

УДК 342.95

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ КОДЕКС – НЕОБХІДНА ПРАВОВА ОСНОВА НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ ПОЛІЦІЄЮ

**Развадовський В.Й.**

*Доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України  
Народний депутат України*

**Голосніченко І.П.**

*Доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України  
(НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)*

**Голосніченко Д.І.**

*Доктор юридичних наук, доцент  
(НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)*

Розглядаються питання щодо правового регулювання адміністративних процедур надання адміністративних послуг поліцією. Уточнюються певні поняття, що застосовуються як в чинному законодавстві, так і в законопроектах, які планується прийняти законодавцю для правового регулювання адміністративних процедур.

Рассматриваются вопросы относительно правового регулирования административных процедур предоставления административных услуг полицией. Уточняются определенные понятия, как в действующем законодательстве, так и в законопроектах, которые планируется принять законодателью для правового регулирования административных процедур.

Several issues of legal regulation of administrative procedures and administrative services of the police are considered. Certain concepts used in the legislation and in the bills which will be taken to the legislator of legal regulation of administrative procedures are clarified.

**Ключові слова:** Адміністративно-процедурний кодекс, поліція, послуги, індивідуальна адміністративна справа.

---

**Актуальність дослідження:** Нині в Україні функціонує нова державна служба – Національна поліція. Вона має здійснювати свою діяльність у суворій відповідності до законів. У той же час законодавець відстає від потреб, що виникають у нашій державі і суспільстві. Недостатньо врегульованими залишаються процедурні відносини, не на достатньому рівні регулюється надання адміністративних послуг поліцією. Тому є необхідність дослідження відносин процедурного характеру для надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації, у тому числі поліцією.

**Ступінь дослідження проблеми.** Питання адміністративних процедур надання адміністративних послуг досліджувалися в роботах В.Б.Аверьянова, О.Ф. Андрійко, О.М.Буханевича, І.Б.Коліушка, О.Г. Циганова, О.О. Попової, М.О. Журби, І.В. Бойко та ін. Однак поєднання в дослідженні адміністративних процедур та адміністративних послуг, що надаються поліцією досліджено не достатньо.

**Мета статті.** Звернути увагу на неврегульованість адміністративних процедур надання адміністративних послуг. Уточнити категоріально-понятійний апарат та запропонувати розробникам законопроектів відповідну положення щодо регулювання відносин процедурного характеру. Немає необхідності доказувати, що нині послугами, які надаються органами внутрішніх справ, громадяни не повністю задоволені. Окрім інших факторів, які обумовлюють незадовільне надання державних, у тому числі адміністративних послуг не тільки поліцією, але і іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, є неврегульованість адміністративних процедур розгляду звернень громадян, не встановлення принципів і застарілість загальних норм адміністративного права щодо провадження в таких справах. Крім

того, державними послугами, що надаються поліцією, потрібно громадян та інших приватних осіб задовольняти не тільки повно, але і робити це на рівні високої якості. Без достатньої правової регламентації досягти відповідної якості надання державних послуг поліцією неможливо.

Потрібно зазначити, що послуги, які надаються з боку підрозділів поліції, безумовно є публічними послугами. Характеризуючи ці послуги необхідно відзначити, що найбільша їх частина є послугами адміністративними, цебто такими, що базуються на діях підрозділів поліції, як складової частини органу внутрішніх справ, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов задоволення потреб приватних осіб. Суб'єктами надання таких послуг можна вважати також і підрозділи місцевої поліції. Місцева поліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України. Утримується вона за рахунок місцевого бюджету. Тому зараз у даного виду поліції є ознаки підрозділу виконавчого органу місцевого самоврядування. Отже можна сказати, що вказані публічні послуги надаються як державною поліцією так і поліцією місцевого самоврядування, тому в залежності від суб'єкту надання їх можна класифікувати на державні та муніципальні. Крім того, остільки вони надаються поліцією, оскільки їх можна також назвати поліційними послугами. В системі адміністративно-процесуальних відносин виділяються різні види провадження. Одним видом адміністративного провадження можна вважати провадження щодо вирішення адміністративних справ за заявами та прийняття індивідуальних адміністративних актів. Реалізація прав громадян на отримання послуг, що надаються поліцією, здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Право на звернення громадян закріплено в Законі України "Про звернення громадян", стаття перша якого проголошує, 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 статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами [1].

Таким чином, серед ряду інших звернень цей Закон називає заяви. Причому заяви подаються для реалізації прав громадян.

Однак, зауваження, скарги, пропозиції, заяви й клопотання різняться як за своїм змістом і призначенням, так і за об'єктивно необхідними процедурами їх вирішення. Пропозиція або зауваження (навіть як це витікає зі ст.3 Закону України "Про звернення громадян") – це звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Скарга у відповідності до того ж закону - це 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. Заява, клопотання відрізняється від інших видів звернення і полягає у проханні про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Заяви громадян щодо вирішення їх індивідуальних адміністративних справ відрізняються також від заяв, які передбачає Закон України "Про звернення громадян", інакше кажучи, це поняття співвідноситься з поняттям, що дається в даному законі, як частина і ціле. Спочатку треба сказати, що заяви, про які йдеться в законі, це такі заяви, які подаються не тільки до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але і до підприємств, установ, організацій, причому незалежно від форм власності, до засобів масової інформації. Треба зазначити, що загальний підхід до заяв був породжений соціалістичними традиціями. Раніше існували лише дві форми власності, на яких засновувалися підприємства, установи й організації – це державна та колгоспна.

Тому подання заяви як до органів влади, так і до адміністрації державних підприємств (власне, також органу внутрішніх справ) нічим не могло відрізнитися.

Зміна політичної й соціально-економічної ситуації у державі вплинули і на відносини адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. Громадяни України і також іноземці в нашій країні мають значно більше прав і свобод ніж за часів тоталітарної держави. Але без адміністративно-процесуального забезпечення більшість із цих прав не може бути реалізовано. Як правило, формою звернення за вирішенням своїх прав в органах внутрішніх справ громадяни використовують заяви.

Закон України "Про звернення громадян" не може вже задовольнити адміністративно-правове регулювання процесу прийняття, розгляду заяв, прийняття рішень щодо них, так як не тільки не глибоко регулює процесуальні відносини, але і має зовсім інше призначення. Як випливає із преамбули даного закону, він регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними й громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Як видно з цього визначення, в ньому пріоритет віддається не інтересам людини й громадянина, а інтересам держави, органів місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам й організаціям.

Нам здається, що в нових суспільних відносинах, які склалися зараз в Україні, коли права й свободи громадян є пріоритетними, необхідно створити відповідні адміністративно-процесуальні умови реалізації цих прав і свобод.

Саме тому рішенням Кабінету Міністрів України було створено робочу групу з підготовки проекту Кодексу адміністративних процедур в Україні, яка приступила до виконання цієї роботи ще в 1997 році, однак, дотепер цей нормативний акт ще не прийнятий, і суспільні відносини регулювання процесу розгляду заяв громадян врегульовані неповно.

Під індивідуальною адміністративною справою в попередніх редакціях проекту Кодексу адміністративних процедур вважаються фактичні обставини, питання життєдіяльності фізичної або юридичної особи, які потребують вирішення з боку органу виконавчої влади або відповідної посадової особи шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта [2]. В цьому ж документі дається визначення поняття провадження по індивідуальній адміністративній справі за заявою, де підкреслюється, що це визначений законом порядок здійснення адміністративних процедур, що завершується прийняттям конкретного індивідуального адміністративного рішення та його виконанням. Проект Кодексу адміністративних процедур України в основному вже готовий. Він справляє досить позитивне враження. Його призначенням є встановлення правил провадження щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ за заявами та скаргами громадян України, іноземців та юридичних осіб. Це стосується заяв і скарг, які подаються до органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, в тому числі і до поліції.

В останній період фахівцями розроблено проект Закону України «Про адміністративну процедуру». Взагалі в даний проект увійшли напрацювання, які зробила група вчених при проектуванні Адміністративного процедурного кодексу України. Але в новому законопроекті є неточності і помилки. Навіть назва цього закону потребує уточнення. Адже процедура – це одна дія характерна як для адміністративно-процедурних проваджень, так і для адміністративно-юрисдикційного процесу. Потрібен закон «Про адміністративні процедури», як уже потім можна ділити на адміністративно-процедурні провадження. Поки ще не пізно треба виправити помилку, допущену розробниками законопроекту.

6 вересня 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», яким дано законодавче визначення адміністративної послуги. Адміністративна послуга, закріплено в законі, - «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [3].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України введено також поняття управлінських послуг та пропонується визначити порядок їх надання. "Управлінські (адміністративні) послуги, - говориться в пропозиціях, - це передбачена законом розпорядча діяльність управлінських органів, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав і свобод та законних інтересів" [4]. Нам здається, що ці визначення не зовсім точні. Не завжди надання адміністративної послуги є результатом здійснення владних повноважень, досить часто це здійснення організаційних дій, що в компетенції відповідного органу чи установи. Розпорядча діяльність також не може бути послугою. На наш погляд, управлінська послуга – це створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин. Не всяка розпорядча діяльність, навіть направлена на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має

призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Управлінська послуга прямо передбачена в законі. Законодавством передбачається і цілий ряд організаційно-процедурних дій щодо створення умов для реалізації прав громадян або їх законних інтересів. Правове регулювання надання адміністративних послуг полягає у встановленні порядку звернення за послугою, інформування про послуги, подання заяви та вимоги до заявників, визначення строків проваджень, надання управлінських послуг та сам порядок їх надання. Ці напрями діяльності передбачені в Законі України «Про адміністративні послуги».

Проект Адміністративно-процедурного Кодексу України в розділі III передбачає основні вимоги щодо проваджень у справах за ініціативою уповноваженого органу, тобто органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

В цьому розділі зазначається, що передбачені Кодексом норми, що регулюють провадження за заявами, поширюються і на провадження у справах за ініціативою уповноваженого органу, тобто органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування (в нашому випадку – органу внутрішніх справ). Визначається обов'язок органу повідомити всіх осіб, на права та законні інтереси яких може вплинути рішення по справі, про початок провадження у справі за своєю ініціативою. Нам здається, що законодавець повинен передбачити розділи і норми, які регулювали б відносини при втручанні органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у права і законні інтереси громадян та інших осіб. Органи внутрішніх справ як самі у передбачених законом випадках виступають в якості органів, за втручанням яких здійснюється відповідне провадження, крім того, вони виступають від імені держави при втручальному провадженні, коли охороняють громадський порядок.

Практика знає випадки, коли місцеві державні адміністрації, виконками місцевих рад або інших органів приймають рішення щодо знесення приватних будинків з метою заволодіння земельною ділянкою для суспільних потреб. Часто такі випадки трапляються, коли прокладаються теплотраси, трубопроводи, автомагістралі або забудовуються нові масиви. І тут мова йде не стільки про цивільно-правові відносини, скільки про адміністративно-правовий вольовий вплив на громадян чи юридичних осіб. Адже мова йде про примусове перенесення будівлі або про прокладку трубопроводу через дворище, або про перенесення гаража тощо, де особа вступає з органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування в адміністративно-правові відносини. Раніше було достатньо рішення виконкому на відселення особи з наданням їй у відповідності з нормами на житло, що існували в тому чи іншому населеному пункті, квартири в новозбудованих будинках. При цьому поліція охороняла передбачений законом порядок при виконанні певних процедур. Цей час минув. Стаття 41 Конституції України закріплює норму, в якій проголошується, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі та в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану [5]. Але соціальні потреби є й будуть існувати і їх треба буде вирішувати органам виконавчої влади і місцевого самоврядування. Саме через норми Адміністративно-процедурного кодексу повинен визначитися порядок прийняття рішення щодо вирішення справи в задоволенні суспільного інтересу (інтересу держави або громади), в якому, на наш погляд, слід передбачити узгоджувальні процедури у випадках конфлікту інтересів держави чи громади і приватної особи. Окрема стаття повинна передбачати ініціювання провадження в таких справах, інші – передбачати порядок ведення переговорів між органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування і громадянином або іншою особою, інтереси якої входять у конфлікт із суспільним інтересом. Потрібно також передбачити в Адміністративно-процедурному кодексі України порядок закріплення результатів домовленостей між сторонами. На наш погляд, для вирішення нормотворчої проблеми ми могли б запозичити досвід Федеративної Республіки Німеччина, де Законом про адміністративну процедуру в редакції від 21 вересня 1998р. передбачається можливість застосування замість прийняття адміністративного акта укладання публічно-правового договору. Параграфи 54-62 цього правового акта саме і присвячені порядку застосування цієї форми державного управління[6].

Цей нормативний акт надає право замість видання адміністративного акта заключати публічно-правовий договір. § 55 даного закону проголошує, що завдяки публічно-правовому договору через взаємні поступки може бути усунена невизначеність із допомогою мирової угоди. У відповідності з таким договором орган виконавчої влади здійснює відповідні дії й очікує на адекватну поведінку з боку приватної особи.

Думається, що в нашому, тепер соціальному, суспільстві вже настав час цивілізовано вирішувати питання задоволення прав і свобод людини й громадянина при конфлікті інтересів на основі укладання адміністративних договорів.

Адміністративний договір відрізняється від цивільно-правового договору, оскільки має інші відносини, які регулюються нормами цього правового документу. Цивільне право регулює на засадах юридичної рівності відносини власності в її різноманітних формах, товарно-грошові відносини і деякі особисті немайнові відносини за участю громадян, організацій та інших соціальних утворень з метою більш повного задоволення матеріальних і духовних потреб громадян [7]. В той же час адміністративне право серед інших відносин регулює організаційні відносини, відносини надання управлінських послуг, які стосуються забезпечення інтересів громадян, створення умов для реалізації ними своїх обов'язків[8].

Таким чином, в адміністративно-правовому договорі обумовлюються дії сторін, глибина втручання органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування в право громадянина і які ще заходи, компенсуючи шкоду, що наноситься цими органами, орган зобов'язаний провести. Якщо в цивільному праві, як правило, шкода відшкодовується у грошовому вигляді, то в адміністративному – вона може компенсуватися за рахунок дій, що передбачаються в адміністративному договорі, органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Як правило, це дії управлінські. Наприклад, компенсуючою дією органу місцевого самоврядування щодо знесення приватного будинку може бути надання квартири в найм із комунального житлового фонду в місці, яке вкаже в договорі особа, у власності якої перебував будинок. Знесення гаража може компенсуватися наданням права на будівництво нового гаража в місці, зручному для власника тощо. Здається, що назва проекту Кодексу “Адміністративно-процедурний кодекс України” зумовлює передбачити нормативно-правове регулювання і порядку розгляду інших звернень громадян: пропозицій та зауважень про поліпшення діяльності органів виконавчої влади (в тому числі органів внутрішніх справ) або органів місцевого самоврядування. Недоцільно залишати правове регулювання вирішення лише пропозицій і зауважень в Законі України “Про звернення громадян”, коли такий порядок і щодо заяв, і щодо скарг буде викладений у нормах Адміністративно-процедурного кодексу України. На наш погляд, всі ці питання треба вирішити в одному нормативно-правовому акті. Причому деякі дефініції, що даються в Законі України “Про звернення громадян”, можуть бути використані в Адміністративно-процедурному кодексі. Наприклад, поняття пропозиції у законі визначається як звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Але ж ми читаємо в цьому законі, що зауваження ототожнюється із пропозицією. Мабуть, це не зовсім вірно, і дві ці категорії (пропозицію та зауваження) треба було б визначати окремо, тим більше, що пропозиція – це завжди рекомендація щодо поліпшення роботи органу, а зауваження – це лише звернення уваги на недоліки в його роботі.

Думається, що вирішення заяв і клопотань, що подаються до засобів масової інформації, а також до підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян повинно регулюватися в відповідних законодавчих актах, що регламентують їх роботу, і тому поширювати дію Адміністративно-процедурного кодексу на них недоцільно.

Доцільно також закріпити в Адміністративно-процедурному кодексі норму щодо заборони відмови у прийнятті пропозицій і зауважень, записавши, що забороняється відмова в прийнятті та розгляді пропозиції або зауваження з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Таким чином, Адміністративно-процедурний кодекс України має бути базовим правовим актом із регулювання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, в тому числі і поліцією. На його основі, з урахуванням його норм повинні розроблятися адміністративні регламенти в частині регулювання адміністративних дій з метою надання державних послуг. Безумовно, було б краще вже мати такий документ перед розробленням стандартів надання державних послуг і виконання державних функцій. І тому звернення Президента України до Верховної Ради з проханням прийняти такий нормативно правовий акт цілком слушне і потребує всякої підтримки і з боку вчених і з боку практичних працівників. В цілому прийняття Адміністративно-процедурного кодексу буде сприяти повнішому задоволенню прав і свобод людини та громадянина в нашій державі.

---

#### **Література:**

1. Закон України «Про звернення громадян». // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №47. – Ст.256.
2. Див. Проект Кодексу адміністративних процедур України, підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України під керівництвом С.Станік.

3. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2012. - № 32. – Ст. 409.
4. Див. пропозиції Центру політико-правових реформ. Адміністративно-процедурний кодекс України. // Матеріали семінару «Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта». Львів. – 1-13 жовтня 2001р.
5. Конституція України. К.: Преса України. – 1997. – С. 17-18.
6. Див. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру». // Матеріали в галузі адміністративно-процесуального права, адміністративно-процедурного права, права про виконання адміністративних актів, підготовлених в рамках співробітництва в галузі реформи адміністративного права. – 1994-2001.
7. Див. Цивільне право: навч. посібник. К.: Вентурі. – 1995. – С.11.
8. Голосніченко І.П. Оновлення змісту адміністративного права України в умовах демократичних перетворень та його значення для підготовки правознавців в вузах України. // Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформування. Перша національна науково-теоретична конференція. Яремче. 18-21 червня 1998р.