

УДК 342.922 (477)

**СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТАТУСІВ ФІЗИЧНИХ
ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В НЕЮРИСДИКЦІЙНОМУ
АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

**CURRENT STATUS OF LEGAL REGULATION
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL STATUS OF INDIVIDUALS
AND LEGAL ENTITIES IN NON-JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

Сорочкін О.В.,
*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена дослідженню законодавства, яким визначається адміністративно-процесуальний статус фізичних та юридичних осіб в процесі розгляду індивідуальних адміністративних справ у неюрисдикційному провадженні. Дано стислу характеристику сучасному законодавству, яким визначається адміністративно-процесуальний статус фізичних та юридичних осіб в неюрисдикційному адміністративному провадженні. Наголошено на існуючих прогалинах у правовому регулюванні досліджуваних питань та виокремлено періоди розвитку відповідного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-процесуальний статус, адміністративно-процесуальні права, адміністративно-процесуальні гарантії прав особи, неюрисдикційне адміністративне провадження, адміністративний орган.

Статья посвящена исследованию законодательства, которым определяется административно-процессуальный статус физических и юридических лиц в процессе рассмотрения индивидуальных административных дел в неюрисдикционном производстве. Дана краткая характеристика современному законодательству, которым определяется административно-процессуальный статус физических и юридических лиц в неюрисдикционном административном производстве. Подчеркнуты существующие пробелы в правовом регулировании исследуемых вопросов и выделены периоды развития соответствующего законодательства.

Ключевые слова: административно-процессуальный статус, административно-процессуальные права, административно-процессуальные гарантии прав лица, неюрисдикционное административное производство, административный орган.

The article is devoted to research the law that determines the administrative procedural status of individuals and legal entities in the process of reviewing individual administrative cases in non-judicial proceedings. Provided a summary of the current law, which is defined administrative procedural status of individuals and legal entities in non-judicial administrative proceedings. Emphasized on the existing gaps in the legal regulation of researching issues and singled periods of the relevant legislation.

Key words: administrative procedural status, administrative procedural rights, administrative and procedural guarantees of individual rights, non-judicial administrative proceedings, administrative authority.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день однією з актуальних, проблем у правовому полі України є недостатнє законодавче врегулювання відносин фізичних та юридичних осіб з адміністративними органами. Йдеться про особливі відносини що виникають в процесі розгляду індивідуальних адміністративних справ, розгляд яких ініційований зверненнями фізичних та юридичних осіб з метою *реалізації* своїх прав чи адміністративними органами в межах здійснення контрольної діяльності. Потребують дослідження розрізнені законодавчі акти, у яких частково закріплюються окремі елементи адміністративно-процесуального статусу фізичних та юридичних осіб в неюрисдикційному адміністративному провадженні, з метою виявлення прогалин в правовому регулюванні цих питань та вироблення рекомендацій щодо можливих шляхів вдосконалення відповідного законодавства.

Стан дослідження. У вітчизняній науці адміністративного права питання адміністративно-процесуального статусу розглядалося у працях М. М. Тищенко – стосовно адміністративно-процесуального статусу громадян; О. В. Пабата, І. І. Сіліча – стосовно такого елемента адміністративно-процесуального статусу, як адміністративно-процесуальні гарантії прав (дані дослідження в значній мірі стосувались переважно юрисдикційних адміністративних проваджень, меншою мірою – неюрисдикційних адміністративних проваджень); О. В. Анпілогова, О. В. Бачуна, В. М. Бевзенка, В. І. Бутенка – стосовно судового адміністративного процесу. Значний вклад в дослідження зарубіжного досвіду порядку прийняття адміністративних актів та засад адміністративного провадження здійснив В. П. Тимошук. Проблематикою адміністративних проваджень (процедур) серед українських науковців займалися: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, В. Г. Перепелюк, А. М. Школик та ін., серед російських науковців – С. З. Женетль, В. А. Зюїн, І. М. Лазарев, Н. Г. Саліщева, М. В. Сілайчев, В. Д. Сорокін та ін. Однак більшість досліджень торкалися питань поняття адміністративного процесу, класифікації адміністративних проваджень, стадій та етапів адміністративних проваджень, кола учасників адміністративного провадження і, лише опосередковано, окремих питань адміністративно-процесуального статусу фізичних та юридичних осіб в неюрисдикційному адміністративному провадженні.

Метою дослідження є проведення характеристики сучасного українського законодавства, яким визначається адміністративно-процесуальний статус фізичних та юридичних осіб в процесі розгляду адміністративних справ в неюрисдикційному адміністративному провадженні, виявлення прогалин відповідного правового регулювання та окреслення етапів його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Законодавче закріплення значного обсягу процесуальних можливостей особи під час розгляду індивідуальної справи адміністративним органом є однією із суттєвих гарантій реалізації її суб'єктивних прав, закріплених

матеріальними нормами. У США та більшості європейських держав діють «загальні» закони (рідше – кодекси) про адміністративні провадження (процедури), які визначають, зокрема і адміністративно-процесуальний статус учасників адміністративного провадження. В Україні, на жаль, на сьогодні немає такого систематизованого акту, але є низка законів, які правда досить фрагментарно і недостатньо чітко, закріплюють права, гарантії прав та обов'язки фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного неюрисдикційного провадження, а також встановлюють обов'язки органів публічної адміністрації в адміністративних провадженнях.

У широкому розумінні адміністративно-процесуальний статус громадянина є сукупністю усіх закріплених в нормах адміністративно-процесуального права засобів, за допомогою яких визначається становище громадянина в адміністративному процесі [1, с. 202].

Нагадаємо, що до складу адміністративно-процесуального статусу громадянина включають такі елементи: а) адміністративно-процесуальну правоздатність; б) адміністративно-процесуальну дієздатність; в) адміністративно-процесуальні права; г) адміністративно-процесуальні свободи; д) адміністративно-процесуальні обов'язки; ж) адміністративно-процесуальні законні інтереси; є) адміністративно-процесуальні гарантії прав; з) правові принципи адміністративно-процесуального статусу громадянина; и) функції, права і обов'язки інших суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності, що мають стосунок до громадян як до її суб'єктів [1, с. 202]. Наведений перелік елементів адміністративно-процесуального статусу громадян може бути застосований для характеристики адміністративно-процесуального статусу юридичних осіб.

Значним поштовхом для формування законодавства, яким визначається порядок здійснення неюрисдикційних адміністративних проваджень та врегульовуються окремі аспекти адміністративно-процесуального статусу учасників таких проваджень було прийняття Конституції України [2], яка стала основою розвитку сучасного українського законодавства в усіх сферах. Відповідно до ст. 3 Конституції України, забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Зазначимо, що під забезпеченням конституційних прав і свобод розуміється система їх гарантування, тобто система загальних умов і юридичних засобів, які забезпечують їх правомірну *реалізацію* [3, с. 195-196]. Звісно, значну частину своїх прав особа реалізовує вступаючи у правовідносини з адміністративними органами. Одним з засобів ініціювання фактичної реалізації прав особи є подання відповідного звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У ст. 40 Конституція України закріплює право звертатися до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та обов'язок цих органів, їх посадових осіб розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. У ч. 2. Ст. 19 Конституції України передба-

чено принцип, відповідно до якого всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, Конституція спрямовує законодавця на необхідність прийняття законів, якими врегульовувався би спосіб діяльності органів публічної адміністрації у відносинах з особами, зокрема, і законів, спрямованих на встановлення порядку здійснення неюрисдикційного адміністративного провадження, визначення процесуального статусу учасників такого провадження та його часових меж.

Характеризуючи чинне законодавство, яким нині визначається адміністративно-процесуальний статус особи в неюрисдикційному адміністративному провадженні, нам варто звернутись до «загальних» законів (законів загального характеру), що визначають окремі елементи адміністративно-процесуального статусу фізичних та юридичних осіб в адміністративному провадженні. До цих законів слід віднести Закони України «Про звернення громадян» [4], «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» [5], «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6], «Про адміністративні послуги» [7]. Учені-адміністративісти теж відзначають «загальність» як певну ознаку зазначених вище законів, так В. П. Тимошук досліджуючи процедуру прийняття адміністративних актів, називає Закон України «Про звернення громадян» – «законодавчим актом загального процедурного характеру» [8, с. 84], а Закон України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» – «актом певного узагальнюючого рівня» [8, с. 92].

Характеризуючи ці закони як «загальні», можна виходити, по-перше зі сфери їхнього застосування, кожен з них регулює широке коло суспільних відносин в різноманітних напрямках діяльності особи, зокрема, дія Закону України «Про звернення громадян» поширюється на різноманітні галузі та питання буття людини (житлові, земельні, майнові тощо); так само і дія законів «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності», «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» поширюється на суб'єкти господарювання, які провадять господарську діяльність у різноманітних галузях народного господарства (торгівля, надання послуг, громадське харчування, транспорт тощо). По-друге, усі ці закони містять перелік окремих (спеціальних) сфер суспільних відносин, які виключені з-під їх дії. Причому коло цих спеціальних сфер є досить обмеженим. Наявність переліку цих сфер дозволяє зробити висновок про те, що інші відносини, які спеціально не вказані в цих переліках, входять до сфери правового регулювання даних законів, надаючи їм ознаку загальності.

Першим законом загального характеру, який торкається окремих питань адміністративно-процесуального статусу громадянина в неюрисдикційному провадженні є Закон України «Про звернення громадян» [4] від 2 жовтня 1996 р. У цьому Законі під тер-

міном «звернення» об'єднано три суттєво відмінні, за правовою природою, форми реалізації прав громадян: пропозиції(зауваження), заяви (клопотання) та скарги [9, с. 171-172]. Саме в частині адміністративно-процесуального статусу особи при розгляді її заяв (клопотань) та скарг спробуємо проаналізувати даний Закон.

Відразу зазначимо, що одним з вагомих недоліків цього Закону є те, що він не містить положень, які б вказували на поширення його дії на звернення юридичних осіб. Таку позицію також відображають в своїх рішеннях й правозастосовчі органи. Зокрема, в постанові Вищого Господарського Суду України від 17 жовтня 2006 р. № 20/502-12/226 зазначається, що коло суб'єктів звернення відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», обмежено лише фізичними особами – громадянами України та особами, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території [10].

Закон України «Про звернення громадян» поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, але й підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форми власності, не окреслюючи при цьому коло питань, яких можуть стосуватися звернення. Такий підхід, на думку В. П. Тимошука, з якою варто погодитися, є не зовсім обґрунтованим, адже стосовно публічних суб'єктів і стосовно приватних осіб повинні застосовуватися принципово відмінні правові режими [8, с. 90].

Закон України «Про звернення громадян» надає громадянину можливість вибору способу ініціювання адміністративного провадження. Громадянин має право подати заяву чи скаргу, виклавши її на особистому прийомі, надіславши поштою, особисто чи через свого представника передати до відповідного органу влади. Законодавство зобов'язує адміністративний орган зареєструвати подану заяву чи скаргу. Закон встановлює обов'язок адміністративного органу, якому направлена заява чи скарга, у разі, коли він не компетентний вирішувати поставлене питання, переслати звернення за належністю до компетентного адміністративного органу та повідомити про це заявника. У разі, якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в п'ятиденний термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями (ст. 7) [4]. Наявність у законі нечіткого формулювання «з відповідними роз'ясненнями» негативно впливає на правове становище громадянина. На нашу думку, доцільно було уточнити, що це роз'яснення принаймні повинно включати перелік документів, які необхідно подати для позитивного вирішення питання, порядок та спосіб їх подання, інформацію про акти законодавства, що регулюють порядок вирішення порушеного у зверненні питання.

Закон України «Про звернення громадян» також встановлює низку адміністративно-процесуальних гарантій прав громадян при поданні звернень. Ці гарантії викладені в Законі у формі юридичних за-

борон, передусім, адміністративному органу забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення (ч. 2 ст. 7) [4]. Забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб, та за критику у зверненні їх діяльності та рішень (ч. 1 ст. 9) [4]. Крім того, заборонено розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди, а також з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення (ч. 1 ст. 10) [4].

Однією з суттєвих гарантій права на звернення, встановлених в Законі України «Про звернення громадян», є законодавче закріплення термінів розгляду звернень, однак варто зазначити, що в практичній адміністративній діяльності з цією гарантією виникають певні проблеми, які ми проаналізуємо нижче.

Закон України «Про звернення громадян» у ст.ст. 18 та 19 закріплює певні адміністративно-процесуальні права громадянина при розгляді заяв чи скарг та встановлює кореспондуючі їм обов'язки адміністративних органів під час розгляду заяв чи скарг громадян.

Законом встановлено право громадянина «особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви», однак дане законодавче положення видається недостатньо чітким, оскільки не зазначено, в якій спосіб це право може бути реалізовано, де громадянин може викласти аргументи (часто громадяни змушені це робити в коридорах органу влади, вичікуючи відповідних посадових осіб), яким чином він може брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги?

До позитивів даного закону варто віднести встановлене право громадянина «подавати додаткові матеріали», проте варто було законодавчо закріпити певний орієнтовний (не виключний) перелік таких матеріалів (експертні висновки, правостановлюючі документи, матеріали фото- та відео-фіксації тощо).

Незрозумілим є правовий припис, визначений у ст. 18 Закону як «право *наполювати* на запиті матеріалів органом, який розглядає заяву чи скаргу». Більш доцільно було б закріпити усталену, для українського процесуального законодавства правову конструкцію, передбачивши право особи подавати клопотання про витребування адміністративним органом, який розглядає справу, документів або інших матеріалів, які мають значення для справи, та відповідний обов'язок адміністративного органу за клопотанням особи витребувати документи та інші матеріали.

Визначеному у ст. 18 Закону праву громадянина «бути присутнім при розгляді заяви чи скарги» у ст. 19 кореспондується встановлений обов'язок органа влади «на прохання громадянина запрошувати його на *засідання відповідного органу*, що розглядає його заяву чи скаргу». Проте, по-перше, така форма роботи адміністративного органу, як засідання,

притаманна лише колегіальним органам, по-друге, для посадової особи, яка розглядає заяву одноособово, законом не передбачено обов'язок запрошувати громадянина, щоб «він був присутнім при розгляді заяви чи скарги», по-третє, законом не уточнено наскільки «активно», з точки зору відстоювання своєї позиції, має право бути присутній громадянин при розгляді заяви чи скарги. Натомість, у законодавстві європейських держав доречно передбачено «право бути вислуханим», реалізація якого передбачає, зокрема проведення відповідних слухань перед прийняттям адміністративного акту.

Закон встановлює право громадянина «користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію» при розгляді заяви чи скарги. Даний припис може трактуватись як такий, що обмежує коло можливих представників особи «адвокатом», «представником трудового колективу» та «представником організації, що здійснює правозахисну функцію». На нашу думку, більш вдалим було б наступне формулювання: «особа має право мати свого представника в адміністративному провадженні». По-перше, навіть в цивільному та адміністративному судовому процесі представником особи може бути не тільки «адвокат», але і інша особа, яка володіє повною дієздатністю. По-друге, спеціальне виокремлення «представника трудового колективу» як представника особи в адміністративному провадженні видається певним архаїзмом; по-третє дискусійним є спеціальне виокремлення «представника організації, яка здійснює правозахисну функцію», оскільки законодавчо не визначений статус такої організації.

Закон передбачає також право громадянина «одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги» та кореспондуючий обов'язок адміністративного органу «письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення».

Одним з найбільш важливих обов'язків органів влади, передбачених ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», є обов'язок «об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги». Та чи можна говорити про «всебічність» розгляду звернення, якщо Законом не передбачено механізму залучення до розгляду адміністративної справи іншої особи, на *законний інтерес* якої може вплинути рішення у цій справі.

Важливим для повноти адміністративно-процесуального статусу особи є, передбачений в ст. 19 Закону «Про звернення громадян», обов'язок адміністративних органів «забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою рішень», оскільки прийняття позитивного для особи адміністративного акту ще не гарантує її реалізацію права, встановленого матеріальною нормою. В адміністративній практиці трапляються випадки не вчинення фактичних дій з реалізації прийнятого рішення (до прикладу, не підписання договору купівлі-продажу нерухомого майна, яке, згідно з рішенням міської ради, включене у список, що підлягає приватизації способом викупу) [11].

На думку В. П. Тимошука, з якою погоджуємося, втілений у Законі України «Про звернення громадян» спосіб закріплення аналізованих вище прав можна охарактеризувати як поверхневий, що не відповідає європейським стандартам подібного правового регулювання [12, с. 2]. Зауважимо, що переважна більшість із 29 статей зазначеного Закону фактично повторюють положення Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 р. (а також його редакції від 4 березня 1980 р.) «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» [13, с. 153-154].

Принагідно зазначимо, що на підставі Закону України «Про звернення громадян» активно розвивалось і підзаконне регулювання, зокрема 14 квітня 1997 р. Кабінетом Міністрів була затверджена Інструкція 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 [14], а також приймались й відомчі нормативно-правові акти.

Зміна підходу до правового регулювання відносин особи з адміністративними органами, з умовно «радянської спадщини» до певного нового підходу, запозиченого з адміністративної практики європейських держав, прослідковується в Законі України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» [5] від 6 вересня 2005 року. Даний закон вперше на законодавчому рівні закріплює принцип «*організаційної єдності*», відповідно до якого відносини щодо отримання дозвільних документів відбуваються через спеціально уповноважених осіб – державних адміністраторів дозвільних центрів – які взаємодіють з конкретними дозвільними органами. Цей закон закріплює певні процесуальні права суб'єктів господарювання, переважно *спрямовані на інформованість заявника щодо порядку отримання документа дозвільного характеру*. При цьому варто відзначити, що часто адміністративно-процесуальні права не отримують свого прямого закріплення в нормативно-правових актах. В більшості випадків вони впливають з процесуальних обов'язків інших суб'єктів адміністративного процесу [15, с. 53-54], зокрема з обов'язків адміністративного органу та його посадових осіб. Так, на адміністратора покладаються такі обов'язки як: надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру; ведення в мережі Інтернет веб-сторінки, що містить інформацію, необхідну для отримання документів дозвільного характеру; прийняття від суб'єкта господарювання документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, їх реєстрація та подання документів відповідним дозвільним органам; контроль за додержанням посадовими особами дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру та ін. (ст. 5) [5]. Закон встановлює строки розгляду заяви щодо отримання документів дозвільного характеру та вимоги щодо пояснення підстав відмови у видачі документів дозвільного характеру. Закон «Про дозвільну систему

в сфері господарської діяльності» встановлює також низку нових гарантій, які впливають на адміністративно-процесуальний статус суб'єкта господарювання. Йдеться, зокрема, про такі, як *принцип мовчазної згоди*, відповідно до якого, якщо орган у встановлений законом час для здійснення адміністративного провадження не відмовив заявнику, то заявник отримує право здійснювати діяльність на підставі поданої заяви; чи вимога зазначення *усіх підстав відмови*, відповідно до якої при повторному розгляді документів не допускається відмова у видачі документа дозвільного характеру з причин, раніше не зазначених у письмовому повідомленні про відмову у видачі документів дозвільного характеру (ч. 5 ст. 6) [5].

Для правового регулювання адміністративно-процесуального статусу суб'єкта господарювання в коригуючому (втручальному) адміністративному провадженні важливе значення має Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [6]. Цей закон встановлює низку прав суб'єктів господарювання в процесі здійснення заходів державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності. Зокрема, право фіксувати процес здійснення заходу державного нагляду (контролю) чи окрему дію засобами аудіо- та відеотехніки; право бути присутнім при проведенні заходу, право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу; якщо вони не пред'явили відповідних документів, передбачених законом; право надавати пояснення, зауваження або заперечення до складених актів та інші (ст. 5, 10) [6]. Закон передбачає низку гарантій для суб'єкта господарювання, зокрема максимальні строки проведення заходів, вимоги щодо місця і часу проведення заходу (робочий час суб'єкта господарювання, встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку).

На подальше формування досліджуваного нами законодавства мала вплив також Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади схвалена, розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 р. № 90-р [16] та інші підзаконні нормативно-правові акти які приймались на її основі. Позитивом цих підзаконних актів було те, що вони дали поштовх для вдосконалення практики адміністративної діяльності адміністративних органів. Відтак, в окремих містах затверджувались місцеві концепції (програми) вдосконалення надання адміністративних (публічних) послуг, зокрема у Львові, Івано-Франківську та деяких інших.

Як узагальнення певної кількарічної адміністративної практики, що склалася, тематичних наукових розробок вчених-адміністративістів та напрацювань представників громадського експертного середовища Міністерством юстиції був підготовлений проект Закону України «Про адміністративні послуги», який був прийнятий 6 вересня 2012 р. [7]. Цей закон можна вважати першим «кроком» до забезпечення адміністративно-процесуального статусу

су особи в адміністративному провадженні у відповідності з європейськими стандартами. Позитивом аналізованого закону є те, що у ньому *статуси фізичних на юридичних осіб, об'єднані в один процесуальний статус «суб'єкт звернення»*. У ньому закріплено досить широке коло процесуальних прав суб'єкта звернення та кореспондуючих обов'язків адміністративних органів на стадії *ініціювання адміністративного провадження*. Розглянемо докладніше зазначені процесуальні права, умовно поділивши їх на дві групи.

Перша група пов'язана із забезпеченням суб'єкта звернення інформацією, необхідною для початку провадження. Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання (ч. 1 ст. 6) [7]. Натомість на адміністративні органи покладається обов'язок облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів з інформацією в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, проведення прийому, з метою консультування суб'єктів звернень, не менше 40 годин на тиждень (ч. 2 ст. 6) [7] та затвердження інформаційних карток адміністративних послуг (ч. 2 ст. 8) [7].

Друга група пов'язана із забезпеченням доступності адміністративного органу для суб'єктів звернень. Закон передбачає створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) (відбувається фактичне поширення встановленого в Законі України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» принципу «організаційної єдності» на фізичних осіб, а дозвільні центри – стають структурними підрозділами ЦНАП) та встановлює доволі широкий графік прийому суб'єктів звернень у ЦНАП (ст. 12) [7]. До того ж передбачається створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який повинен забезпечувати, зокрема, і можливість подання суб'єктами звернень заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (ст. 17) [7].

Серед позитивних новел даного Закону є запровадження механізму, відповідно до якого саме на адміністративний орган покладається обов'язок отримувати відповідні документи або інформацію, що перебувають у володінні державних органів чи органів місцевого самоврядування та підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, без участі суб'єкта звернення (ст. 9) [10]. Як і попередні закони, даний закон містить положення про терміни здійснення адміністративного провадження щодо надання адміністративних послуг. Проте в адміністративній практиці часто трапляються випадки коли органи публічної адміністрації штучно подрібнюють адміністративні процедури, створюючи ситуації, коли під окреме провадження маскується процедурна дія чи рішення, які є не результатом здійснення владних повноважень, а лише певним етапом, який сам по собі не є завершенням

реалізації особою свого суб'єктивного права, встановленого матеріальною нормою.

Висновки. Аналіз досліджуваного нами законодавства дозволяє виокремити три основні етапи його розвитку: *перший етап – 1996-2004 рр.*; *другий етап – 2005-2011 рр.*; *третій етап – 2012 р. по сьогоднішній день*.

Виокремлюючи такі етапи, ми виходили з наступних критеріїв: 1) *коло учасників адміністративного провадження*, на яких поширюється правове регулювання норм законодавства, що приймалось в межах даного етапу; 2) *обсяг прав, гарантій та обов'язків суб'єктів адміністративного провадження*, законодавчо закріплений в межах даного етапу на відповідних стадіях провадження.

Перший етап розвитку даного законодавства ми пов'язуємо із Законом України «Про звернення громадян» та підзаконними актами, що приймалися на його основі і для його виконання.

Характерними ознаками цього етапу є: по-перше, закріплення певного адміністративно-процесуального статусу саме *фізичної особи* в адміністративному провадженні; по-друге, закріплення певного комплексу прав громадян та обов'язків адміністративного органу на стадії *розгляду адміністративної справи* (це закріплення можна характеризувати як фрагментарне, «нечітке» та недостатньо виписане з точки зору юридичної техніки); по-третє, прослідковується чітка спадковість подібного способу правового регулювання, що тягнеться ще з радянських часів.

Другий етап розвитку даного законодавства безпосередньо пов'язуємо з Законами України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та підзаконними актами, що приймалися на їх основі. Особливістю другого етапу є: по-перше закріплення на рівні законів адміністративно-процесуального статусу *суб'єктів господарювання* (юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) в адміністративному провадженні; по-друге, закріплення певного комплексу процесуальних прав *суб'єктів господарювання* переважно на стадії *ініціювання* адміністративного провадження, спрямованих на *інформованість заявника щодо порядку отримання документів дозвільного характеру*; по-третє розпочинаються певні зміни у підході до регулювання відносин особи з адміністративними органами: від колишньої «радянської спадщини» до запровадження принципово нового підходу, запозиченого з адміністративної практики європейських держав.

Початок *третього етапу* розвитку аналізованого нами законодавства пов'язаний з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. Характерною особливістю початку нинішнього етапу є по-перше, *об'єднання фізичних та юридичних осіб в один адміністративно-процесуальний статус суб'єкта звернення*; по-друге, *поширення запозиченого з європейської практики принципу «єдиного вікна» (організаційної єдності) на значну*

частину адміністративних органів; по-третє збільшення обсягу процесуальних можливостей фізичних та юридичних осіб (суб'єктів звернень), щоправда, переважно на стадії ініціювання адміністративного провадження.

Висловлюючи занепокоєння станом правового регулювання адміністративно-процесуального статусу громадян, М. М. Тищенко ще у 1998 р. стверджував, що не можна не зауважити фрагментарність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють адміністративно-процесуальний статус громадянина, що в свою чергу, позначається на повноті цього статусу і відповідно на правовому становищі громадянина [15, с. 43]. З того часу було прийнято низку законів, які закріпили певні елементи адміністративно-процесуального статусу юридичної особи в неюрисдикційному адміністративному провадженні, особливо на стадії ініціювання адміністративного провадження, та дещо розширили правове регулювання адміністративно-процесуального статусу фізичних осіб на стадії ініціювання розгляду адміністративної справи. Проте фрагментарність як недолік сучасного правового регулювання адміністративно-процесуального статусу фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження, на жаль, все ще зберігається.

Серед інших проблем правового регулювання даного питання варто відмітити недосконалість, з точки зору вимог юридичної техніки, викладу у чинних адміністративно-процесуальних нормах правових приписів стосовно адміністративно-процесуального статусу фізичних та юридичних осіб.

Крім того, існують значні прогалини у правовому регулюванні зазначених адміністративно-процесуальних статусів. Бракує комплексу адміністративно-процесуальних прав та гарантій юридичних осіб на стадії розгляду та вирішення адміністративної справи, а також комплексу адміністративно-процесуальних прав та гарантій юридичних та фізичних осіб на стадії виконання адміністративного акту, прийнятого за результатом розгляду адміністративної справи. Практично не визначений адміністративно-процесуальний статус «зацікавленої особи» як учасника адміністративного провадження.

Підсумовуючи, можна констатувати, що комплекс адміністративно-процесуальних прав, механізмів їх реалізації, правових гарантій, якими володіє особа у відносинах з адміністративним органом на даний момент є недостатнім, таким що не відповідає сучасним європейським стандартам, а його закріплення все ще залишається фрагментарним та недосконалим. Вочевидь, адміністративно-процесуальний статус особи в неюрисдикційному адміністративному провадженні потребує розширення та вдосконалення. У грудні 2012 р. уряд втретє вніс у парламент (вперше у 2004 р., вдруге у 2008 р.) проект Адміністративно-процедурного кодексу. Таким чином, з прийняттям названого чи подібного за змістом правового акту пов'язується майбутній прогресивний розвиток і вдосконалення правового регулювання процесуального статусу фізичних та юридичних осіб в адміністративному провадженні у відповідності до європейських стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 587 с.
2. Конституція України: офіційний текст. – К. : KM Publishing, 2012. – 96 с.
3. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод / Витрук Н. В. // Конституционный статус личности в СССР / под ред. Б. М. Топорнина – М. : Юрид. лит.-ра. 1980.- С. 195-196.
4. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Закон України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
6. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
7. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
8. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В. П. Тимошук. – К.: «Консус-Ю», 2010. – 296 с.
9. Школик А. М. Закон України «Про звернення громадян та проект Адміністративно-процедурного кодексу : основні відмінності // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 53. – С. 171–176.
10. Постанова Вищого Господарського Суду України від 17 жовтня 2006 р. N 20/502-12/226. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/199683>.
11. Постанова Одеського апеляційного господарського суду від 12 лютого 2008 р. у справі № 30/210-07-6114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.licasoft.com.ua/index.php/component/lica/?view=text&format=print&base=5&type=1&menu=46090&id=45766>.
12. Тимошук В. П. Адміністративні акти в Україні – повернення до європейської традиції належного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/images/documents/Tymoshchuk_11_05_2012.pdf.
13. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
14. Інструкція 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 : затв. пост. Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.
15. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования [Текст] / Н. М. Тищенко. – Х. : Право, 1998. – 266 с.
16. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.