнятого рішення;

5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу). Розглянемо їх детальніше.

Стадія **порушення дозвільної процедури** 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:

- заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;
- 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 рі-

шення 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 комплекту 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.

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.

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.

Заявникові може бути відмовлено у видачі дозвільного документа органом публічної адміністрації на підставі результатів проведеного ін-

спекційного 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 дозвільної процедури є стадія оскарження 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.

Справи щодо оскарження дій суб'єктів публічного управління пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документу розглядаються адміністративними судами за правилами встановленими КАСУ.

**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: найменування органу, що видав її; найменування і юридичну адресу заявника, який отримує ліцензію; місце здійснення діяльності; умови здійснення діяльності; номер реєстрації ліцензії; дата видачі та строк дії ліцензії.

Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень 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.

### 9.3. Реєстраційно-дозвільні процедури в діяльності органів внутрішніх справ (Національної поліції України)

Здійснивши аналіз відомчих нормативних актів, можна констатувати, що підрозділи дозвільної системи та ліцензування у сфері здійснення дозвільної системи видають дозволи на:

- виготовлення, придбання, зберігання, реєстрацію, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів;
- обіг в Україні побутових піротехнічних виробів;
- здійснення підприємницької господарської діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, виготовлення і реалізації спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та засобів для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів, створення та утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів і штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів;
- здійснення підприємницької діяльності з виробництва, ремонту і реалізації спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї;
- придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів і вибухових матеріалів, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи;
- укладення трудових договорів на виконання робіт, пов'язаних із виготовленням, ремонтом, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням предметів, на які поширюється дозвільна система.

Відповідно до положень ст. 39 ЗУ "Про Національну поліцію" працівники поліції, можуть оглядати за участю адміністрації (керівництва) юридичних осіб, фізичних осіб (у тому числі фізичних осіб - підприємців) чи їх уповноважених представників приміщення, де знаходяться зброя, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила або порядок та на які поширюється



ся дозвільна система органів внутрішніх справ, а також безпосередньо оглядати місця їх зберігання з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання.

Поліція може оглядати зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, що знаходяться у фізичних та юридичних осіб, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання.

Поліція відповідно до порядку, визначеного Міністерством внутрішніх справ України, вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також опечатує і закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються (у тому числі стрілецькі тири, стрільбища невійськового призначення, мисливські стенди, підприємства і майстерні з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, магазини, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведження з ними та їх застосування) у випадку виявлення порушення правил поведження з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень.

Національна поліція інформує відповідний орган Міністерства внутрішніх справ України в односторонній строк про кожен факт виявленого порушення правил зберігання і використання зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ.

Отже, видачею дозволів, власне, і розпочинається здійснення дозвільної діяльності та визначаються подальші завдання Національної поліції.

Відповідно до положень Наказу МВС України від 29.12.2015 № 1644 "Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів" на органи Національної поліції покладені повноваження з видачі та анулювання дозволів на придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо збері-

гання і використання яких установлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх справ, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, підприємств і майстерень з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, магазинів, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, правил поведінки з ними та їх застосування.

Зрозуміло, що дозвільна діяльність здійснюється в зв'язку з тим, що використання окремих предметів, речовин, матеріалів, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт становить підвищену небезпеку, що потребує відповідного порядку отримання офіційних документів, здійснення контрольно-наглядової діяльності, складання відповідної статистики тощо. Звідси дозвільна діяльність включає державну реєстрацію, під якою ми розуміємо одну з форм дозвільної діяльності, яка уявляє собою комплекс дій, що спрямовані на одержання від органів державної виконавчої влади або місцевого самоврядування свідоцтва (посвідчення, іншої форми документа), які надають заявнику право на здійснення певної діяльності, використанням окремих предметів, речовин, матеріалів.

Суб'єктами дозвільно-реєстраційної діяльності виступають Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція, Державна міграційна служба тощо.

Переходячи до розгляду дозвільної діяльності Національної поліції України, слід наголосити, що повноваження щодо підписання та видачі дозвільних документів, зокрема покладено на Голову Національної поліції України та його заступників, начальника Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України та його першого заступника, начальника спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України, начальників головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та їх заступників, відповідальних за забезпечення дозвільної системи, начальників управлінь превентивної діяльності головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та начальників спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи

управлінь превентивної діяльності головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, а в територіальних органах Національної поліції в районах, містах, районах у містах - на начальників. Підпис скріплювати печаткою підрозділу Національної поліції України, територіального органу Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, районах, містах, районах у містах.

В свою чергу, підписання дозволів на придбання, зберігання та носіння мисливської нарізної, нагородної вогнепальної зброї, боеприпасів до нагородної зброї громадянами покласти на Голову Національної поліції України та його заступників, начальника Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України та його першого заступника, а на начальника уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України, начальників головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та їх заступників, відповідальних за забезпечення дозвільної системи, - крім дозволів на нагородну зброю та боеприпасів до неї. Підпис скріплювати печаткою підрозділу Національної поліції України, територіального органу Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві.

Дозвільні документи, які видаються підрозділами поліції, мають всі основні ознаки, притаманні правовим формам адміністративної діяльності, а саме: 1) наявність правової регламентації у нормативно-правових актах або їх формальна визначеність; 2) наявність юридичних наслідків; 3) спрямованість на реалізацію державно-владних повноважень, притаманних виконавчій владі.

Прийняття рішень щодо видачі окремих видів дозвільних документів, наприклад у сфері дорожнього руху, пов'язане з волевиявленням суб'єкта виконавчої влади - МВС України, право якого щодо здійснення дозвільної діяльності визначене законодавством, а саме ст. 52-1 Закону України «Про дорожній рух». Видача дозволів відбувається через новітні фронт-офіси, що на сьогодні мають назву – Сервісні центри МВС України, що надають за своєю суттю специфічні адміністративні послуги громадянам та суб'єктам господарювання.

На сьогодні сервісні центри МВС України мають право видавати наступні дозвільні документи: 1) видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; 2) видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням); 3) оформлення дозволу на видачу

документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам); 4) видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон; 5) видача висновку щодо можливості дублювання (нанесення) ідентифікаційних номерів транспортних засобів; 6) оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів; 7) видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; 8) видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складанням іспитів); 9) оформлення та видача дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору.

Виходячи з назв дозвільних документів, їх можна систематизувати у три групи: дозволи (у тому числі спеціальні), погодження, свідоцтва.

Якщо проаналізувати документи, які приймаються у процесі здійснення дозвільної діяльності МВС України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, можна зазначити, що нормативно-правові акти, якими врегульовано відносини щодо видачі дозвільних документів, в основному не визначають реквізити, які повинні міститись у них, спосіб фіксування інформації, що зазначається у документах дозвільного характеру, та назву, а іноді називають дозвільні документи по-різному.

Крім того, можна виділити наступні види дозвільних документів МВС України у сфері забезпечення громадської безпеки: дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як дозволи; дозвільні документи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як право на керування транспортним засобом, погодження, свідоцтво тощо.

Таким чином, під дозвільними документами, які видаються МВС України, слід розуміти індивідуальний письмовий адміністративно-правовий акт, що видається зазначеними підрозділами і є підставою реалізації права на здійснення певного виду діяльності, безпечного для стану громадської безпеки, без якого певний суб'єкт не має права на провадження окремих дій у сфері дорожнього руху.

Враховуючи викладене, слід зробити висновок, що, по-перше, дозвільна діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки є складовою дозвільної системи у широкому розумінні. На основі такого підходу дозвільну діяльність органів внутрішніх

справ доцільно розглядати як спосіб (засіб) забезпечення громадської безпеки; по-друге, громадську безпеку слід розуміти як систему суспільних відносин, опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки, що регулюються юридичними, технічними й організаційними нормами з метою попередження та усунення загрози для життя і здоров'я людей, матеріальних цінностей і навколишнього середовища; по-третє, через аналіз форм адміністративної діяльності зазначених підрозділів виділено види дозвільних документів, які надають підрозділи дозвільної системи та ліцензування МВС України.

Так, дозвільні підрозділи Національної поліції мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: оформлення дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; оформлення дозволу на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів, відповідно до Положення про дозвільну систему; зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; зберігання і носіння зброї, що належить підприємствам, установам, організаціям, під час виконання службових обов'язків; ввезення з-за кордону та вивезення з України зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; транзит через територію України зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; оформлення документів, пов'язаних з наданням згоди установам, організаціям та суб'єктам підприємницької діяльності на укладення договорів з громадянами щодо виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого.

Сервісні центри МВС України видають дозволи на: переобладнання або заміну номерного агрегату, оформлення допуску до перевезення небезпечних вантажів; на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових і/або світлових сигнальних пристроїв синього або жовтого кольору; перевезення великогабаритних, великовагових, небезпечних та спеціальних вантажів; право проведення технічних оглядів транспортних засобів спеціально уповноваженими комісіями.

Підрозділи Державної міграційної служби України мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: надання дозволу чи відмови у наданні дозволу на імміграцію; видачі та обміну паспортів.

Науково-дослідні установи системи МВС можуть надавати дозвільні адміністративні послуги із сертифікації технологічних процесів, обладнання та матеріалів, технічного захисту інформації.

**Провадження по реєстрації автотранспортних засобів.** Правовою підставою для здійснення провадження по реєстрації автотранспортних засобів є Закон України «Про дорожній рух», Постанова КМУ «Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок» від 07.09.1998р. №1388.<sup>1</sup>

Даним порядком встановлюється єдина на території України процедура державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, оформлення та видачі реєстраційних документів і номерних знаків.

Встановлений порядок реєстрації є обов'язковим для всіх юридичних та фізичних осіб, які є власниками транспортних засобів, виробляють чи експлуатують їх. Представники власників транспортних засобів виконують обов'язки та реалізують права таких власників у межах наданих їм повноважень.

Експлуатація транспортних засобів, що не зареєстровані (не перереєстровані) у територіальних органах з надання сервісних послуг МВС та без номерних знаків, що відповідають державним стандартам, а також ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах або знищені чи підроблені, забороняється.

Суб'єктом проведення державної реєстрація транспортних засобів виступають сервісні центри МВС з метою здійснення контролю за відповідністю конструкції та технічного стану транспортних засобів установленим вимогам стандартів, правил і нормативів, дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також для ведення їх обліку та запобіганню вчиненню щодо них протиправних дій.

Державний облік зареєстрованих транспортних засобів передбачає реєстрацію, накопичення, узагальнення, зберігання і передачу інформа-

---

<sup>1</sup> Офіційний вісник України від 24.09.1998 - 1998 р., № 36, стор. 6, код акту 5967/1998

ції про такі засоби та відомостей про їх власників, які вносяться до Єдиного державного реєстру МВС України.

Місце реєстрації транспортних засобів визначається наступним чином. Транспортні засоби, що належать фізичним особам, реєструються за місцем їх проживання. У разі виникнення обставин, що перешкоджають державній реєстрації таких транспортних засобів за місцем проживання власників, дозволяється, як виняток, з дозволу керівників сервісних центрів МВС проведення їх державної реєстрації за місцем проживання родичів власників за їх письмовою згодою.

Транспортні засоби, що належать іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, реєструються на встановлений відповідно до законодавства строк їх перебування в Україні за адресою, що зазначена у міграційній картці або зареєстрована у відповідних органах та підрозділах Державної міграційної служби, за умови подання до сервісних центрів МВС письмової згоди приймаючої сторони.

Транспортні засоби юридичних осіб реєструються за місцезнаходженням таких осіб. Якщо стоянка транспортних засобів розташована за місцезнаходженням філій або представництв юридичних осіб, такі транспортні засоби реєструються за місцем їх стоянки. У свідоцтві про реєстрацію (технічному паспорті) зазначається юридична особа, якій належать транспортні засоби, місцезнаходження такої особи та стоянки.

Транспортні засоби, що належать декільком фізичним або юридичним особам (співвласникам), за їх письмовою заявою реєструються за однією з таких осіб. У разі відсутності одного із співвласників державна реєстрація транспортних засобів проводиться на підставі його письмової заяви. Справжність підпису такого співвласника засвідчується нотаріально.

Транспортні засоби, що належать фізичним особам - підприємцям, реєструються за ними як за фізичними особами.

Власники транспортних засобів та особи, що експлуатують такі засоби на законних підставах, або їх представники зобов'язані зареєструвати (перереєструвати) транспортні засоби протягом десяти діб після придбання (одержання) або митного оформлення, або тимчасового ввезення на територію України, або виникнення обставин, що є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Строк державної реєстрації продовжується у разі подання документів, які підтверджують відсутність можливості своєчасного її проведення власниками транспортних засобів (хвороба, відрядження або інші поважні причини).

Транспортні засоби, тимчасово ввезені на митну територію України для власного користування більш як на два місяці, підлягають дер-

жавній реєстрації в сервісних центрах МВС на строк, визначений Держмитслужбою.

Початковою стадією проведення державної реєстрації автотранспортних засобів є стадія порушення провадження. Відправною крапкою державної реєстрації транспортних засобів є подання власником або його законним представником відповідної заяви і документів, що посвідчують їх особу, підтверджують правомірність придбання, отримання, ввезення, митного оформлення транспортних засобів, оцінку їх вартості, відповідність конструкції транспортних засобів установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів.

Документами, що підтверджують правомірність придбання транспортних засобів, їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери, є засвідчені підписом відповідної посадової особи, що скріплені печаткою:

- довідка-рахунок, видана суб'єктом господарювання, діяльність якого пов'язана з реалізацією транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери;
- договори та угоди, засвідчені в установленому порядку, інші документи, що встановлюють право власності на транспортні засоби;
- копія рішення суду, засвідчена в установленому порядку, із зазначенням юридичних чи фізичних осіб, які визнаються власниками транспортних засобів, марки, моделі, року випуску таких засобів, а також ідентифікаційних номерів їх складових частин;
- довідка органу соціального захисту населення або управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, що виділили автомобіль або мотоцикл;
- акт приймання-передачі транспортних засобів, виданий підприємством-виробником або підприємством, яке переобладнало чи встановило на транспортний засіб спеціальний пристрій згідно із свідоцтвом про погодження конструкції транспортного засобу щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, із зазначенням ідентифікаційних номерів такого транспортного засобу та конкретного одержувача;
- вантажна митна декларація або видане митним органом посвідчення про реєстрацію в підрозділах Державтоінспекції транспортних засобів чи їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери;
- договір фінансового лізингу.

Для державної реєстрації транспортних засобів, що перебували в експлуатації і зняті з обліку в сервісних центрах МВС, крім зазначених



документів, що підтверджують правомірність їх придбання, подається свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу (технічний паспорт) та копія реєстраційної картки, що додається до свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу на пластиковій основі, з відміткою про зняття транспортного засобу з обліку. Перед відчуженням, передачею зазначені транспортні засоби повинні бути зняті з обліку.

Державна реєстрація транспортних засобів проводиться за умови сплати їх власниками передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів), а також внесення в установленому порядку платежів за проведення огляду транспортних засобів, державну реєстрацію (перереєстрацію), зняття з обліку, відшкодування вартості бланків реєстраційних документів та номерних знаків.

Під час проведення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортні засоби, крім випадків вибракування їх у цілому, підлягають огляду та дослідженню з метою звірення ідентифікаційних номерів їх складових частин з номерами, зазначеними у поданих власником для реєстрації документах, визначення їх справжності та проведення перевірки за Єдиним державним реєстром МВС та автоматизованою базою даних про розшукувані транспортні засоби, встановлення відповідності конструкції і технічного стану транспортних засобів обов'язковим вимогам правил, нормативів і стандартів України.

Огляд проводиться уповноваженими працівниками сервісних центрів МВС за місцем реєстрації транспортних засобів, а дослідження - фахівцями експертної служби або іншими спеціалістами, що мають свідоцтво про право проведення відповідного виду експертних досліджень і внесені до Реєстру атестованих судових експертів. За результатами огляду в документах, які подаються для державної реєстрації, уповноважений працівник сервісних центрів МВС робить відповідну відмітку або складає акт технічного огляду. До зазначених документів додається відповідний висновок фахівця.

Після проведення процедури вивчення та аналізу поданих для реєстрації документів, за відсутності підстав, що перешкоджають або взагалі роблять неможливою державну реєстрацію автотранспортних засобів, уповноважена особа сервісного центру МВС приймає рішення про реєстрацію або відмову в проведенні державної реєстрації.

При прийнятті позитивного рішення про реєстрацію, на зареєстровані транспортні засоби видаються свідоцтва про реєстрацію, а також номерні знаки, що відповідають державному стандарту України: два номерні знаки - на автотранспорт, один - на мототранспорт, мопед, причіп та напівпричіп, дозволи на встановлення на транспортних засобах

спеціальних світлових і (або) звукових сигнальних пристроїв. У свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу ідентифікаційний номер двигуна не зазначається.

Свідоцтво про реєстрацію (технічний паспорт), технічний талон та номерні знаки старого зразка діють до їх заміни на свідоцтво про реєстрацію та номерні знаки нового зразка.

Вивезення (пересилання) за межі України номерних знаків, виданих на території України, окремо від транспортних засобів, на які вони видані, не дозволяється.

У разі коли власники транспортних засобів переїхали у зв'язку із зміною місця проживання до іншого регіону або придбали транспортні засоби, зареєстровані в іншому регіоні, сервісні центри МВС, за новим місцем державної реєстрації транспортних засобів, надсилають за попереднім місцем їх державної реєстрації запит, відповідь на який необхідно дати протягом 10 днів.

До одержання підтвердження з місця попередньої державної реєстрації, власникам транспортних засобів видаються номерні знаки і не більш як на три місяці тимчасовий реєстраційний талон.

Після закінчення строку дії тимчасового реєстраційного талона експлуатація транспортних засобів не допускається.

У разі коли транспортні засоби перебували в експлуатації за межами України і були зареєстровані у відповідних органах іншої держави, обов'язковим є подання до сервісних центрів МВС реєстраційних або прирівняних до них документів такої держави з відміткою про зняття їх з обліку.

Для державної реєстрації транспортних засобів, що ввозяться на митну територію України тимчасово, у разі переселення громадян на постійне місце проживання, як спадщина за законом, що відкрита за її межами на користь резидента, обов'язковим також є подання до сервісних центрів МВС довідки з посольства (консульства) відповідної країни про проживання власників у цій країні та про дійсність реєстраційних або прирівняних до них документів країн вивезення транспортних засобів.

На період до одержання сервісними центрами МВС інформації про митне оформлення транспортних засобів власникові видаються номерні знаки і не більш як на три місяці тимчасовий реєстраційний талон. До реєстраційних та облікових документів вносяться відомості про заборону відчуження і передачі права користування і (або) розпорядження транспортними засобами, дату їх зворотного вивезення та інші обмеження, які встановлюються митними органами.

Після закінчення строку дії тимчасового реєстраційного талона експлуатація транспортних засобів не допускається.

Державна реєстрація транспортних засобів під зобов'язання про їх зворотне вивезення проводиться виключно за наявності документа, що підтверджує їх реєстрацію за межами України (крім транспортних засобів, що належать дипломатичним представництвам іноземних держав, міжнародним, міжурядовим організаціям та їх співробітникам, які не є резидентами України).

Державна реєстрація тимчасово ввезених на митну територію України транспортних засобів, що належать дипломатичним представництвам іноземних держав, міжнародним, міжурядовим організаціям та їх співробітникам, які не є резидентами України, може проводитися на підставі документів, що підтверджують право власності, користування і (або) розпорядження такими засобами без надання документа, що підтверджує їх реєстрацію за межами України.

Національні номерні знаки і документи про реєстрацію (про право власності, користування або розпорядження) транспортних засобів іноземних держав, з яких вони тимчасово ввезені на митну територію України під зобов'язання про зворотне вивезення, здаються на зберігання до сервісних центрів МВС, що є умовою тимчасового обліку транспортних засобів, і повертаються власникам в установленому МВС порядку після зняття таких засобів з обліку. На зазначені транспортні засоби видаються номерні знаки та свідоцтва про реєстрацію із зазначенням строку тимчасового ввезення, який встановлюється митними органами відповідно до митного законодавства та зазначається у документах про митне оформлення таких засобів.

Після закінчення строку тимчасового ввезення транспортні засоби вважаються незареєстрованими.

Відмова в проведенні державної реєстрації автотранспортних засобів повинна бути мотивованою та прийнятою в межах строків визначених законом України «Про звернення громадян». Відмова може бути оскаржена як до вищестоящого органу Державтоінспекції або до суду в порядку адміністративного судочинства. В даному випадку відповідним судом, що уповноважений розглянути законність відмови буде окружний адміністративний суд за місцем знаходження суб'єкта оскарження – сервісного центру МВС.

Пропонуємо розглянути теоретичний та практичний аспект владно-управлінської діяльності Національної поліції, щодо здійснення дозвільного провадження спрямованого на **оформлення дозволу на придбання, зберігання зброї.**

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-12 «Про право власності на окремі види майна» правом придбання мисливської гладкоствольної зброї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, а мисливської нарізної зброї - 25-річного віку, на холодну та пневматичну зброю - 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник зброї повинен забезпечити її безумовну схоронність. У разі наявності трьох і більше одиниць вогнепальної, пневматичної зброї, арбалетів приміщення (будинок, квартира тощо) або сейф (шафа) для її зберігання повинні бути обладнані охоронною сигналізацією, автономною або з виводом на пульт централізованої охорони органів внутрішніх справ.

Особливу роль в даному питанні відіграють органи та підрозділи Національної поліції. Уся діяльність поліції щодо здійснення дозвільної системи ґрунтується на суворому дотриманні законності. Посадові особи, які виконують ці функції, організовують свою роботу відповідно до законодавства, нормативних актів МВС України.

Слід зазначити, що на сьогодні Національна поліція організує виконання вимог дозвільної системи через свої структурні підрозділи. Основними їх завданнями є запобігання порушенням порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної калібру понад 4,5 мм та швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду зброї і холодної зброї (арбалети, мисливські ножі тощо), пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, попередження випадків їх втрат, крадіжок, використання не за призначенням та з протиправною метою.

Придбана громадянами гладкоствольна, нарізна, комбінована мисливська вогнепальна, пневматична та холодна зброя протягом десяти днів з дня придбання має бути зареєстрована в підрозділах Національної поліції за місцем проживання власника з одержанням дозволу на її зберігання, носіння.

Для одержання дозволу на зберігання, носіння вогнепальної мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої та пневматичної зброї, арбалетів власниками в органи внутрішніх справ подаються:

- письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім'я керівника органу внутрішніх справ;
- три фотокартки розміром 3 x 4 см;

- дублікат дозволу на придбання зброї з відміткою магазину про продану зброю або інший документ, що засвідчує джерело надходження та приналежність зброї;
- платіжне доручення (квитанція) банку про оплату послуг за реєстрацію зброї;
- копію договору страхування, якщо такий не надавався при отриманні дозволу на придбання зброї.

Для одержання в підрозділах Національної поліції дозволу на придбання мисливської нарізної, комбінованої, гладкоствольної, пневматичної зброї, арбалетів громадянами подаються такі документи:

- письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім'я керівника органу внутрішніх справ;
- заповнена картка-заява;
- медичний висновок лікувального закладу про відсутність протипоказань, що перешкоджають придбанню зброї;
- копію договору страхування;
- довідка про проходження вивчення матеріальної частини зброї,
- правил поводження з нею та застосування;
- платіжне доручення (квитанція) установи банку про оплату послуг за видачу такого дозволу;
- довідка про наявність чи відсутність судимості.

Для одержання дозволу на придбання інших видів холодної зброї, її сучасних копій (катани, мечі, шаблі, кортики, кинджали тощо) з метою їх колекціонування громадяни в підрозділах Національної поліції за місцем проживання подають заяву та квитанцію про оплату послуг за видачу дозволу.

Подані для отримання дозволу документи ретельно вивчаються та перевіряються уповноваженою посадовою особою. В особливих випадках поліцейський інспектор дозвільної системи має право додатково перевірити подані заявником документи. Після проведеної перевірки та аналізу поданих документів орган внутрішніх справ видає дозвіл на зберігання такої зброї, або відмовляє в його видачі з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення.

Видача дозволів громадянам на придбання, зберігання, носіння і використання зброї здійснюється після проведеного з ними вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею, її застосування та прийняття відповідних заходів. Вивчення проводиться фахівцями відповідних підприємств, установ, організацій, що згідно зі статутом ма-

ють на це право, за затвердженою МВС України програмою.

Мисливські ножі придбаються громадянами з дозволу органу внутрішніх справ на право зберігання і носіння мисливської вогнепальної зброї, а також арбалетів, що використовуються громадянами виключно для полювання. При цьому в дозволі на право зберігання і носіння зброї магазином робиться відмітка про реалізацію такого ножа.

Особам, які мають нагородну вогнепальну зброю (пістолети, револьвери, гвинтівки, карабіни, мисливські рушниці), органами внутрішніх справ видаються дозволи на її зберігання без зазначення строку їх дії з позначкою «Нагородна». Нагородною вважається зброя, одержана в порядку, встановленому законодавством України.

Генерали, адмірали і офіцери Збройних Сил України, інших військових формувань, а також особи вищого, старшого та середнього начальницького складу органів внутрішніх справ України, які мають нагородну зброю, при звільненні в запас або відставку зобов'язані в місячний термін зареєструвати таку зброю в органах внутрішніх справ за місцем проживання і одержати дозвіл на її зберігання.

Подарована мисливська нарізна, гладкоствольна вогнепальна, пневматична та холодна зброя може бути зареєстрована, якщо особа, якій вона подарована, має дозвіл на її придбання.

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в книзі обліку власників мисливської вогнепальної, пневматичної зброї, а також холодної зброї. Відомості про наявність такої зброї в громадян заносяться в автоматизовану інформаційну систему (АІС) «Арсенал».

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа. Особові справи власників нарізної вогнепальної зброї, гладкоствольних мисливських рушниць, пневматичної та холодної зброї ведуться в органах та підрозділах Національної поліції, а на - у міськрайорганах внутрішніх справ.

Облікова справа на об'єкт дозвільної системи складається із двох розділів: у першому зосереджуються матеріали, які стали підставою для відкриття об'єкта (листування, пов'язане з одержанням дозволів на виготовлення, ремонт, придбання, зберігання, перевезення, використання предметів і матеріалів, відкриття та функціонування підприємств і майстерень, на які поширюється дозвільна система, платіжні доручення (квитанції) про оплату послуг, пов'язаних з видачею дозволів, копії актів перевірки, інформацій і подань про виявлені порушення і відповіді на них); у другому – списки особового складу охорони, дані про осіб,

які виконують роботи, пов'язані з виготовленням, ремонтом, зберіганням, придбанням, обліком, охороною, перевезенням і використанням підконтрольних предметів і матеріалів, матеріали перевірки зазначених осіб, дислокації постів охорони, довідки про складання заліків на знання матеріальної частини зброї, правил поведінки з нею та порядку застосування тощо.

Облікові справи зберігаються постійно у працівників дозвільної системи. У разі ліквідації об'єкта облікова справа здається в архів, а при передачі об'єкта під контроль іншого підрозділу Національної поліції – пересилається останньому.

У чергових частинах територіальних підрозділів Національної поліції працівником, який здійснює дозвільну систему, ведеться картотека власників мисливської вогнепальної, пневматичної та холодної зброї, яка використовується для перевірки осіб, затриманих за різні правопорушення, а також для інформування нарядів поліції.

Дозволи на придбання зброї видаються громадянам після пред'явлення паспорта або документа, який засвідчує особу. Невикористані дозволи мають бути повернені до органів Національної поліції.

Військовослужбовці Збройних Сил України, інших військових формувань, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України дозволи на придбання, зберігання мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої вогнепальної, пневматичної і холодної зброї одержують після подання відповідного рапорту, довідки з місця роботи, платіжного доручення (квитанції) установи банку про оплату послуг за видачу такого дозволу та заповненої картки-заяви.

Бланк посвідчення на право зберігання та носіння зброї може бути виготовлений з полімерних матеріалів у вигляді пластикової картки й отримуватися на однакових умовах з іншим бланком посвідчення на вибір заявника.

Усі види дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання спеціально визначених предметів і матеріалів, а також відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, мають зберігатися в підрозділах дозвільної системи, у місцях, що виключають доступ до них сторонніх осіб.

**Питання для самоконтролю:**

1. *Визначте поняття категорії «об'єкт державної реєстрації».*
2. *Зазначте групи об'єктів державної реєстрації.*
3. *Розкрийте процесуальні особливості реєстраційних процедур.*
4. *Дайте визначення реєстраційної процедури.*
5. *Зазначте види реєстраційних процедур.*
6. *Охарактеризуйте основні стадії реєстраційної процедури.*
7. *Визначте процесуальні особливості здійснення процедури щодо реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності.*
8. *Визначте процесуальні особливості здійснення процедури щодо реєстрації автотранспортних засобів.*
9. *Порядок здійснення окремих видів реєстраційних процедур.*
10. *Розкрийте зміст поняття «дозвільна система».*
11. *Зазначте види дозвільних документів.*
12. *Охарактеризуйте процесуальний зміст стадій дозвільної процедури.*



## Розділ 10 ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

*10.1. Поняття, правова основа та ознаки виконавчого провадження.*

*10.2. Суб'єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус*

*10.3. Стадії виконавчого провадження та їх зміст.*

### **10.1. Поняття та ознаки виконавчого провадження**

Для виконання завдань захисту прав громадян, юридичних осіб і держави, адміністративне судочинство покликано забезпечити, як правильний та своєчасний розгляд і вирішення підвідомчих йому справ, так і виконання постановлених щодо них рішень. Ця мета досягається за допомогою процесуального порядку їх примусової реалізації, яка становить самостійну і завершальну стадію – виконавче провадження. Виконанням усуваються порушення майнових і особистих немайнових прав шляхом застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов'язки.

Протягом тривалого часу, побудова ефективної системи виконання судових рішень є одним із першочергових кроків до зростання рівня довіри до самої судової влади в Україні.

Статтею 124 Конституції України визначено, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Виконання рішень судів здійснюється відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», від 02.06.2016 № 1404-VIII. Зазначений Закон визначає умови та порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню, у разі їх невиконання боржником (боржниками) у добровільному порядку.

Згідно з положеннями статті 1 згаданого Закону **виконавче провадження**, як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) - сукупність специфічних дій органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені законодавством Конституцією України, зазначеним законом, іншими законами та нормативно-правовими акта-

ми, а також рішеннями, які підлягають примусовому виконанню.

Інститут виконавчого провадження як система правових норм, що регулює примусове виконання виконавчих документів, повинен бути зрозумілим, чітким та гарантувати додержання прав як стягувача, так і боржника.

За кожним рішенням, яке набрало законної сили або допущено судом до негайного виконання, за заявою особи, на користь якої постановлено рішення, видається один виконавчий лист.

Відповідно до ЗУ «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню такі виконавчі документи:

1) виконавчих листів та наказів, що видаються судами у передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України;

2) ухвал, постанов судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом;

3) виконавчих написів нотаріусів;

4) посвідчень комісій по трудових справах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;

5) постанов державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди;

6) постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

7) рішень інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнані виконавчими документами;

8) рішень Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини", а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України;

9) рішень (постанов) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень.

Значення судового виконання полягає в тому, що воно гарантує

фактичну реалізацію рішень судових і несудових органів, завершує юрисдикційну діяльність по захисту суб'єктивних прав громадян і організацій, забезпечує зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин та сприяє вихованню громадян і службових осіб у дусі виконання законів України.

Аналіз нормативно-правового масиву дає нам можливість виокремити певні **особливості (ознаки) виконавчого провадження**:

- *за своєю природою являє собою завершальну стадію судового процесу;*
- *здебільшого відбувається виключно на підставі «фінальних» судових актів (виконавчі листи, судові накази, ухвали та постанови судів тощо), що вступили в законну силу;*
- *має примусовий характер дій, що відбуваються лише після закінчення строку на самостійне виконання рішення боржником;*
- *примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби та приватних виконавців, які завжди виступають лідируючими суб'єктами провадження*

Правову основу здійснення виконавчого провадження становлять - Конституція України; Кодекси України: цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний кодекс, господарсько-процесуальний, кодекс України про адміністративні правопорушення, кодекс адміністративного судочинства України, Законів України "Про виконавче провадження", "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" тощо.

## **10.2. Суб'єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус**

Відповідно до вимог ЗУ «Про виконавче провадження» учасниками виконавчого провадження є: *виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності - суб'єкт господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушені.*

Для проведення виконавчих дій виконавець за потреби залучає *поятих, працівників поліції, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ.*

За наявності обставин, що ускладнюють виконання рішення (у разі якщо виконавчі провадження про стягнення коштів з одного боржника відкрито у кількох органах державної виконавчої служби, якщо борж-

ник та його майно перебувають на території адміністративно-територіальних одиниць, віднесених до підвідомчості різних органів державної виконавчої служби, тощо), або у разі виконання зведеного виконавчого провадження в органах державної виконавчої служби можуть утворюватися виконавчі групи в порядку, визначеному Міністерством юстиції України.

Діючим законодавством передбачено виконання рішень судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються виконуються органами доходів і зборів, а рішення щодо стягнення коштів - банками та іншими фінансовими установами. Так наприклад, рішення про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

В даному випадку, зазначені органи не є органами примусового виконання, крім органів та посадових осіб, які виконують рішення про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності.

У виконавчому провадженні може приймати участь *прокурор* лише у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою.

Але існують певні виключення, наприклад при виконанні рішень судів та ухвал про зміну органів управління та посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності можуть залучатися виключно поліцейські. **Залучення інших осіб у процесі виконання таких рішень не допускається.**

У разі необхідності для проведення чи організації виконавчих дій державний виконавець має право залучати на платній основі, у тому числі за рахунок авансового внеску стягувача, суб'єктів господарювання, які в установленому законом порядку одержали ліцензії на певні види господарської діяльності.

Передбачено, що сторони можуть реалізовувати свої права і обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь громадянина у виконавчому провадженні не позбавляє його права мати представника, за винятком випадку, коли боржник зобов'язаний згідно з рішенням вчинити певні дії особисто.

Юридичних осіб у виконавчому провадженні представляють їх керівники чи органи, посадові особи, які діють в межах повноважень, наданих їм законом, або через представників юридичної особи. Такі повноваження повинні бути підтверджені належною довіреністю.

Пропонуємо перейти до детального розгляду основних суб'єктів

провадження. Особливу роль відіграє *Державна виконавча служба України*, що з початку 1999 року діє в системі Міністерства юстиції України та була створена відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу». Згаданий Закон визначає основи організації та діяльності державної виконавчої служби, її завдання, правовий статус державних виконавців та їх соціальний захист.

**Завданням** державної виконавчої служби, відповідно до статті 1 зазначеного Закону, є *своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)*.

Відповідно до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» державна виконавча служба є органом, на який покладено примусове виконання рішень в Україні.

Державний виконавець є представником влади, діє від імені держави і перебуває під її захистом та уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, передбаченому законом.

Сьогодні в Україні фактично запроваджено новітній інститут приватних виконавців. Так відповідно до ЗУ "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" від 02.06.2016 № 1403-VIII.

Приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом. Приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності.

Приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених статтею 3 ЗУ "Про виконавче провадження", крім:

- *рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;*
- *рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;*
- *рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;*
- *рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;*
- *рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;*
- *рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна*

державної чи комунальної власності;

- рішень про виселення та вселення фізичних осіб;
- рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;
- рішень про конфіскацію майна;
- рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;
- інших випадків, передбачених цим Законом та Законом України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів".

З метою реалізації завдань виконавчого провадження виконавці мають право:

- проводити перевірку виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню;
- з метою захисту інтересів стягувача одержувати безоплатно від органів, установ, організацій, посадових осіб, сторін та учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, у тому числі конфіденційну;
- безперешкодно входити до приміщень і сховищ, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і сховищ, у разі необхідності примусово відкривати та опечатувати такі приміщення і сховища;
- накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізовувати його в установленому законодавством порядку;
- накладати арешт на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають на рахунках і вкладах у банках, інших фінансових установах, на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення і місця зберігання грошей;
- звертатися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення рішення, про видачу дублікату виконавчого документа, про встановлення чи зміну порядку і способу виконання, про відстрочку та розстрочку виконання рішення;
- звертатися до органу (посадової особи), який видав виконавчий документ, про роз'яснення змісту документа;
- звертатися до суду з поданням про розшук боржника - фізичної особи або дитини чи про постановлення вмотивованого рішення про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника - фі-

зичної або іншої особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, або дитина, стосовно якої складено виконавчий документ про її відібрання;

- викликати фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що знаходяться у виконавчому провадженні, а в разі неявки боржника без поважних причин виносити постанову про його привід через органи внутрішніх справ;

- залучати у встановленому порядку до провадження виконавчих дій понятих, працівників органів внутрішніх справ, інших осіб, а також експертів, спеціалістів, а для оцінки майна - суб'єктів оціночної діяльності - суб'єктів господарювання;

- накладати стягнення у вигляді штрафу на фізичних, юридичних та посадових осіб у випадках, передбачених законом;

- застосовувати під час провадження виконавчих дій відеозапис, фото- і кінозйомку;

- у процесі виконання рішень за наявності вмотивованого рішення суду про примусове проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи безперешкодно входити на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень боржника - фізичної особи, особи, у якій знаходиться майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, проводити в них огляд, у разі необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку із залученням працівників органів внутрішніх справ, опечатувати такі приміщення, арештовувати, опечатувати та вилучати належне боржникові майно, яке там перебуває та на яке за законом можливо звернути стягнення;

- з метою профілактичного впливу повідомляти органам державної влади, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання або роботи особи про факти порушення нею вимог законодавства про виконавче провадження;

- у разі ухилення боржника від виконання зобов'язань, покладених на нього рішенням, звертатися до суду за встановленням тимчасового обмеження у праві виїзду боржника - фізичної особи або керівника боржника - юридичної особи за межі України - до виконання зобов'язань за рішенням, тощо.

Вимоги державного виконавця щодо примусового виконання рішень є обов'язковими для усіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України. Невиконання цих вимог тягне за собою юридичну відповідальність.

Основними учасниками виконавчого провадження є сторони. Поняття сторін виконавчого провадження визначено ЗУ «Про виконавче

провадження», а саме - сторонами у виконавчому провадженні є стягувач і боржник.

**Стягувачем** є фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ. **Боржником** є фізична або юридична особа, визначена виконавчим документом.

Враховуючи певну специфіку проведення виконавчих дій законодавцем також визначені поняття співучасників та правонаступників у виконавчому провадженні.

У виконавчому провадженні можуть брати участь кілька стягувачів або боржників. Сторони можуть реалізовувати свої права і обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників.

У разі вибуття однієї з сторін виконавець з власної ініціативи або за заявою сторони, а також сама заінтересована сторона мають право звернутися до суду з заявою про заміну сторони її правонаступником. Для правонаступника усі дії, вчинені до його вступу у виконавче провадження, обов'язкові тією мірою, в якій вони були б обов'язковими для сторони, яку правонаступник замінив.

Зазначені вище особи набувають статусу сторін виконавчого провадження лише після відкриття виконавчого провадження, тобто, винесення виконавцем постанови про відкриття виконавчого провадження, або ж постанови про заміну сторони її правонаступником.

Стаття 57 Конституції України кожному гарантує право знати свої права і обов'язки.

Проаналізувавши норми Закону України «Про виконавче провадження» можливо зробити висновок, що права та обов'язки сторін виконавчого провадження підрозділяються на загальні, тобто однакові як для стягувача так і боржника, та індивідуальні для кожної сторони.

*Так, сторони та інші учасники виконавчого провадження мають наступні права:* ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених законом, оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця з питань виконавчого провадження у порядку, встановленому законом, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у провадженні виконавчих дій, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свої доводи та міркування з усіх питань, що виникають у ході виконавчого провадження, у тому числі під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів та міркувань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

Сторони також мають право укласти мирову угоду про закінчення



виконавчого провадження, яка визнається судом, оспорювати належність майна і його оцінку, подавати письмові заперечення проти розрахунку державного виконавця щодо розподілу коштів між стягувачами.

Разом з цим, перелік прав та обов'язків сторін виконавчого провадження, закріплений у даній статті, не є вичерпним. Діючий Закон України «Про виконавче провадження» наділяє сторін і іншими правами та обов'язками.

До прав, якими наділений лише стягувач, можливо віднести наступні. Стягувач вправі подати заяву про відкриття виконавчого провадження до виконавця (державного або приватного).

Разом з цим, при виконанні рішень майнового характеру, стягувач поряд із заявою про відкриття виконавчого провадження має право надати заяву про накладення арешту на майно боржника. В цьому випадку виконавець постановою про відкриття виконавчого провадження накладає арешт на майно боржника та оголошує заборону на його відчуження.

З метою повного та своєчасного виконання рішень законодавець надає стягувачеві право проавансувати витрати, пов'язані з проведенням виконавчих дій (наприклад на: проведення експертизи, розшук боржника, надіслання документів виконавчого провадження рекомендованими листами та на інші витрати встановлені Законом).

Боржник також має особисті права у виконавчому провадженні. Зокрема, боржник за погодженням з виконавцем має право у строк до початку примусового виконання рішення реалізувати належне йому майно чи передати кошти в рахунок повного або часткового погашення боргу за виконавчим документом.

Крім того, законодавець надає боржнику право запропонувати ті види майна чи предмети, на які необхідно в першу чергу звернути стягнення. Але черговість стягнення на кошти та інше майно боржника остаточно визначається виконавцем.

Також, за виконавчим документом про стягнення коштів за погодженням із стягувачем боржник може передати стягувачу в рахунок повного або часткового погашення боргу власне майно.

Так, зокрема, *боржник зобов'язаний:*

- утримуватися від вчинення дій, які унеможливають чи ускладнюють виконання рішення;
- надавати у строк, установлений виконавцем, достовірні відомості про свої доходи та майно, у тому числі про майно, яким він володіє спільно з іншими особами, про рахунки у банках чи інших фінансових установах;

- своєчасно з'являтися за викликом виконавця;
- письмово повідомляти виконавцю про майно, що перебуває в заставі або в інших осіб, а також про кошти та майно, належні боржникові від інших осіб.

Стягувач, в свою чергу, зобов'язаний у разі, якщо він виявив бажання залишити за собою непродане майно, у 15 денний строк повідомити виконавця про залишення за собою непроданого майна, та внести на рахунок органу державної виконавчої служби різницю між вартістю непроданого майна та сумою коштів, які підлягають стягненню на його користь, якщо вартість непроданого майна перевищує суму боргу, яка підлягає стягненню за виконавчим документом.

У разі відсутності документів, що характеризують об'єкт нерухомості, у зв'язку з чим його неможливо підготувати до реалізації, виготовлення таких документів здійснюється у встановленому порядку за рахунок коштів стягувача. Якщо стягувач у 20-денний строк, з дня одержання відповідного повідомлення виконавця, не авансує витрати на виготовлення документів, що характеризують об'єкт нерухомості, арешт з нього знімається.

Зокрема, рішення, дії чи бездіяльність виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, - до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Рішення, дії чи бездіяльність виконавця або іншої особи щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб) можуть бути оскаржені до керівника або до адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Для з'ясування та роз'яснення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, виконавець з власної ініціативи або за заявою сторін призначає своєю постановою *експерта* або *спеціаліста*, а за необхідності - кількох спеціалістів або експертів, для оцінювання майна - суб'єктів оцінювальної діяльності - суб'єктів господарювання.

Як експерт або спеціаліст може бути запрошена будь-яка дієздатна особа, яка має необхідні знання, кваліфікацію, досвід роботи у відповідній галузі.

У разі необхідності під час провадження виконавчих дій виконавець або сторони (їхні представники) можуть запросити *перекладача*.

Перекладачем може бути будь-яка дієздатна особа, яка володіє

мовами, знання яких є необхідним для перекладу.

Особі, якій потрібні послуги перекладача, виконавець надає строк для його запрошення, який не може перевищувати 10 днів. У випадку, коли зазначена особа не забезпечить участі перекладача у визначений строк, його може призначити своєю постановою державний виконавець.

До провадження виконавчих дій можуть бути залучені *поняті*. Присутність понять у кількості не менше ніж дві особи обов'язкова при вчиненні виконавчих дій, пов'язаних із:

- примусовим входженням до нежитлових приміщень і сховищ, де зберігається майно боржника, на яке звернено стягнення, або майно стягувача, яке має бути повернене йому в натурі;
- примусовим входженням до житлових будинків і квартир для забезпечення примусового виселення з них та вселення в них;
- примусовим входженням до будинків, квартир та інших приміщень, в яких перебуває дитина, яка має бути передана іншим особам відповідно до рішення суду;
- під час проведення огляду, арешту, вилучення і передачі майна.

Понятими можуть бути будь-які дієздатні громадяни, які не мають особистої заінтересованості в провадженні виконавчих дій і не пов'язані між собою або з учасниками виконавчого провадження родинними зв'язками, підлеглистю чи підконтрольністю.

### 10.3. Стадії виконавчого провадження та їх зміст

Як правило, у науковій літературі виділяють чотири стадії виконавчого провадження:

- I. Відкриття виконавчого провадження.
- II. Здійснення виконавчого провадження (виконавчих дій).
- III. Закінчення виконавчого провадження.
- IV. Оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження.

Аналізуючи стадію «*Відкриття виконавчого провадження*» слід звернути увагу на наступне.

Підставою для відкриття виконавчого провадження по виконанню судового рішення є пред'явлений до виконання виконавчого документу разом із заявою стягувача про відкриття виконавчого провадження.

Про відкриття виконавчого провадження виконавець протягом трьох днів з моменту передачі йому виконавчого документу вносить

відповідну постанову, копії якої надсилаються сторонам та до органу, що видав виконавчий документ.

Якщо рішення підлягає негайному виконанню, то виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного дня після одержання виконавчого документа.

Постанова про відкриття виконавчого провадження або відмову у відкритті виконавчого провадження, про повернення виконавчого документа стягувачу надсилаються рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Боржник вважається повідомленим про відкриття виконавчого провадження, якщо йому надіслано постанову про відкриття виконавчого провадження за адресою, зазначеною у виконавчому документі.

За письмовою заявою учасників виконавчого провадження документи виконавчого провадження можуть надсилатися адресатам каналами факсимільного зв'язку або електронною поштою. Документи виконавчого провадження, надіслані каналами факсимільного зв'язку або електронною поштою, вважаються врученими за наявності належного підтвердження їх одержання адресатами.

Виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох років, крім посвідчень комісій по трудових спорах та виконавчих документів, за якими стягувачем є держава або державний орган, які можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців.

Рішення про стягнення періодичних платежів (у справах про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди в разі ушкодження здоров'я, втратою годувальника тощо) можуть бути пред'явлені для виконання протягом усього періоду, на який присуджені платежі.

Стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого листа або іншого судового документа до виконання, має право звернутись із заявою про поновлення пропущеного строку до суду, який видав відповідний документ, або до суду за місцем виконання.

Виконавець **відмовляє** у відкритті виконавчого провадження в разі:

- пропуску встановленого строку пред'явлення документів до виконання;
- неподання виконавчого документа (наприклад, подання судового рішення без виконавчого листа або наказу, у випадках, коли передбачена видача останніх);
- помилкового надходження виконавчого документа (не за територіальністю або підвідомчістю);

- якщо рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, не набрало законної сили, крім випадків, коли воно в установленому законом порядку допущено до негайного виконання;
- якщо не закінчилася відстрочка виконання рішення, надана судом, яким постановлено рішення;
- у разі невідповідності виконавчого документа встановленим вимогам;
- якщо виконавчий документ повернуто стягувачу за його заявою, крім виконавчих документів про стягнення аліментів та інших періодичних платежів;
- наявності інших обставин, передбачених законом, які виключають здійснення виконавчого провадження.

У разі, якщо не закінчився строк пред'явлення виконавчого документу до виконання і цей документ відповідає вимогам, передбаченим ЗУ «Про виконавче провадження», виконавець зобов'язаний у 3-денний строк з дня надходження до нього виконавчого документа винести постанову про відкриття виконавчого провадження.

У постанові виконавець вказує про необхідність боржнику самостійно виконати рішення у строк до семи днів з моменту винесення постанови (у разі виконання рішення про примусове виселення боржника - у строк до п'ятнадцяти днів) та зазначає, що у разі ненадання боржником документального підтвердження виконання рішення буде розпочате примусове виконання цього рішення із стягненням з боржника виконавчого збору і витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій, передбачених ЗУ «Про виконавче провадження».

У разі невиконання рішення боржником у наданий для добровільного виконання строк з нього за постановами державного виконавця стягуються витрати, пов'язані з провадженням виконавчих дій, та виконавчий збір (10 відсотків від суми, належної до стягнення, або вартості майна, належного до передачі, а за рішенням немайнового характеру виконавчий збір стягується у розмірі сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з боржника - громадянина і вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - з боржника - юридичної особи).

Оскільки від правильного розуміння виконавцем змісту рішення, що підлягає виконанню, залежать зміст і характер виконавчих дій, потрібних для виконання рішення, усвідомлення ним змісту рішення є необхідною передумовою здійснення виконавчого провадження.

З метою забезпечення провадження виконавчих дій стягувач може

за погодженням із виконавцем внести на депозитний рахунок відповідного органу державної виконавчої служби певну грошову суму для здійснення необхідних витрат або для покриття їх частини, якщо інше не передбачено законом.

Друга стадія виконавчого провадження полягає в **безпосередньому здійсненні виконавчих дій** направлених на реалізацію виконавчого документа.

Виконавчі дії провадяться державним виконавцем у робочі дні не раніше шостої і не пізніше двадцять другої години. Виконавчі дії в неробочі та святкові дні, встановлені законом, провадяться у зазначений час, у разі якщо зволікання неможливе або якщо такі дії не можуть бути проведені в інші дні з вини боржника, на підставі постанови виконавця.

Провадження виконавчих дій у нічний час допускається у разі, якщо невиконання рішення створює загрозу життю чи здоров'ю громадян або якщо виконавчі дії, розпочаті до двадцять другої години, необхідно продовжити.

Виконавче провадження підлягає *обов'язковому зупиненню* у випадках:

1) смерті, оголошення померлим чи визнання безвісно відсутнім стягувача або боржника, або припинення юридичної особи, якщо встановлені судом правовідносини допускають правонаступництво;

2) визнання стягувача або боржника недієздатним;

3) проходження боржником строкової військової служби у Збройних Силах України, передбачених законом інших військових формуваннях, якщо згідно з умовами служби провадження виконавчих дій неможливе, чи на прохання стягувача, який проходить строкову військову службу в Збройних Силах України або інших військових формуваннях;

4) зупинення судом стягнення на підставі виконавчого документа;

5) прийняття судом до розгляду скарги на постанову органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення;

6) зупинення виконання відповідного рішення або виконавчого провадження посадовою особою, якій законом надано таке право;

7) зупинення судом реалізації арештованого майна;

8) надання судом, який видав виконавчий документ, відстрочки виконання рішення;

9) прийняття судом до розгляду касаційної скарги прокурора на рішення суду;

10) звернення до суду із заявою про заміну вибулої сторони пра-

вонаступником; Закону;

11) надання судом, який видав виконавчий документ, відстрочки виконання рішення;

12) в інших випадках встановлених законодавством.

Виконавче провадження *може бути зупинено* в разі:

– звернення виконавця до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення рішення, що підлягає виконанню, про відстрочку або розстрочку виконання, а також про встановлення чи зміну способу і порядку виконання;

– прохання боржника, який проходить строкову службу в складі Збройних Сил України чи інших передбачених законом військових формувань;

– перебування боржника на лікуванні в стаціонарному лікувальному закладі, якщо рішення неможливо виконати без його участі;

– у разі оголошення розшуку боржника - фізичної особи, транспортних засобів боржника або розшуку дитини;

– за заявою стягувача у разі його перебування у відпустці за межами населеного пункту, де він проживає.

Про зупинення виконавчого провадження виконавець вносить вмотивовану постанову.

У разі відсутності відомостей про місце проживання, перебування чи місцезнаходження боржника - фізичної особи, а також дитини за виконавчими документами про відібрання дитини виконавець звертається до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини. У разі необхідності розшуку транспортного засобу боржника виконавець вносить постанову про такий розшук, яка є обов'язковою для виконання органами Національної поліції.

Розшук боржника - фізичної особи, дитини, розшук транспортних засобів боржника здійснюють органи Національної поліції, а розшук боржника - юридичної особи та іншого майна боржника організовує виконавець. Розшук оголошується відповідно за місцем виконання рішення або за останнім відомим місцем проживання, перебування, місцезнаходженням боржника чи місцезнаходженням його майна, або за місцем проживання (місцезнаходженням) стягувача.

Витрати пов'язані з розшуком боржника - фізичної особи, дитини за виконавчими документами про відібрання дитини або транспортних засобів боржника, стягуються з боржника за ухвалою суду. Витрати, пов'язані з організацією розшуку боржника - юридичної особи або іншого майна боржника, стягуються з боржника.

Розшук громадянина-боржника, дитини за ухвалою суду або тран-

спортних засобів боржника за постановою виконавця здійснюється органами внутрішніх справ.

Наступною стадією виконавчого провадження виступає стадія *«Закінчення виконавчого провадження»*.

Виконавче провадження підлягає закінченню виконавцем у випадках:

1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання рішення суду;

2) визнання судом мирової угоди між стягувачем і боржником у процесі виконання;

3) смерті або оголошення померлим стягувача чи боржника, визнання безвісно відсутнім боржника або стягувача, ліквідації юридичної особи - сторони виконавчого провадження, якщо виконання їх обов'язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва;

4) скасування рішення суду або іншого органу (посадової особи), на підставі якого виданий виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;

5) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі;

6) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом;

7) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ;

8) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення;

9) передачі виконавчого документа ліквідаційній комісії (або ліквідатору) у разі ліквідації боржника - юридичної особи;

10) направлення виконавчого документа за належністю до іншого відділу державної виконавчої служби;

11) повернення виконавчого документа до суду чи іншого органу (посадової особи), який його видав;

12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення Європейського суду з прав людини;

13) непред'явлення виконавчого документа за відновленим виконавчим провадженням у встановлений строк;

14) списання згідно із Законом України «Про деякі питання заборгованості за спожитий природний газ та електричну енергію» заборго-



ваності, встановленої рішенням суду, яке підлягало виконанню на підставі виконавчого документа.

Про закінчення виконавчого провадження виконавець виносить постанову, з обов'язковим мотивуванням підстав її винесення.

Копія постанови у триденний строк надсилається сторонам. У разі закінчення виконавчого провадження припиняється чинність арешту майна боржника, скасовуються інші здійснені виконавцем заходи примусового виконання рішення, а також провадяться інші дії, необхідні у зв'язку із завершенням виконавчого провадження.

Якщо у виконавчому провадженні державним виконавцем був накладений арешт на майно боржника, у постанові про закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу або повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадової особи), який його видав, виконавець зазначає про скасування арешту, накладеного на майно боржника.

Стадія «Оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження» являє собою процесуальний порядок захисту прав стягувача та боржника при винесенні виконавцем неправомірної постанови про закінчення виконавчого провадження.

Постанова про закінчення виконавчого провадження може бути оскаржена у 10-денний строк.

### ***Питання для самоконтролю:***

- 1. Дайте визначення правової дефініції «виконавче провадження».*
- 2. Визначте правові підстави здійснення виконавчого провадження.*
- 3. Зазначте особливості здійснення виконавчого провадження.*
- 4. Охарактеризуйте основних суб'єктів виконавчого провадження.*
- 5. Дайте аналіз адміністративно-процесуального статусу державного виконавця.*
- 6. Розкрийте процесуальний зміст основних стадій виконавчого провадження.*
- 7. Визначте процесуальний строк проведення виконавчого провадження.*
- 8. Зазначте особливості процесуального порядку звернення стягнення на майно боржника.*

**КОМПЛЕКСНІ КВАЛІФІКАЦІЙНІ ЗАВДАННЯ  
З ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО»**

**ЗАВДАННЯ № 1**

1. Поняття адміністративно-процесуального права, його зміст та загальні риси.

2. Задача:

Рішенням Харківської міської ради було розірвано договір оренди земельної ділянки, що виділялась громадянину Н. для будівництва зони відпочинку та дитячого майданчику, підставою для розірвання договору стало нецільове використання громадянином Н. земельної ділянки, зокрема: розміщення на території зони відпочинку кіосків по продажу хлібобулочних виробів та напоїв. Громадянин Н. звернувся з адміністративним позовом на незаконне рішення міської ради до окружного адміністративного суду м. Харків.

Завдання: Дати юридичний аналіз ситуації, визначити законність дій міської ради та наявність підстав для звернення до адміністративного суду. Визначити процесуальний порядок розгляду цієї справи.

**ЗАВДАННЯ № 2**

1. Предмет і методи адміністративно-процесуального права.

2. Задача:

Громадянин Б. звернувся до окружного адміністративного суду з позовною заявою про незаконність дій інспектора патрульної поліції щодо притягнення його до адміністративної відповідальності за порушення ПДР, що призвело до створення аварійної обстановки.

Завдання: Визначити законність підстав для звернення до суду. Чи підсудний даний спір окружному адміністративному суду?

**ЗАВДАННЯ № 3**

1. Адміністративно-процесуальні норми та адміністративно-процесуальні відносини.

2. Задача:

Суддя Соборного району м. Дніпро, який приймав участь у вирішенні адміністративної справи в першій інстанції за матеріалами Б. з приводу його хуліганських дій в громадських місцях, приймав участь у

вирішенні цієї ж справи в суді апеляційної інстанції.

Завдання: Кваліфікуйте дії повторної участі судді в розгляді адміністративної справи. Визначте процесуальний порядок розгляду цієї справи.

#### ЗАВДАННЯ № 4

1. Суб'єкти та учасники адміністративного процесу.
2. Задача:

Громадянин В. був звільнений з посади слідчого Національної поліції з підстав порушення строків розслідування кримінального провадження. Він звернувся з адміністративним позовом до адміністративного суду з приводу незаконного прийняття рішення про звільнення його з займаної посади.

Завдання: Здійсніть юридичний аналіз ситуації. Визначте обґрунтованість звернення до суду. Складіть адміністративний позов та визначте особливості процесуального порядку розгляду та вирішення цієї справи.

#### ЗАВДАННЯ № 5

1. Особливі риси адміністративно-процесуальної норми.
2. Задача:

Громадянин С. звернувся до адміністративного суду з позовом про незаконність дій територіальної виборчої комісії з приводу не включення його до списку виборців.

Завдання: Здійсніть юридичний аналіз ситуації. Визначте обґрунтованість звернення до суду. Складіть адміністративний позов та визначте особливості процесуального порядку розгляду та вирішення цієї справи.

#### ЗАВДАННЯ № 6

1. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві.
2. Задача:

Ветеран Великої Вітчизняної війни звернувся зі скаргою про невиконання своїх посадових обов'язків працівниками соціальної служби (несвоєчасно надали йому соціальну допомогу) до голови державної районної адміністрації.

Завдання: Вкажіть порядок особистого прийому державними керівниками виконавчих органів. Складіть зразок цієї скарги від імені ветерана ВВВ до голови державної районної адміністрації.

### ЗАВДАННЯ № 7

1. Система та джерела адміністративно-процесуального права.
2. Задача:

Інспектор патрульної поліції Носов Г.Г., що здійснював контроль за безпекою дорожнього руху по пр. Гагаріна, зупинив для перевірки документів автомобіль “БМВ” з номерними знаками Російської Федерації, яким керував гр-н Фісенко В.П., 1959 року народження, житель м. Брянська, військовослужбовець Збройних Сил РФ, який повівся з працівником поліції некоректно, перешкоджав належному огляду свого автомобіля, відмовився відкрити капот для перевірки номерів відповідних агрегатів. Коли ж Носов все ж спробував відкрити капот автомобіля, Фісенко його відштовхнув, пошкодивши при цьому формену куртку Носова. На вимогу припинити протиправні дії Фісенко пояснив, що він приїхав із своєю сім'єю до міста в гості до свого товариша по службі в Афганістані і йому ніколи гаяти час на всілякі перевірки.

Завдання: Кваліфікуйте дії Фісенко. Від імені інспектора патрульної поліції Носова Г.Г. складіть протокол про адміністративний правопорушення та прийміть подальше рішення.

### ЗАВДАННЯ № 8

1. Особливості провадження у справах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

2. Задача:

Розглянувши справу про злісну непокору працівнику поліції з боку 17-річного студента Чудова П.О. суддя піддав його штрафу у розмірі п'яти мінімальних заробітних плат. Адвокат Чудова приніс скаргу на цю постанову судді, мотивуючи це тим, що до Чудова можна було б застосувати заходи впливу, передбачені ст. 24 КУпАП.

Завдання: Здійсніть юридичний аналіз ситуації. Визначте правомірність скарги адвоката неповнолітнього Чудова.

### ЗАВДАННЯ № 9

1. Стадії адміністративного судочинства.
2. Задача:

Працівник державної виконавчої служби Соборного району м. Дніпро Петров І.І. перебував у черговій відпустці. Для виконання невідкладної роботи, за розпорядженням керівника (начальника) районної

виконавчої служби, виконавця Петрова І.І. було відкликано з чергової відпустки. Останній не з'явився на роботу мотивуючи тим, що він у відпустці і ніхто не має право її переривати.

Завдання: Чи буде притягнутий Петров І.І. до дисциплінарної відповідальності? Порядок здійснення дисциплінарного провадження на державній службі по даному факту.

### ЗАВДАННЯ № 10

1. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві.

2. Задача:

Громадян Пурін С.К., який працював на посаді лікаря в приватній лікарні, отримав догану за постійне запізнення на роботу від начальника обласного управління охорони здоров'я.

Завдання: Чи правомірно наклав дисциплінарне стягнення начальник обласного управління на гр.-на Пуріна С.К.? Порядок накладення дисциплінарного стягнення в недержавних органах.

### ЗАВДАННЯ № 11

1. Поняття та види проваджень та процедур в адміністративному процесі.

2. Задача:

Слюсар ЖКГ Федоров С.В. отримав дисциплінарне покарання від начальника ЖКГ, яке було зазначено в письмовому наказі начальника ЖКГ і яке не було доведено до відома Федорова С.В.. Останній оскаржив це рішення начальника ЖКГ до вищестоящого начальника ЖКГ.

Завдання: Чи мав право оскаржити рішення начальника слюсар Федоров С.В.? Назвати стадії дисциплінарних проваджень та скласти висновок за результатами службової перевірки.

### ЗАВДАННЯ № 12

1. Поняття та структура адміністративного позову.

2. Задача:

До чергової частини Соборного РВ поліції, звернувся громадянин Н. з проханням видати йому дозвіл на носіння в якості засобу самооборони електрошокового пристрою паралізуючої дії «Молния-4У».

Завдання: Визначте законність підстав для звернення до РВ. Визначить процедуру видання дозволу на носіння цього виду спецзасобу.

### ЗАВДАННЯ № 13

1. Правові підстави діяльності та структура адміністративних судів.

2. Задача:

Директор приватного охоронного підприємства “Забрал” гр. К., що має ліцензію на здійснення охоронної діяльності на території Новомосковського трубного заводу, звернувся до Центрального РВ поліції з проханням видати дозвіл на носіння охоронцями підприємства таких спецзасобів: пістолетів пристосованих для стрільби гумовими кулями та гумових кийків.

Завдання: Визначте законність підстав для звернення до РВ. Визначить процедуру видання дозволів на носіння цих видів спецзасобів.

### ЗАВДАННЯ № 14

1. Учасники адміністративного судочинства, їх права та обов’язки.

2. Задача:

Гр. Х. звернувся до адміністратора ЦНАП з заявою для отримання документів дозвільного характеру на здійснення окремих видів господарської діяльності

Завдання: У відповідності до чинного законодавства визначить порядок видачі місцевими дозвільними органами документів дозвільного характеру. Які обов’язкові документи повинні бути додані до заяви.

### ЗАВДАННЯ № 15

1. Інстанційна підсудність адміністративних справ.

2. Задача:

До сервісного центру МВС України звернувся власник автомобіля з метою його реєстрації. Під час перевірки документів, було встановлено, що цей автомобіль був придбаний 23 дні тому.

Завдання: Визначить строки реєстрації транспортних засобів після їх придбання або митного оформлення. Які документи подаються для реєстрації транспортних засобів. Визначне порядок здійснення реєстраційної процедури.

### ЗАВДАННЯ № 16

1. Поняття, види та оцінка доказів в адміністративних справах.

2. Задача:

До Центрального РВ звернувся гр. М. з заявою про надання йому дозволу на зберігання мисливської гладкоствольної рушниці, яку йому

подарував його брат на день народження.

Завдання: Дайте юридичну оцінку даним обставинам. Викладіть підстави та порядок надання дозволів на придбання, зберігання вогнепальної зброї.

### ЗАВДАННЯ № 17

1. Поняття та зміст процедури щодо розгляду пропозицій, скарг та заяв громадян.

2. Задача:

Громадянин К., проживаючи в Соборному районі м. Дніпро виявив бажання придбати та зберігати з метою самозахисту вогнепальну гладкоствольну зброю.

Завдання: Які нормативно-правові акти регулюють носіння вогнепальної зброї? До якого органу необхідно звернутися гр. К для отримання дозволу на носіння вогнепальної зброї? Які необхідні документи гр. К. для отримання право на носіння вогнепальної зброї? Який строк розгляду документів суб'єктом який здійснює провадження щодо права на носіння вогнепальної зброї?

### ЗАВДАННЯ № 18

1. Атестаційне провадження: поняття, зміст та процесуальний порядок здійснення.

2. Задача:

Громадянин А. забажав виїхати за кордон до Єгипту з метою відпочинку на 10 днів.

Завдання: Які нормативно-правові акти регулюють виїзд за кордон? З'ясуйте дії гр. А. щодо порядку виїзду за кордон? Які органи здійснюють право на виїзд за кордон? Які необхідні документи для виїзду за кордон?

### ЗАВДАННЯ № 19

1. Процесуальні документи адміністративного судочинства.

2. Задача:

Міжнародна юридична компанія «Європейський правничий союз» забажала відкрити представництво щодо надання юридичних послуг в Україні (м. Дніпро).

Завдання: Розкрийте порядок дій юридичної компанії щодо відкриття представництва в Україні. Які необхідні документи щодо отримання дозволу (ліцензії) на надання юридичних послуг в Україні?

### ЗАВДАННЯ № 20

1. Види та форма судових рішень в адміністративному судочинстві.

2. Задача:

Громадянин В. написав книгу з назвою «Видатні юристи-науковці Української держави» та забажав отримати документ, який посвідчує авторське право на видання.

Завдання: Якими нормативно-правовими актами регулюється авторське право? Який порядок дій гр. В щодо отримання авторського права на дане видання?

### ЗАВДАННЯ № 21

1. Особливості провадження щодо оскарження нормативно-правових актів.

2. Задача:

До адміністратора Дніпровської міської ради звернувся суб'єкт господарювання з заявою про отримання дозволу на здійснення торгівлі алкогольними та тютюновими виробами. Адміністратор відмовився реєструвати заяву в журналі посилаючись на те, що їй не надано інші необхідні документи.

Завдання: Визначте чи правомірні дії адміністратора? Які документи потрібно надавати у разі отримання дозволу на здійснення підприємницької діяльності, крім заяви?

### ЗАВДАННЯ № 22

1. Поняття, правова основа та порядок здійснення контрольно-наглядових процедур.

2. Задача:

Комунальне підприємство „Агрегат” здійснило ремонт дороги у м. Дніпро по вул. Миру від т. А до т. Б, за результатами здійсненої роботи контрольно-ревізійна служба провела перевірку фінансової діяльності щодо використання державних коштів наданих даному підприємству.

Завдання: Визначте нормативну базу, що регулює компетенцію контрольно-ревізійної служби.

### ЗАВДАННЯ № 23

1. Поняття, правова основа та порядок здійснення ліцензійних процедур.

2. Задача:



Охоронна фірма „Ліміт” отримала ліцензію на носіння, зберігання, використання її співробітниками вогнепальної гладкоствольної зброї, для здійснення охоронної діяльності.

Завдання: Визначте нормативну базу, що регулює порядок видачі дозволів на придбання, зберігання, та використання вогнепальної зброї. Правові підстави та процесуальний порядок перевірки дотримання ліцензійних умов охоронною фірмою.

### ЗАВДАННЯ № 24

1. Поняття, правова основа та порядок здійснення дозвільних процедур.

2. Задача:

Громадянка М, з рішенням суду звернулася до державної виконавчої служби Соборного району м. Дніпро, про стягнення аліментів з громадянина Б., півроку очікування - результатів не принесло, виявилось що державний виконавець загубив рішення суду. Тобто своєю бездіяльністю він порушив права та інтереси громадянки М.

Завдання: Кваліфікуйте дії державного виконавця? Які процесуальні документи та в який термін необхідно подати громадянці М., для відновлення порушених прав?

### ЗАВДАННЯ № 25

1. Правова основа, види та порядок здійснення реєстраційних процедур.

2. Задача:

Під час планового патрулювання працівниками Управління патрульної поліції було виявлено не відповідність документів в частині проходження ТО декількох автомобілів, які перебувають у власності підприємства АТП „Сибір” якому належить 50 автомобілів що займалися перевезенням пасажирів в м. Дніпро.

Завдання: Які документи необхідно зібрати підприємству та в які строки подати до сервісного центру м. Дніпро, для вчасного проходження технічного огляду. Які процесуальні документи необхідно скласти для перевірки законності та відповідності проходження ТО даним підприємством?

### ЗАВДАННЯ № 26

1. Правова основа, види та порядок здійснення виконавчого провадження.

2. Задача:

Громадянин Забродський був підданий штрафу на суму 170 грн. за вчинення дрібного хуліганства. В установлений законом 15 денний строк штраф Забродський добровільно не сплатив.

Завдання: Який порядок стягнення штрафу з Забродського у даному випадку? Який орган повинен стягувати в такому разі суму штрафу?

### ЗАВДАННЯ № 27

1. Правові підстави та порядок застосуванню заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення .

2. Задача:

Касир гастроному “Лакомка” Доніна була піддана штрафу на суму 600 грн. за несвоєчасне здавання виторгу. В 15-денний строк штраф вона не сплатила. Постанова про накладення адміністративного штрафу була направлена до Державної виконавчої служби для примусового виконання. Державним виконавцем стягнення штрафу було звернуто на частку майна Доніної. Після чого Доніна звернулася з заявою про звернення стягнення штрафу з її заробітної плати.

Завдання: Які дії має вчинити державний виконавець отримавши таку заяву? Хто має право приймати рішення щодо цієї заяви?

### ЗАВДАННЯ № 28

1. Поняття та стадії виконавчого провадження.

2. Задача:

Студент ДДУВС Прокопенко за порушення правил дорожнього руху, передбаченого статтю 121 КпАП України був підданий штрафу в сумі 225 грн. В добровільному порядку в установленний 15-денний строк штраф він не сплатив.

Завдання: Яким чином і в який спосіб з Прокопенко може бути стягнуто штраф?

### ЗАВДАННЯ № 29

1. Особливості розгляду та вирішення адміністративними судами окремої категорії справ.

2. Задача:

В відношенні громадянина Литвинова була винесена постанова про накладення адміністративного штрафу за появу у громадському місці у п'яному вигляді. В добровільному порядку, тобто в 15-денний строк Литвинов штраф не сплатив. Незважаючи на те, що Литвинову

була надана можливість сплати штрафу в добровільному порядку, державний виконавець Бородін, якому було доручено стягнення штрафу в примусовому порядку надав йому 5-денний строк виконання цього стягнення.

Завдання: Чи правомірні дії Бородіна? (аргументуйте відповідь).

### ЗАВДАННЯ № 30

1. Система та структура адміністративних судів в Україні.

2. Задача:

18.09.2009 року до виконавчої служби Подільського району м. Києва надійшла постанова про стягнення з громадянина Коломійця адміністративного штрафу на суму 550 грн. У зв'язку з відсутністю у Коломійця коштів та цінностей стягнення штрафу було звернуто на його майно (телевізор "Панасонік") шляхом реалізації останнього.

Завдання: В який строк можуть проводитись виконавчі дії щодо стягнення штрафу в такий спосіб?

**ПЕРЕЛІК ТЕСТОВИХ ЗАВДАНЬ  
ДО КОМПЛЕКСНИХ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ЗАВДАНЬ  
З ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ  
ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО»**

**1. Визначте які групи проваджень (процедур) є неконфліктними за своїм змістом:**

- а) ліцензійні, дозвільні, адміністративно-деліктні;
- б) реєстраційні, нормотворчі, з розгляду пропозицій громадян;
- в) дозвільні, адміністративно-деліктні, з розгляду скарг громадян;
- г) реєстраційні, ліцензійні, з розгляду скарг громадян.

**2. Адміністративне судочинство це - ...**

а) діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ конфліктного та неконфліктного характеру, у порядку встановленому КАСУ;

б) діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, у порядку встановленому КАСУ;

в) процес розгляду публічно-правових справ органами публічної адміністрації;

г) розгляд адміністративних справ в судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

**3. Під час судового розгляду адміністративної справи в суді ведеться ...**

- а) журнал судового засідання;
- б) протокол судового засідання;
- в) постанова судового засідання;
- г) стенограма судового засідання.

**4. Визначте, що не повинен з'ясувати суддя адміністративного суду, після одержання адміністративного позову?**

а) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

б) чи є підстави для задоволення адміністративного позову;

в) чи відповідає позовна заява встановленим вимогам;

г) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства.

**5. Оберіть належні види судових рішень в адміністративному судочинстві.**

- а) протокол, постанова, ухвала;

- б) постанова, ухвала, доручення;
- в) постанова, ухвала;
- г) ухвала, вирок, доручення.

**6. Визначте строк апеляційного оскарження ухвали адміністративного суду першої інстанції.**

- а) 5 діб;
- б) 10 діб;
- в) 20 діб;
- г) 1 місяць.

**7. Визначте обов'язкові дані, які повинні бути зазначені в зверненні громадянина.**

а) орган (посадова особа) до якого направлено звернення, п.і.б. особи, що звертається; місце проживання особи; суть порушеного питання; дата складання та підпис;

б) прізвище, ім'я, по батькові особи, що звертається, її місце проживання, суть порушеного питання, дата складання, підпис;

в) орган (посадова особа) до якого направлено звернення, прізвище, ім'я, по батькові особи, що звертається, дата народження, її місце проживання, суть порушеного питання, дата складання, підпис;

г) прізвище, ім'я, по батькові особи, що звертається, дата народження, паспортні дані, її місце проживання, суть порушеного питання, дата складання, підпис.

**8. Визначте які дії працівників Нац. поліції - безпосередніх виконавців при здійсненні перевірок за зверненнями не є обов'язковими?**

- а) спілкування з авторами звернень;
- б) з'ясування усіх порушених питань та обставин;
- в) залучення автора до направлення запитів;
- г) вживання, у межах своєї компетенції, заходів щодо захисту конституційних прав громадян.

**9. Визначте строк притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, розгляд яких відноситься до компетенції районних, міських суддів.**

- а) 1 місяць;
- б) 2 місяці;
- в) 3 місяці;
- г) 6 місяців.

**10. Визначте, де фіксуються відомості стосовно осіб, які вчинили адміністративні правопорушення та яких доставлено до громадських пунктів з охорони громадського порядку?**

- а) постова книга;
- б) книга затриманих осіб, що вчинили адміністративні правопорушення;
- в) журнал обліку доставлених осіб, які вчинили адміністративні правопорушення;
- г) журнал обліку відвідувачів.

**11. Визначте дії працівника поліції, у разі вчинення адміністративного правопорушення неповнолітньою особою віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років.**

- а) стосовно одного з батьків неповнолітнього або особи, яка їх замінює, скласти адміністративний протокол, відповідно до частини третьої статті 184 КУпАП;
- б) передати матеріали про вчинене правопорушення до відповідного органу;
- в) повідомити рапортом безпосереднього керівника;
- г) не вчиняти жодних дій.

**12. Про адміністративне затримання особи складається ...**

- а) протокол;
- б) акт;
- в) повідомлення;
- г) робиться відмітка в протоколі про адміністративне правопорушення.

**13. Перед помещенням особи, яка вчинила адміністративне правопорушення до кімнати для затриманих та доставлених, працівники поліції проводять ...**

- а) особистий огляд;
- б) огляд речей;
- в) роз'яснення прав та обов'язків;
- г) особистий огляд і огляд речей.

**14. Визначте процесуальний порядок прийняття рішення про звільнення особи від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю скоєного правопорушення (ст. 22 КУпАП).**

- а) складається протокол про адміністративне правопорушення та

оголошується усне зауваження;

б) протокол про адміністративне правопорушення не складається, усне зауваження виноситься на місці вчинення (виявлення) правопорушення;

в) виноситься постанова про закриття справи та оголошення усного зауваження;

г) виноситься постанова про накладення на особу усного зауваження.

**15. Визначте шляхи оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.**

а) до апеляційного адміністративного суду;

б) до місцевого апеляційного суду;

в) до прокуратури або апеляційного адміністративного суду;

г) рішення є остаточним та подальшому оскарженню не підлягає.

**16. Визначте строк після якого постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню, якщо її не було звернуто до виконання.**

а) 15 діб;

б) 1 місяць;

в) 3 місяці;

г) строк не визначений.

**17. З метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає ...**

а) позапланову атестацію;

б) попереднє розслідування;

в) службове розслідування;

г) службову перевірку.

**18. Визначте яким чином наказ про накладення дисциплінарного стягнення доводиться до відома порушника.**

а) оголошується особисто керівником;

б) копія наказу надсилається порушнику протягом 10 діб;

в) зміст наказу доводиться порушнику під підпис;

г) наказ оприлюднюється на офіційному сайті МВС.

**19. Дозвіл на придбання вогнепальної зброї надається ...**

- а) громадянам України;
- б) громадянам України та іноземцям, що постійно проживають на території України;
- в) громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах;
- г) громадянам України, іноземцям, особам без громадянства та біженцям, що отримали захист на території України.

**20. Придбана мисливська вогнепальна нарізна, гладкоствольна зброя, холодна зброя повинна бути зареєстрована протягом ... з дня придбання за місцем проживання власника.**

- а) 5 діб;
- б) 7 діб;
- в) 10 діб;
- г) 15 діб.

**21. Предметом регулювання адміністративно-процесуальної норми є:**

- а) правовідносини, що виникають з приводу розгляду та вирішення адміністративних справ;
- б) фізичні та юридичні особи, що вступають між собою в правові зв'язки;
- в) суспільні відносини, що виникають під час розгляду та вирішення адміністративних справ;
- г) суспільні відносини, що виникають між державними органами та громадянами з приводу вирішення справ конфліктного та неконфліктного змісту.

**22. Визначте сторони адміністративного судочинства.**

- а) суддя, громадяни, посадові особи, службові особи;
- б) суддя, позивач, відповідач, свідки;
- в) позивач, відповідач, допоміжні суб'єкти;
- г) позивач, відповідач.

**23. Про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судових засідань складається ...**

- а) постанова;
- б) протокол;
- в) рішення;
- г) акт.



**24. Судові дебати це ...**

- а) промови осіб, які беруть участь у справі;
- б) можливість сторін задати одна-одній питання та отримати відповіді;
- в) вільна дискусія сторін;
- г) можливість сказати, все що сторони думають про суддю.

**25. Визначте, як називається приміщення, спеціально призначене для ухвалення судових рішень?**

- а) робочий кабінет судді;
- б) судова кімната;
- в) зала судових засідань;
- г) нарадча кімната.

**26. Визначте суд касаційної інстанції в адміністративному судочинстві.**

- а) окружний адміністративний суд України;
- б) Вищий адміністративний суд України;
- в) Верховний суд України;
- г) Конституційний суд України.

**27. Звернення громадянина, оформлене без дотримання встановлених вимог, повертається авторові з відповідними роз'ясненнями в термін не пізніш ніж через ... від дня його надходження.**

- а) 3 доби;
- б) 5 діб;
- в) 10 діб;
- г) 15 діб.

**28. Визначте уповноважених осіб, що повинні особисто розглядати скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни?**

- а) перші керівниками органів влади та місцевого самоврядування;
- б) безпосередньо керівник органу влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.
- в) особа, що призначена керівником органу відповідним наказом;
- г) керівник відділу документообігу.

**29. Визначте строк притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, розгляд яких відноситься до компетенції органів внутрішніх справ.**

- а) 1 місяць;

- б) 2 місяці;
- в) 3 місяці;
- г) 6 місяців.

**30. Визначте, які заходи примусу не відносяться до адміністративних стягнень?**

- а) попередження;
- б) штраф;
- в) оплатне вилучення майна;
- г) адміністративне затримання.

**31. Визначте найбільш повне та точне визначення поняття "адміністративний процес":**

- а) правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства;
- б) розгляд адміністративними судами адміністративних спорів;
- в) розгляд органами публічної адміністрації адміністративних справ конфліктного та неконфліктного змісту;
- г) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень.

**32. Визначте, в чому полягає сервісна функція адміністративно-процесуальної норми:**

- а) приводить в дію кореспондуючу з нею матеріальну норму права;
- б) її дія спрямована на забезпечення прав та свобод громадян;
- в) регулює суспільні відносини;
- г) обслуговує відновлення конституційних прав суб'єктів адміністративного процесу.

**33. Зазначте види підсудності адміністративних справ в адміністративному судочинстві.**

- а) предметна, суб'єктна, територіальна;
- б) предметна, суб'єктна, інстанційна;
- в) предметна, територіальна, інстанційна;
- г) суб'єктна, територіальна, інстанційна.

**34. В якій термін суддя адміністративного суду вирішує питання про відкриття провадження в справі?**

- а) 1 доба; б) 3 доби; в) 10 діб; г) 15 діб.

**35. З яких частин складається рішення адміністративного суду?**

- а) вступна, мотивувальна, результативна;
- б) описова, мотивувальна, обґрунтовча, результативна;
- в) вступна, описова, мотивувальна, резолютивна;
- г) описова, мотивувальна, резолютивна.

**36. Визначте строк апеляційного оскарження постанови адміністративного суду першої інстанції.**

- а) 5 діб; б) 10 діб; в) 15 діб; г) 1 місяць.

**37. Визначте належні види звернень, відповідно до ЗУ "Про звернення громадян".**

- а) претензія, заява, скарга, пропозиція;
- б) заява, скарга, пропозиція, клопотання, зауваження;
- в) зауваження, претензія, клопотання, заява, скарга;
- г) зауваження, заява, скарга, претензія, запит.

**38. Звернення вважаються вирішеними, якщо ...**

- а) розглянуто всі поставлені в них питання, вжиті необхідні заходи і заявникам дані вичерпні відповіді;
- б) щодо порушеного питання, надано обґрунтовану відповідь заявнику (заявникам) у встановлені законодавством термін;
- в) після отримання відповіді заявник не звернувся зі скаргою на бездіяльність органу, що розглядав та вирішував звернення;
- г) заявником направлено подяку на ім'я керівника органу, що розглядав звернення.

**39. Визначте належні дії органів внутрішніх справ у випадку надходження звернення громадянина, що не відноситься до їх компетенції.**

- а) повернути звернення авторі, з відповідним ґрунтовним роз'ясненням та зазначити належного адресата;
- б) надіслати за належністю до іншого органу виконавчої влади;
- в) надіслати за належністю до іншого органу виконавчої влади та одночасно повідомити автора;
- г) відмовитись від прийняття зазначеного звернення.

**40. Визначте максимальний термін перебування доставленої особи в громадському пункті з охорони громадського порядку.**

- а) 1 година; б) 3 години; в) 24 години; г) 72 години.

**41. Визначте термін протягом якого протокол та матеріали про адміністративне правопорушення надаються посадовій особі, уповноваженій розглядати справу про адміністративне правопорушення.**

- а) 3 години;
- б) 24 години;
- в) 72 години;
- г) 15 діб.

**42. Визначте термін протягом якого копія постанови у справі про адміністративне правопорушення вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено.**

- а) 1 доба;
- б) 3 доби;
- в) 7 діб;
- г) 10 діб.

**43. Визначте строк оскарження постанови у справах про адміністративне правопорушення.**

- а) 1 доба;
- б) 3 доби;
- в) 7 діб;
- г) 10 діб.

**44. Постанови у справах про адміністративні правопорушення, що прийняті працівниками Національної поліції можуть бути оскарженні до ...**

- а) вищестоящого керівника;
- б) до адміністративного суду;
- в) до дисциплінарної комісії;
- г) до вищестоящого керівника або до адміністративного суду.

**45. Визначте термін розгляду адміністративним судом, скарги, на постанову у справах про адміністративні правопорушення.**

- а) 5 діб;
- б) 5 діб та може продовжуватися ще до 5 діб;
- в) 10 діб;
- г) 10 діб та може продовжуватися ще до 5 діб.

**46. Визначте відповідний строк відстрочки, виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адмі-**

**ністративного арешту.**

- а) 10 діб;
- б) 15 діб;
- в) 1 місяць;
- г) відстрочка виконання постанови не передбачена.

**47. При достроковому знятті дисциплінарного стягнення, рішення про заохочення працівника Національної поліції може прийматись не раніше ніж через ... після зняття дисциплінарного стягнення.**

- а) 1 місяць;
- б) 2 місяці;
- в) 3 місяці;
- г) 6 місяців.

**48. У разі зміни місця проживання власник зброї, повинен в термін не пізніше ... діб, звернутися із заявою в довільній формі про постановку на облік в орган Національної поліції справ за новим місцем проживання.**

- а) 7 діб;
- б) 10 діб;
- в) 15 діб;
- г) 30 діб.

**49. Визначте об'єкти дозвільної система, контроль за якими не здійснюється органами внутрішніх справ.**

- а) бойова нарізна зброя військового зразку;
- б) охолощена та пневматична зброя;
- в) нейтралізована та холодна зброя;
- г) мисливська вогнепальна зброя та засоби для догляду за нею.

**50. Визначте вік, з якого надається дозвіл на придбання мисливської гладкоствольної зброї?**

- а) 18 рік;
- б) 20 років;
- в) 21 рік;
- г) 25 років.

## РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

### Нормативні акти:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст.1122 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2016. - № 31. Стор. 7 – Стаття 545.
5. Про звернення громадян: Закон України від 12.10.1996. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст.256.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - № 32. - Ст.314.
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України № 755-IV від 15.05.2003 // Відомості Верховної Ради України від 08.08.2003 - 2003 р., № 31, стаття 263.
8. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 4. – Ст.43.
10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3 – Ст. 12.
11. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. - № 24. - ст. 207.
12. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. - № 36. - ст. 299.
13. Про дозвільну систему : Постанова КМУ № 576 від 12.10.1992 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 48, ст.483.
15. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2015, № 40-41, стор. 1970, стаття 379.

16. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, № 31, стор. 7, ст. 545.

17. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011 р. - № 9. - стор. 429. - стаття 58.

18. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. - 2007 р. - № 54. - стор. 21. - стаття 2180. - код акту 40517/2007

19. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - N 38.- ст.385.

20. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України : Наказ МЮУ від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України . - 2005 р. - № 15. - стор. 312. - стаття 799, код акту 32062/2005

21. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди : Постанові КМУ №77 від 27 січня 2010 р. // Офіційний вісник України від 12.02.2010 - 2010 р., № 7, стор. 97, стаття 332, код акту 49457/2010.

22. Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок : Постанова КМУ від 07.09.1998р. №1388 // Офіційний вісник України від 24.09.1998 - 1998 р., № 36, стор. 6, код акту 5967/1998.

23. Про право власності на окремі види майна : Постанови Верховної Ради України від 17.06.1992 р. № 2471-12 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

24. Постанова КМУ від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» з метою створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації».

25. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 1 жовтня 2002 р. №889/2002.

26. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004.

27. Концепція адміністративної реформи в Україні: Схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 02 серпня.

28. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05.05.2011 року №

547/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. - № 84.

29. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 у справі № 10-рп/2011 // Вісник Конституційного суду України. - 2011 р. - № 6. - стор. 121.

30. Наказ МВС України від 18.09.1992 № 552 «Про затвердження Положення про спецприймальник для утримання осіб підданих адмінарешту».

31. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України».

32. 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».

33. Спільний наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та МВС України від 21.03.2001 № 53/213 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони».

34. Наказ МВС України від 07.12.2001 № 1088 «Про порядок видачі свідоцтв про узгодження конструкції транспортних засобів та дозволів на їх переобладнання відповідно до вимог законодавчих та нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху».

35. Спільний наказ МВС та Міністерства юстиції України від 25.06.2002 № 607/56/5 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)».

36. Наказ МВС України від 31.10.2003 р. № 1350 «Про затвердження Положення про Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України».

37. Наказ МВС України від 31.10.2003 р. № 1351 «Про затвердження Типового положення про підрозділи юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України».

38. Наказ МВС України від 03.11.2003 № 1302 «Про затвердження Положення про приймальню МВС України та Графіка особистого прийому громадян і працівників органів внутрішніх справ керівним складом МВС України».

39. Спільний наказ МВС та ДДУПВП від 04.11.2003 № 1303/203 «Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі».

40. Наказ МВС України від 24.11.2003 № 1440 «Про затвердження Ін-



струкції про організацію діловодства в системі МВС України».

41. Наказ МВС України від 15.01.2004 № 39 «Про забезпечення контролю в системі МВС України».

42. Наказ МВС України від 20.01.2004 № 55 «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України».

43. Наказ МВС України від 21.03.2008 р. № 123 «Про організацію діяльності Управління юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та підрозділів юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України».

44. Наказ МВС України від 17.03.2004 № 254 «Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 року № 35 «Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання».

45. Наказ МВС України від 14.04.2004 № 400 «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються».

46. Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України».

47. Спільний наказ Держкомпідприємництва, МВС України від 13.03.2006 № 24/238 «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян».

48. Наказ МВС України від 19.01.2007 № 16 «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України».

49. Наказ МВС України від 29.01.2007 № 27 «Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень». Змінений наказом МВС від 11.03.2010 № 76.

50. Наказ МВС України від 13.03.2007 № 72 «Про затвердження Положення про Експертну раду МВС України з питань нормотворчої роботи».

51. Наказ МВС України від 20.11.2007 № 440 «Про затвердження Регламенту Міністерства внутрішніх справ України».

52. Наказ МВС України від 18.12.2007 № 485 «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України».

53. Наказ МВС України від 08.07.2008 № 330 «Про затвердження Порядку здійснення договірної роботи в Міністерстві внутрішніх справ України», змінений наказом МВС від 26.02.2009 № 82.

54. Наказ МВС від 27.04.2009 № 183 «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку».

55. Наказ МВС від 01.12.2009 № 505 «Про затвердження Ліцензійних

умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян».

56. Наказ МВС від 09.08.2010 № 372 „Про затвердження Положення про функціонування «телефонів довіри» в органах і підрозділах внутрішніх справ».

57. Наказ МВС від 11.08.2010 № 379 «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них».

58. Наказ МВС України від 25.02.2011 № 76 «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян».

59. Наказ МВС України від 05.07.2011 № 395 «Про затвердження технічних описів бланків документів суворої звітності, які видаються підрозділами МВС України».

60. Наказ МВС України від 21.07.2011 № 459 «Про затвердження порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є міністерство внутрішніх справ України».

61. Наказ МВС України від 28.03.2012 № 254 «Про затвердження Положення про порядок розгляду запитів та звернень народних депутатів України в Міністерстві внутрішніх справ України».

62. Наказ МВС України від 27.03.2012 № 245 «Про затвердження Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України».

63. Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230 "Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України".

64. Наказ МВС України "Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції" від 06.11.2015 № 1376.

65. Наказ МВС України "Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події" 06.11.2015 № 1377.

66. Наказ МВС України "Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі" від 07.11.2015 № 1395.

67. Наказ МВС України "Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції" від 09.11.2015 № 1452/735.

### Навчально-методична література:

1. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник: // Т.О. Коломоєць – Київ: «Істина», 2008. – 312 с.
3. Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
4. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / Володимир Григорович Перепелюк □ Чернівці: Рута, 2003. – 212 с.
5. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Киясханова.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.– 399 с.
6. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України: Навчальний посібник. – К.: Алерта; КНТ, 2006. – 271 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К., 2006. – 395 с.
8. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – Київ: Прецедент, 2007. – 613 с.
9. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 514 с.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с
11. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія / Педько Ю.С. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
12. Посібник з основ адміністративного судочинства (для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К., 2006. – 126.
13. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України: Навчальний посібник. - Харків: НУВС, 2005. – 115 с.
14. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – 3-є вид. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.
16. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. Видання друге, доповнене та перероблене / За ред.. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової / Ківалов С.В., Хаританова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. – 560 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України (із змінами і доповненнями станом на 01 серпня 2008 року): Наук.-практ. комент. / Комзюк А.Т., Конопльов В.В., Коломоець Т.О. та ін.; За заг. ред. А.Т. Комзюка. – К.: Юстініан. – 2008. - 800 с.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.]; за заг. ред. докт.юрид.наук, проф. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент; Істина, 2009 – 823 с.
19. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: Навчальний посібник / За заг.ред. Т.О. Коломієць, Г.Ю. Гулевської. — К.:Істина, 2007. — 152 с.
20. Ткаченко В.І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань: Монографія/ МВС України, Луган. Держ. Ун-т внутр. Справ. – Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. – 344с.
21. Г.Ю. Гулевська. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів ІV курсу юридичного фак-ту. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – 60 с.
22. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О., -К.: Конус-Ю, 2006. -256 с.
23. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. — Х.:ООО «Одиссей, 2007. —360 с.
24. Коломоець Т.О., Сінельнік Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Монографія. — К.: Істина, 2008. — 184 с.
25. Білоусов Ю.В. Виконавче провадження: Навч. посіб.- К.: Прецедент, 2005.- 192 с.
26. Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень: Навч. посібник / За заг. ред. Петкова В.П. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2000. – 72 с.
27. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
28. Калянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины. Учеб. пособие. – Одеса: АО БАХВА, 2000. – 128 с.
29. Когутич І.І., Нор В.Т., Павлишин А.А. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій./ За ред. В.Т. Нора.- К.: Атіка, 2004.- 352 с.
30. Курінний Є.В. Розгляд звернень громадян в органах внутрішніх справ України: Навч. посібник. – Д.: Наука і освіта, 2000. – 36с.
31. Куркін М.В., Понікаров В.Д. Ревізії та перевірки за зверненнями правоохоронних органів: Навч. посіб. – Харків: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. – 412 с.
32. Миколенко А.И. Административный процесс и административная

- ответственность в Украине: Учеб. пособ.- Х.: Одиссей, 2004.- 272 с.
33. Негодченко О.В. Основи діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення прав і свобод людини: Навч. посіб.- Дн-вськ: ЮА МВС, 2005.- 164 с.
34. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
35. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник./ За ред. П.М.Каркача, І.Є. Марочкіна.- Х.: Одиссей, 2005.- 240 с.
36. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. – М., 1998. – 798 с.
37. Хавронюк М.І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: Навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 240 с.
38. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України: Навч. посібник. – К.: Атіка, 2002. – 144 с.
39. Проект кодексу адміністративних процедур в Україні. — К., 2002.
40. Стефанюк В.С. Основні напрямки розвитку і реформування адміністративного судочинства в Україні // Українське адміністративне право. - С. 39-40.
41. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. - К., 2001.
42. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 236 с.
43. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України: Нуково-популярний нарис / За заг. ред. В.М. Кампо. – К.: Юридична книга, 2000. – 60 с.
44. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія.- Запоріжжя: Поліграф, 2004.- 404 с.
45. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. - 336с.
46. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. – Харьков: Право, 1998. – 268 с.
47. Миронюк Р.В. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення: Дис.... к.ю.н: 12.00.07./ НАВСУ.- К., 2003.- 199 с.
48. Зброя: придбання, зберігання, використання: Зб. нормативних актів/ Уклад.: Мацко А.С., Бойко І.В. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 304 с.
49. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія.—Одеса: Юридична література, 2006. — 336 с.

50. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. Смокович, С. Кальченко // Вісник Вищого адміністративного суду України : Офіційне науково-практичне видання / Вищий адміністративний суд України : Юрінком Інтер. - 2008. - № 2. - С. 16-37.

51. Константин О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства / О.Константин // Право України. - К. : Мініюст України. - 2008. - № 11. - С. 27-34.

52. Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів / Я.Рябченко // Підприємництво, господарство і право : ТОВ «Друкарня Бізнесполіграф». - 2009. - № 2. - С. 24-27.

53. Деякі проблеми забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні адміністративного судочинства в Україні / О.О.Небрат // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - Харків, 2008. - Вип. 41. - С. 256-261.

54. Сергейчук О.А. Проблеми вдосконалення законодавчих основ захисту прав людини і громадянина органами адміністративної юстиції / О.А.Сергейчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. - 2009. - № 2. - С. 31-42.

55. Константин О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства / О.Константин // Право України. - К. : Мініюст України. - 2008. - № 11. - С. 27-34.

56. Черепій, Петро. Юрисдикція адміністративних судів: до постановки проблеми / П. Черепій // Вісник Вищого адміністративного суду України : Юрінком Інтер. - 2010. - № 3. - С. 23-28.

57. Борко А.В. Щодо компетенції адміністративних судів України / А.В.Борко // Митна справа : Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності / Одеська національна юридична академія : ТОВ «Митна газета». - 2007. - № 5. - С. 68-72.

58. Кравчук В. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності владно-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / В.Кравчук // Вісник Вищого адміністративного суду України : Офіційне науково-практичне видання / Вищий адміністративний суд України : Юрінком Інтер. - 2008. - № 1. - С. 95-101.

59. Симонов Дмитро. Оскарження постанов про притягнення до адмінвідповідальності / Д. Симонов // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1264>.

60. Кишинський А.В. Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення / А.В. Кишинський // Часопис Київського університету права. - №2. - 2010. - С.172-175.

61. Короєд С.О. Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження / С.О. Короєд // [http://www.lex-line.com.ua/?go=full\\_article&id=340](http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=340).

62. Курило О., Биля С. Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки — перші проблеми / О. Курило, С. Биля //

<http://www.info-prensa.com/article-608.html>.

63. Миронюк Р.В. Деякі повноваження органів внутрішніх справ щодо виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – №2. – С. 216-224.

64. Миронюк Р.В., Зелінська І.С. Окремі питання створення та діяльності системи адміністративних судів України // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. - №1. – С.219-224.

65. Миронюк Р.В. Поняття та зміст адміністративно-деліктного процесу / Р.В. Миронюк // Науковий вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2011. - №3. – С. 171-179.

66. Миронюк Р.В. Адміністративно-деліктний процес: наукові підходи щодо визначення поняття та змісту // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – Ч.І. – 340 с. – С 226-230.

67. Правові та організаційні основи діяльності органів державної влади щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації // Навчально-практичний посібник / Мінка Т.П., Маштак К.С. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. у-нт внутр. справ, 2012. – 2012. – 96 с.

68. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: особлива частина: Навч. посібник / Кол. авт.; кер. – д-р юрид. наук, проф., С.М. Алфьорова. – Дніпропетровськ : 2013. – 303.

69. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: Навч. посібник / За заг. ред. С.М. Алфьорова. - Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 231 с.

70. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. редакцією Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». - К.: Ін Юре, 2014.- 520 с.

71. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб./ Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін.; за заг.ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Запоріз. Нац. Ун-т - К.: Ін Юре, 2016 - 464 с.

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

*Навчальний посібник*

Керівник авторського колективу  
доктор юридичних наук, доцент  
**Мінка Т.П.**

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*

---

Підп. до друку 25.05.2017 р. Формат 60x84/16. Друк RISO. Гарнітура Times.  
Ум.-друк. арк. 20,00. Тираж 50 прим.

---

Редакційно-видавниче відділення ДДУВС  
49005, м. Дніпро, пр. Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДП № 164-р від 07.08.2013