

ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІНФРАСТРУКТУРИ І ТЕХНОЛОГІЙ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**АРЕСТОВА ЛЮДМИЛА ВАЛЕРІЇВНА**

УДК 342.97

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

Спеціальність 081 – право

Галузь знань 08 – право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ Л. В. Арестова

Науковий керівник –

**Клюєва Євгенія Миколаївна**

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

**Арестова Л. В. Організаційно-правові засади забезпечення прав і свобод людини і громадянина в адміністративному провадженні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 – право за спеціальністю 081 – право. – Державний університет інфраструктури і технологій. – Київ, 2023.

Дисертаційне дослідження дало змогу комплексно вирішити наукове завдання, котре полягало в обґрунтуванні шляхів удосконалення механізмів правового регулювання адміністративних відносин при здійсненні адміністративного провадження у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У результаті сформульовано відповідні науково обґрунтовані теоретичні положення, а також розроблено низку актуальних пропозицій щодо удосконалення норм національного законодавства.

Подано власне визначення адміністративного провадження – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Запропонована диференціація адміністративних проваджень на захисні та деліктні. Метою відносин у сфері адміністративного провадження, як захисних адміністративно-правових відносин, є відновлення порушених прав та свобод громадян, або захист цих прав і свобод на основі рівності сторін. Делікти провадження мають за мету захист суспільного інтересу від правопорушень окремих осіб.

На основі проведеного дослідження подано власне визначення правовідносин у сфері адміністративного провадження – це врегульована нормами чинного законодавства взаємодія сторін з приводу вирішення конфлікту, який виникає внаслідок порушення органом виконавчої влади або місцевого самоврядування прав, свобод та інтересів громадян та інших

фізичних осіб, та відновлення порушених прав.

Констатовано, що нормотворча діяльність у публічній сфері представляє собою доволі складний і тривалий процес розробки проєктів нових (або внесення змін до наявних (скасування зокрема) правових актів, виданих у сфері функціонування органів публічної адміністрації. Шляхом виконання встановлених певних стадій та етапів, що здійснюються у заданій послідовності, суб'єкт нормотворення досягає своєї основної мети – прийняття якісних, ефективних правових рішень. І навпаки: не визначення відповідного регламенту або нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може заподіяти шкоду їх майбутній ефективності, призвести до частого їх перегляду або скасування.

Зазначено, що в адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження відсутній. Існує чимала кількість наукових підходів, а також нормативно-правових актів, якими врегульовуються окремі стадії, етапи нормотворчого провадження.

Найбільш ефективний перелік відповідних етапів та їх послідовність можуть бути сформовані за допомогою спеціального наукового інструментарію, шляхом покладення в основу такого переліку і послідовності системного аналізу – етапи виявлення проблем (формування входу), їх оцінки, відбору найсуттєвіших, їх дослідження (аналіз), виявлення причин з'явлення, формування альтернатив вирішення та вибір найкращої (т. зв. «вихід»), введення рішення та відслідковування за їх ефективністю (зворотній зв'язок).

З метою подальшого вдосконалення контрольної діяльності з боку державних органів, що здійснюється за допомогою відповідних адміністративних проваджень, більш повного забезпечення прав та свобод громадян, запропоновано розробити програму реформування органів контролю, системи державного нагляду. Для удосконалення контрольних функцій держави, їх оптимізації, було б доцільне не тільки відповідне

скорочення кількості органів держконтролю та чисельності їх працівників, а й зміни пріоритетів в їх діяльності. Замість цільової функції – наповнення (будь-якими засобами) державного бюджету, головним критерієм ефективного функціонування фіскальних органів має стати неспричинення шкоди незабороненому бізнесу, створення умов для його розвитку.

Мета правового забезпечення державної регуляторної політики полягає у закріпленні у встановленому порядку, за допомогою нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, оптимальної моделі розроблення, погодження, прийняття та моніторингу регуляторних актів.

Констатовано, що критеріями оптимальності зазначеної моделі у такому разі є забезпечення прийняття якісних, ефективних правових рішень, а також підтримання (за рахунок систематичного моніторингу) їх ефективності протягом певного часу (на період існування проблеми, задля вирішення якої він був створений). Йдеться про управління нормотворчим провадженням, виключення таких явищ як неефективність, суб'єктивізм при прийнятті законопроектів, корупцію та ін.

Запропоновано після виявлення всіх правових актів, систематизувати їх у прив'язці до упоряднених етапів, які мають виконуватися в процесі їх підготовки (підготовка аналізу регуляторного впливу та результативності регуляторних актів; планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів; оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизація регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; виклад положень регуляторного акта у спосіб, доступний та однозначний для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також оприлюднення

інформації про здійснення регуляторної діяльності).

Обґрунтовано, що з метою підвищення ефективності регуляторної політики в Україні, важливо використовувати досвід економічно розвинених країн та отримувати допомогу міжнародних організацій.

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дав підстави стверджувати, що: по-перше, у порівнянні з положеннями ст. 2 попередньої редакції КАСУ, перелік принципів адміністративного судочинства дещо розширений. Введено нові принципи. По-друге, основними засадами адміністративного судочинства, а отже, і його принципами є не тільки положення ч. 3 ст. 2, а й ч. 1, а також ч. 2 цієї статті. Приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ – до міжнародних вимог, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дозволить вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти, а й сумарний, синергетичний ефект.

**Ключові слова:** права і свободи людини і громадянина, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративна юстиція, адміністративні провадження, процесуальні правовідносини, адміністративні правовідносини, правова норма, адміністративне право, функції, принципи, методи, захист прав, правовий захист, публічно-правовий спір, правовий конфлікт, юридична практика, верховенство права, міжнародні стандарти.

## SUMMARY

**Arestova L. V. Organizational and legal principles of ensuring human and citizen rights and freedoms in administrative proceedings.** – *Qualification of scientific work on the rights of a manuscript.*

The dissertation on competition of the scientific degree of the doctor of philosophy in the field of 08 law on a specialty 081 law. – State University of Infrastructure and Technologies. – Kyiv, 2023.

The dissertation study made it possible to comprehensively solve the scientific task, which consisted in substantiating the ways of improving the mechanisms of legal regulation of administrative relations in the implementation of administrative proceedings in the field of ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen. As a result, appropriate scientifically based theoretical provisions were formulated, as well as a number of relevant proposals for improving the norms of national legislation were developed.

The proper definition of administrative proceedings is provided – it is a type of administrative process that combines procedural actions carried out consistently by an authorized entity (public administration) regarding the consideration and resolution of individual cases in the field of ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen.

The proposed differentiation of administrative proceedings into protective and tortious ones. The purpose of relations in the field of administrative proceedings, as protective administrative-legal relations, is to restore the violated rights and freedoms of citizens, or to protect these rights and freedoms on the basis of the equality of the parties. The purpose of tort proceedings is to protect the public interest from the wrongdoing of individuals.

On the basis of the conducted research, a proper definition of legal relations in the field of administrative proceedings is presented – it is the interaction of the parties regulated by the norms of current legislation regarding the resolution of a conflict that arises as a result of a violation of the rights, freedoms and interests of citizens and other natural persons by an executive authority or local self-

government body, and the restoration of violated rights.

It was established that rule-making activity in the public sphere is a rather complex and lengthy process of developing new projects (or introducing changes to existing (repeal, in particular) legal acts issued in the sphere of functioning of public administration bodies. Through the implementation of established certain stages and stages carried out in in a given sequence, the subject of rule-making achieves its main goal – making high-quality, effective legal decisions. And vice versa: not defining the appropriate regulation or neglecting the established order of adoption of normative acts can harm their future effectiveness, lead to their frequent revision or cancellation. It is noted that in the administrative-legal theory there is no generally accepted approach to determining the scope, content and number of stages of rule-making proceedings. There is a considerable number of scientific approaches, as well as normative legal acts, which regulate individual stages, stages of rule-making proceedings.

The most effective list of relevant stages and their sequence can be formed with the help of a special scientific toolkit, by laying the basis of such a list and sequence of system analysis – the stages of identifying problems (formation of input), their evaluation, selection of the most significant, their research (analysis), identification of causes emergence, formation of solution alternatives and selection of the best one (the so-called «exit»), introduction of a solution and monitoring of their effectiveness (feedback).

In order to further improve the control activity of state bodies, which is carried out with the help of appropriate administrative procedures, to more fully ensure the rights and freedoms of citizens; it is proposed to develop a program for reforming control bodies and the system of state supervision.

In order to improve the control functions of the state, their optimization, it would be appropriate not only to reduce the number of state control bodies and the number of their employees, but also to change the priorities in their activities. Instead of the target function – filling (by any means) the state budget, the main criterion for the effective functioning of fiscal bodies should be not to cause harm

to non-prohibited business, to create conditions for its development.

The purpose of the legal support of the state regulatory policy is to establish in the prescribed manner, with the help of normative legal acts and instructional and methodical materials, the optimal model for the development, approval, adoption and monitoring of regulatory acts.

It was established that the optimality criteria of the specified model in this case are ensuring the adoption of high-quality, effective legal decisions, as well as maintaining (due to systematic monitoring) their effectiveness over a certain period of time (for the period of the existence of the problem for the solution of which it was created). It is about the management of rule-making proceedings, the exclusion of such phenomena as inefficiency, subjectivism in the adoption of draft laws, corruption, etc.

It is suggested that after identifying all legal acts, they should be systematized in relation to the orderly stages that must be carried out in the process of their preparation (preparation of the analysis of the regulatory impact and effectiveness of regulatory acts; planning of activities for the preparation of draft regulatory acts; publication of draft regulatory acts for the purpose of receiving comments and proposals from individuals and legal entities, their associations, as well as open discussions with the participation of members of the public on issues related to regulatory activities; tracking the effectiveness of regulatory acts; reviewing regulatory acts; systematizing regulatory acts; preventing the adoption of regulatory acts that are current regulatory acts are inconsistent or inconsistent or duplicate; presentation of the provisions of the regulatory act in a way that is accessible and unambiguous for understanding by persons who must implement or fulfill the requirements of this regulatory act, as well as the publication of information about the implementation of the regulatory act laziness).

It is justified that in order to improve the effectiveness of regulatory policy in Ukraine, it is important to use the experience of economically developed countries and receive assistance from international organizations.

A comprehensive, systematic analysis of the provisions of Article 2 of the

Civil Code gave grounds to assert that: first, compared to the provisions of Art. 2 of the previous edition of the Civil Code, the list of principles of administrative proceedings is somewhat expanded. New principles have been introduced. Secondly, the basic principles of administrative proceedings, and therefore its principles, are not only the provisions of Part 3 of Art. 2, and part 1, as well as part 2 of this article. Bringing the system of principles of domestic justice contained in the procedural codes, the Civil Code of Ukraine to international requirements, the principles of the functioning of the European Court of Human Rights will allow to improve the normative model of administrative justice, ensure the necessary quality of the judicial process, and also to obtain not only relevant local positive effects, but also and a total, synergistic effect.

**Key words:** human and citizen rights and freedoms, administrative justice, administrative process, administrative justice, administrative proceedings, procedural legal relations, administrative proceedings, procedural legal relations, administrative legal relations, legal norm, administrative law, functions, principles, methods, protection of rights, legal protection, public legal dispute, legal conflict, legal practice, rule of law, international standards.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ  
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

***Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:***

1. Арестова Л.В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. С. 171–175.
2. Арестова Л.В. Підстави виникнення, припинення та зміни правовідносин, що складаються при здійсненні адміністративного судочинства. *Юридичного наукового електронного журналу*. 2021. № 11. С. 357–360.
3. Arestova L.V. Methodological basis for determining the legal nature of relations in the field of administrative proceedings. *Regional Review*. 2021. № 1. P. 4–13. URL: <https://regionalreview.sk/wp-content/uploads/2022/01/RR-12021.pdf>.
4. Арестова Л.В. Справа адміністративної юрисдикції: теоретичні аспекти розгляду правових спорів, що виникають із публічно-правових відносин. *Наукові записки*. Серія: Право. 2021. № 11. С. 97–102. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/75>.
5. Арестова Л.В. Правові норми та методи регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2021. № 5. С. 135–142.
6. Арестова Л.В. Об'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки*. Серія: Право. 2020. № 8 (спецвипуск). С. 149–153. URL: [https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk\\_zapiski/pravo/8\\_spec\\_2020/149-153.pdf](https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/149-153.pdf).
7. Arestova L. The principle of the rule of law in the implementation of the procedure of the administrative court. *Visegrad journal on human rights*. 2021. № 4. P. 15–21. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR\\_4\\_2021.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf).

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

8. Арестова Л.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Політико-правова реформа в Україні: теорія, методологія, праксеологія*: науково-практична конференція (м. Київ, 15 жовтня 2021 року). Київ: ВД «Кафедра». С. 93–96.

9. Арестова Л.В. Поняття та зміст правовідносин в адміністративному праві. *Права та обов'язки людини у сучасному світі*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 12–13 листопада 2021 року). Одеса: Причорноморська фундація права, 2021. С. 67–72.

10. Арестова Л.В. Особливості адміністративно-судочинських відносин. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20 листопада 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 16–19.

11. Арестова Л.В. Правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 26–27 листопада 2021 року). Харків: ГО «Істина», 2021. С. 29–34.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ</b> .....	13
<b>ВСТУП</b> .....	14
<b>РОЗДІЛ 1 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ</b> .....	24
1.1 Права і свободи людини на сучасному етапі розвитку суспільства .....	24
1.2 Категорії адміністративного процесу як елементи забезпечення прав і свобод людини .....	45
1.3 Додержання прав та свобод людини в процесі адміністративного провадження .....	75
<b>Висновки до Розділу 1</b> .....	88
<b>РОЗДІЛ 2 НОРМОТВОРЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ</b> .....	91
2.1 Нормотворче провадження як теорія адміністративного процесу.....	91
2.2 Організаційно-правові засади забезпечення розробки та прийняття законопроектів.....	99
2.3 Розробка та погодження проєктів актів органів державної виконавчої влади в адміністративному праві .....	135
<b>Висновки до Розділу 2</b> .....	154
<b>РОЗДІЛ 3 ПРІОРИТЕТИ ІНСТИТУТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ</b> .....	157
3.1 Регуляторна політика як засіб забезпечення прав і свобод людини в нормотворчому провадженні.....	157
3.2 Удосконалення адміністративного судочинства щодо забезпечення пріоритетності інституту прав та свобод людини .....	176
<b>Висновки до Розділу 3</b> .....	184
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	186
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	191
<b>ДОДАТКИ</b> .....	213

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

**АРВ** – аналіз регуляторного впливу

**ВСУ** – Верховний Суд України

**ГКУ** – Господарський кодекс України

**ГПКУ** – Господарський процесуальний кодекс України

**ДРС** – Державна регуляторна служба України

**Е. п.** – ефективність права

**ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини

**Закон № 1160** – Закон України від 11.09.2003 р. № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

**КАС ВС** – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду України

**КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України

**ККУ** – Кримінальний кодекс України

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Конвенція про захист прав людини** – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року

**КСУ** – Конституційний Суд України

**КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення

**КЦЗУ** – Кодекс цивільного захисту України

**МКАС** – Міжнародний комерційний арбітражний суд

**МОН України** – Міністерство освіти і науки України

**НМД** – нормативна модель діяльності

**Реєстр** – Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів

**ТНК** – транснаціональна компанія

**ЦКУ** – Цивільний кодекс України

**ЦПКУ** – Цивільний процесуальний кодекс України

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Головним призначенням держави є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Стан з правами і свободами людини, ступінь їх реалізації, дотримання балансу інтересів всіх учасників суспільних процесів, шанобливе ставлення до прав кожної людини або нехтування ними, лежать в основі соціального клімату в державі, її стабільності або нестабільності. Саме тому суспільство, юридична наука дедалі більше пов'язують вирішення проблем соціально-економічного, політичного і духовного розвитку громадян з удосконаленням публічної, адміністративної діяльності держави.

Дотримання прав і свобод людини має бути пріоритетом для будь-якої держави, стати ключовою національною ідеєю усіх демократичних країн світу. Незалежно від обраної формули державного правління, в її центрі має знаходитися людина, її інтереси, права і свободи. Для України це питання особливо актуальне. У 1991 році Україна, ставши незалежною державою, зробила перший крок на шляху до ствердження демократичності, закріплення пріоритету прав та свобод людини. Так, згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Своєю діяльністю держава, державні органи здійснюють шляхом розробки (реалізації) певних адміністративних процедур (проваджень). Здійснення відповідної діяльності і становить одну з найважливіших завдань сучасної демократичної соціальної держави.

Однак, з огляду на нинішні події, наше суспільство виявляє байдужість до найважливішого питання теорії і практики – взаємини держави і громадянина в умовах демократії, вільних економічних відносин. Україна займає четверте місце за кількістю звернень громадян до Європейського суду

з прав людини. Фактично кожна десята скарга до Страсбурга надходить саме від громадянина України. Йдеться як про неправильне застосування норм кримінального та адміністративного примусу, так і про державне втручання в економічні процеси. Останнє пов'язане з нормотворчим провадженням, виданням великої кількості нормативно-правових актів, що гальмують розвиток економічних процесів, економічної конкуренції. Окрім того, наявне нехтування обов'язками щодо турботи держави про людину, забезпечення кожному достатнього життєвого рівня, дотримання інтересів соціально незахищених верств населення.

Згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Важливо дослідити переломлення пріоритетності прав і свобод людини як юридичного принципу у створенні і діяльності адмінсудів – спеціалізованих судів у захисті зазначених прав.

Особливо гострою з погляду українських реалій є необхідність у з'ясуванні того, у який спосіб має застосовуватися на практиці, в діяльності суддівської системи принцип пріоритетності прав і свобод людини, щоб його здійснення не лишалося тільки ідеєю, а було реалізовано в найкоротші терміни.

В Україні права людини нерідко виступають лише як об'єкт політичних спекуляцій з боку окремих політичних сил, що значною мірою у суспільній свідомості нівелює й саму цінність прав та свобод людини. Вихід полягає в тому, що держава має розробити такі адміністративні процедури, провадження, які оптимально сприяли б забезпеченню зазначених прав і свобод.

Питання, пов'язані з дослідженням таких правових категорій як адміністративна процедура, адміністративний процес, адміністративне провадження неодноразово ставало предметом вітчизняних та іноземних досліджень. Серед перших – дослідження В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки,

І. Л. Бородіна, Д. О. Беззубова, В. М. Гайворонського, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, В. Г. Гриценка, В. Л. Грохольського, А. І. Єлістратова, М. В. Жушмана, В. О. Заросила, М. Н. Курка, А. Т. Комзюка, О. А. Музики-Стефанчук, О. В. Кузьменко, К. В. Муравйова, О. М. Пасенюка, Т. О. Проценка, Ю. С. Педька, А. О. Селіванова, М. І. Смоковича, Ю. М. Старілова, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, В. С. Цимбалюка та ін.

Водночас комплексних робіт, у яких би розглядалися проблеми вдосконалення адміністративних процедур, проваджень як засобів забезпечення прав і свобод людини – майже не здійснювалося, що й обумовлює актуальність цього дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження виконано відповідно до: Плану імплементації актів законодавства ЄС у відповідності з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

**Мета і завдання дослідження.** *Метою дослідження є визначення механізмів удосконалення правового забезпечення адміністративних відносин в адміністративному процесі в сфері прав і свобод людини та громадянина.*

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі *завдання*:

- дати визначення правовідносин у сфері адміністративного провадження та окреслити їх особливості;
- сформулювати методологічну базу правовідносин адміністративного провадження у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- сформулювати та конкретизувати підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері адміністративного провадження та особливості природи захисту прав та свобод людини та громадянина;
- встановити та дати характеристику суб'єктам правовідносин у сфері адміністративного провадження та конкретизувати їх юридичний статус;

- охарактеризувати об'єкти правовідносин у сфері адміністративного провадження;
- сформулювати визначення реалізації процедури адміністративного провадження;
- запропонувати шляхи розвитку та удосконалення захисту прав і свобод людини і громадянина в адміністративному провадженні.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративного провадження при захисті прав і свобод людини та громадянина.

*Предмет дослідження* – засади адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного провадження.

**Методи дослідження.** Виконання поставлених завдань здійснено з використанням системи загальнонаукових та спеціальних методів, застосування яких було спрямовано на досягнення загальної мети дисертаційної роботи. *Історичний метод* дав змогу виявити передумови розвитку та зародження інституту адміністративного провадження як елементу захисту людини та громадянина (підрозділ 1.1); *діалектичний метод* сприяв виявленню динаміки розвитку адміністративного провадження на всіх етапах історіографії інституту прав і свобод людини та громадянина. Принципи, закони й категорії *діалектики* стали базисом розглянутих суб'єктів адміністративного провадження, визначили їх правовий статус та їх взаємодію з іншими суб'єктами права (розділ 2, підрозділ 3.2); *аналіз* та *синтез* стали базовими при дослідженні питання прав і свобод людини та громадянина як елементу державотворення (підрозділ 1.2, розділи 2, 3). На основі *дедуктивного методу* окреслено логічну схему дослідження проблеми адміністративного провадження (розділи 2, 3), що окреслює діалектику пізнання згідно з канонами філософії.

За допомогою *функціонального методу* охарактеризовано національне та міжнародне законодавство у сфері адміністративного провадження щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, сформульовано

пропозиції щодо імплементації іноземного досвіду в адміністративному провадженні щодо захисту прав і свобод людини та громадянина (підрозділи 3.2, 3.3). *Формально-юридичний метод* сприяв установленню колізій та прогалин у чинному законодавстві у цій сфері та окресленню шляхів для їх подолання через нормотворчість (підрозділ 3.3).

*Порівняльно-правовий метод* дав змогу визначити ефективні шляхи впровадження міжнародного законодавства у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина в адміністративному провадженні (підрозділ 3.1). При написанні дисертаційної роботи було застосовано й інші юридичні та філософські методи, за допомогою яких сформульовано авторські пропозиції удосконалення чинного законодавства.

*Нормативною* основою роботи слугували джерела права вітчизняного та іноземного законодавства.

*Інформаційну* та *емпіричну* основу дослідження становили узагальнення досвіду адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного провадження, юридична література, публіцистика, довідкові видання, статистичні дані і різні матеріали в сфері адміністративного провадження.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в дисертації вперше на теоретичному та науковому рівнях адміністративно-правових важелів визначено регулювання правовідносин у сфері адміністративного провадження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина.

Рівень наукової новизни одержаних результатів характеризується науковими положеннями, висновками та пропозиціями, які виносяться на захист, зокрема:

*вперше:*

– на сучасному етапі державотворення з'ясовано, що шляхом, засобом забезпечення прав і свобод людини з боку держави є адміністративні провадження. Методологічною основою, на якій мають здійснюватися такі

провадження, як випливає з систематизації загальнолюдських принципів, є принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини, а якщо розглядати адміністративне провадження як систему, то вищезазначений принцип (принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини) є системоутворюючим;

– встановлено, що виявлення співвідношення і взаємозалежності категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», їх спільних ознак, а також особливостей засвідчило, що адміністративний процес і адміністративну процедуру об'єднує те, що вони є формами здійснення певних дій з заданими (регламентованими) змістом та послідовністю;

– визначено, що ціллю побудови адміністративного провадження має стати додержання прав та свобод людини у відповідному процесі, а критерієм якості цього провадження – ступінь досягнення зазначеної цілі. На ці цілі (функції) «працюють» такі складові адміністративного провадження як: а) його правова урегульованість (юридична регламентація адміністративних проваджень); б) контроль за додержанням встановленого регламенту адміністративного провадження; в) обмеження деяких контрольних функцій тощо;

– введено поняття нормативної моделі діяльності у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, яка представляє собою визначену сукупність затверджених у встановленому порядку нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, які визначають технологію розроблення, погодження, прийняття та моніторингу нормативних актів. Плідність цього поняття полягає у відкритті можливості застосування для вдосконалення правового регулювання вищезгаданої діяльності усього наукового апарату моделювання, апарату загальної теорії систем і системного аналізу;

– запропоновано перелік, а також зміст принципів адміністративного судочинства, що містяться в КАСУ, проведено їх аналіз та оцінку ступеню

забезпечення необхідної якості судового процесу, відповідності принципів судочинства КАСУ європейським стандартам, ЄСПЛ;

– запропоновано приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ – до вимог міжнародних, принципів функціонування Європейського суду з прав людини, що дасть змогу вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти від імплементації тих чи інших принципів у судочинство, а й забезпечити досягнення сумарного, синергетичного ефекту;

*удосконалено:*

– процес дослідження адміністративного провадження, з огляду на нову стратегічну спрямованість сучасної адміністративно-правової галузі, якраз і означає розгляд відповідних проваджень як засобів забезпечення додержання прав та свобод людини в тому чи іншому процесі; з Конституції України випливають вимоги переходу від ідеології панування держави над людиною до ідеології служіння держави інтересам людини. Цей перехід має стати стратегічною спрямованістю у розвитку сучасної адміністративно-правової галузі як такої, що встановлює правові засади: по-перше, якомога повнішої реалізації у сфері державного управління прав і свобод людини; по-друге, дієвого захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів, їх посадових осіб. Запровадження і реалізація цієї стратегічної спрямованості адміністративно-правової галузі, адміністративного права має сприяти значному посиленню його ролі у формуванні якісно інших відносин у сфері державного управління – відносин рівноправності між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами;

– пропозицію, що критерієм якості адміністративних проваджень – пріоритетність інституту прав та свобод людини – сприятиме утвердженню

та поглибленню цього принципу у життєдіяльності суспільства, у сфері правотворчості та здійсненні судочинства;

*дістали подальшого розвитку:*

– положення щодо підвищення ефективності регуляторної політики в Україні шляхом використання досвіду економічно розвинених країн та отримання допомоги міжнародних організацій, такий досвід мав би полягати у запозиченні найбільш ефективних нормотворчих проваджень;

– визначення мети правового забезпечення державної регуляторної політики, що полягає у закріпленні у встановленому порядку, за допомогою нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, оптимальної моделі розроблення, погодження, прийняття та моніторингу регуляторних актів; критеріями оптимальності зазначеної моделі у такому разі є забезпечення прийняття якісних, ефективних правових рішень, а також підтримання (за рахунок систематичного моніторингу) їх ефективності протягом певного часу (на період існування проблеми, задля вирішення якої він був створений);

– теоретичне обґрунтування шляхів, засобів забезпечення прав і свобод людини з боку держави є відповідні провадження, адміністративні провадження. Методологічною основою, на якій мають здійснюватися адміністративні провадження, як випливає з систематизації загальнолюдських принципів, є принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони мають як науково-теоретичну, так і практичну сферу застосування й використання. Практична цінність дисертації полягає в тому, що сформульовані наукові положення, висновки й рекомендації знайшли своє втілення у:

– *правотворчій сфері* – для розробки та вдосконалення вітчизняного законодавства з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина на транспорті;

– *правозастосовній діяльності* – для покращення практики діяльності правоохоронних органів (Акт упровадження ДНДІ МВС України від 14 травня 2022 р.);

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес України» та при підготовці підручників і навчальних посібників;

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення й вирішення теоретико-прикладних проблем адміністративного права України (Акт упровадження ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 8 квітня 2022 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень адміністративного процесу, філософії, теорії держави та права, науки адміністративного права. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення та висновки дисертаційної роботи оприлюднені в доповідях і повідомленнях на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах та семінарах, зокрема на: науково-практичній конференції «*Політико-правова реформа в Україні: теорія, методологія, праксеологія*» (м. Київ, 15 жовтня 2021 року); Міжнародній науково-практичній конференції «*Права та обов'язки людини у сучасному світі*» (м. Одеса, 12–13 листопада 2021 року).

**Публікації.** Основні положення дисертації викладено в одинадцяти публікаціях, з них: п'ять – у наукових фахових виданнях України, дві публікації в іноземних виданнях, чотири – праці, надруковані в збірниках матеріалів міжнародних і регіональних науково-практичних конференцій.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить

216 сторінок, з них основного тексту – 177 сторінок. Список використаних джерел налічує 226 найменувань і займає 22 сторінки. Додатки (2) розміщено на 4 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

#### 1.1 Права і свободи людини на сучасному етапі розвитку суспільства

В умовах сучасних викликів – повномасштабного вторгнення РФ в Україну, посилення ядерних загроз, дедалі ширшого розгортання «гібридних» війн, глобальної екологічної і соціальної кризи, виживання людства неможливе без реалізації принципів соціальної справедливості, загальнолюдської моралі та пріоритетності прав і свобод людини.

Зазначені принципи називають ще загальнолюдськими, цивілізаційними. Загальнолюдські (цивілізаційні) принципи визначаються безпосередньо досягнутим рівнем розвитку людства (політичним, економічним, соціальним, моральним тощо) і повинні виступати універсальним критерієм становлення національних правових систем. Вони закріплені в документах і частково у внутрішньому законодавстві окремих держав [178].

Загальнолюдські принципи формуються в перебігу продуктивної взаємодії людського суспільства на фоні виникнення цивілізаційної ідентичності народів і являють собою одне з кращих досягнень людства. Будучи визнаними загальнолюдськими і закріпленими в міжнародно-правових документах, ці принципи стають обов'язковими для всіх держав (зокрема, принципи, закріплені в Статуті ООН від 26 червня 1945 року, в Заключному Акті Ради з безпеки і співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року, Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН від 24 жовтня 1970 року та ін.) [178].

Статут Міжнародного Суду, згідно зі ст. 38 (1), оперує категорією «загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями», які характерні лише для держав з демократичною і гуманістичною орієнтацією. При цьому буває досить важко визначити, про які принципи йдеться: про принципи права, які визнаються усіма націями, більшістю держав, групою держав з демократичним режимом, чи про інші [178]. Водночас прогресивна правова думка сформулювала такі загальні засади, які можуть виступати фундаментом організації і функціонування всієї соціальної системи, включаючи усі її підсистеми, зокрема і правову. До них належать принципи «гуманізму, демократизму, справедливості, свободи, рівноправності та інші, тобто ті, без яких і право, і державні та недержавні інституції, разом зі способами їх діяльності, розвитку, не можуть функціонувати. Кожен з них знаходить свій вияв як у системі права загалом, так і в його галузях та інститутах зокрема» [178].

Принцип гуманізму – одна з найважливіших ціннісних характеристик цивілізованого суспільства, що визнає благо людини, його право на свободу, щастя, виявлення своїх здібностей критерієм прогресивності соціальних інститутів.

Цей принцип у своєму розвитку пройшов кілька етапів. Мрії про щастя, справедливість і людяність відомі з глибокої давнини і сформувалися в систему гуманістичних поглядів в епоху Відродження. У недалекому минулому нашої держави ідеали гуманізму асоціювалися із звільненням трудящих від експлуатації, з революційним рухом пролетаріату і становленням системи соціалістичного права. Однак ідеї гуманізму мають загальнолюдський (загально-цивілізаційний) характер [178]. У праві прояв принципу гуманізму означає закріплення у правових формах відносин між людиною, державою і суспільством на основі визнання самоцінності людської особистості, невід'ємності її прав і свобод, поваги її гідності, захисту від свавільного втручання у сферу особистого життя. Принцип гуманізму в праві знаходить своє втілення у низці нормативних положень

різноманітної галузевої належності, таких як: «ніхто не може бути безпідставно заарештованим або утримуватися під вартою, батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття, ніхто не може бути підданий катуванню, іншим жорстоким, нелюдським чи таким, що принижують гідність, видам примушування і покарання; заборона допуску преси і публіки на судовий розгляд з міркувань моралі» [178].

Принцип демократизму прямо впливає з принципу народовладдя. Однак ідея права полягає у прагненні окремої людини до відносної свободи від влади – державної, особистої і навіть народної. Тому в праві принцип демократизму проявляється шляхом закріплення в нормах правового становища людини, порядку участі народу у формуванні органів державної влади, у здійсненні правової політики, у створенні й удосконаленні законодавства [178].

Принцип справедливості передбачає його трактування як зовнішнього щодо права явища, і як спеціально-юридичної категорії, що відбиває певні властивості самої юридичної форми. Йдеться про здатність права захищати політичні, економічні та інші інтереси різних соціальних груп (класів), кожна з яких має свої уявлення про справедливість (наприклад, з погляду вільного населення Риму рабство цілком відповідало його уявленням про справедливість). Щодо справедливості, то як спеціально-юридична категорія, вона розглядається в масштабі відповідності, пропорційності, збалансованості і певної гармонійності між здійсненими витратами, зусиллями, звершеннями людей і відповідною реакцією на це суспільства, вираженої у вигляді винагороди, заохочення чи осудження. У цьому разі вказаний принцип виступає як принцип усієї правової системи [178].

Принцип свободи як можливість вибору варіанта поведінки, являє собою абсолютне благо і може бути обмежений лише необхідністю забезпечити свободу інших осіб, що досягається шляхом установлення певної міри свободи окремої особи. Діяльність органів держави і посадових осіб має бути спрямована на створення умов для реалізації і захисту свободи людини.

Принцип рівності полягає в рівності правового становища всіх перед законом, наявності рівних загальногромадянських прав і обов'язків, рівному захисті перед судом незалежно від національної, статевої, релігійної належності, походження, місця мешкання, посадового стану та інших обставин [178].

Загальнолюдські принципи і насамперед принцип рівності, покладені в основу побудови і функціонування правових систем, визначення прав і свобод людини. Ще Т. Джефферсон писав: «Усі люди створені рівними і наділені Творцем певними [вродженими і] невід'ємними правами, серед яких – право на життя, на свободу і на прагнення до щастя» [52].

З'ясування загального поняття «права і свободи людини» є першим необхідним кроком для подальшого визначення з найбільшою виваженістю і науковою обґрунтованістю засобів забезпечення цих прав, дасть змогу підійти до проектування ефективних адміністративних проваджень як такого роду засобів.

В Україні права людини передусім обумовлені «правовим статусом особи, що характеризується як юридичне закріплення правового положення людини і громадянина в сучасному суспільстві. Основу правового статусу людини і громадянина складають її права і свободи» [85, с. 5]. А що ж таке власне основні права і свободи? Згідно з О. Скакун «основні права людини – це гарантована законом міра свободи (можливості особи), яка відповідно до досягнутого рівня еволюції людства, в змозі забезпечити її існування і розвиток та закріплена у вигляді міжнародного стандарту як загальна і рівна для всіх людей. Права людини і права громадянина є тісно взаємозалежними, однак не тотожними поняттями. Громадянин – людина, яка законом визначається юридично належною певній державі. Якщо права людини закріплені у міжнародно-правових актах, то права громадянина – у конституції певної держави» [150, с. 389].

Нинішній рівень забезпечення конституційних прав у нашій державі є низьким, що зумовлено проблемами в економіці, політичними аспектами, а

також спершу військовими діями на сході країни (з 2014 року), а згодом – повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну – війною (24 лютого 2022 р.) тощо. Для покращення ситуації, гарантування та створення ефективного механізму забезпечення конституційних прав громадян, важливо налагодити роботу та функціональну спроможність усіх органів влади, посадових осіб держави та громадськості.

Саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства загалом [184].

Важливо акцентувати, що права і свободи людини та громадянина мають бути не тільки обумовлені соціальними потребами і юридично закріплені, визнаватися й охоронятися державою в особі її органів та посадових осіб, а головне – відповідати можливостям їх реалізації. Тому «ефективне забезпечення принципу пріоритету прав і свобод людини прямо залежить від економічних, політичних, соціокультурних чинників, від домінантної в суспільстві правової культури (і субкультур), яка впливає на здатність особи розуміти її правові можливості, усвідомити свої свободи не лише як загальні цінності, а й як індивідуальні ціннісні орієнтації, навчитися вмілому їх використанню» [44].

Прикро визнавати, однак в Україні немає майже жодного права, яке б не порушувалося. Щороку зростає кількість порушень прав людини та вчинених злочинів. На жаль, громадяни України не звикли до можливості ефективного та справедливого судового захисту своїх прав і свобод, не використовують цей засіб максимально через те, що: «1) строк розгляду справ законодавчо чітко не встановлений, унаслідок цього громадяни роками не можуть захистити свої права, а це породжує недовіру громадян до суддів та судової системи загалом; 2) неспроможність більшості громадян сплатити державне мито та скористатися послугами адвоката; 3) існує чимала кількість колізій в українському законодавстві, нестабільність, часто змінюване законодавство (особливо в останні роки). Судова система страждає від

надмірного навантаження, недофінансування, що породжує її корумпованість» [31].

Однак існують й інші проблеми у реалізації прав людини і громадянина, а саме: «низький рівень правової культури і правової свідомості більшості членів нашого суспільства; незадовільний рівень зовнішнього виховного впливу на кожну людину з боку суспільства та самовиховання за наявності у багатьох людей реального відчуття власної честі та гідності; низький рівень дотримання правопорядку (законності) у житті суспільства і держави та беззастережної відповідальності кожної особи без винятку перед собою й оточенням за процес і результати своєї діяльності; нерівноправність гілок та органів державної влади та недосконалість функціонування місцевого самоврядування територіальних громад у реальному житті; низький рівень професіоналізму у сфері політичного та державного менеджменту і його виняткова залежність від особистих і групових (кланових) інтересів; відсутність чіткої структурованості громадянського суспільства і громадянського контролю за діяльністю всіх органів державної влади; високий рівень корупції на всіх рівнях і щаблях державного і суспільного життя та відсутність політичної волі у його зменшенні; відсутність прямої обопільної залежності між людиною і громадянином та державою і суспільством без відповідальності посадових осіб та самих громадян» [120, с. 41].

Проблемами реалізації прав людини також є: «бездіяльність органів державного управління (правоохоронних органів); роз'єднаність різних соціально-культурних груп у суспільстві; відсутність ефективної взаємодії державних органів та правозахисників; відсутність належної експертизи законотворення і нормотворення щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина; бідність українців, яка робить їх зручним об'єктом для маніпулювання з боку власників капіталів» [83].

Питання прав та свобод людини і громадянина нині є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики усіх держав світової співдружності.

Так, аналіз розповсюджених у науковій літературі думок та теорій щодо сутності прав та свобод людини, засвідчив, що наразі майже усі дослідники прав та свобод людини одностайні в тому, що ці права мають природний характер, тобто надані індивіду від народження: держава ж повинна визнавати невід'ємність цих прав від людини і закріплювати їх нормативно, з метою більшої забезпеченості та реалізації останніх учасниками суспільних відносин. «Права людини, – відмічає С. С. Алексєєв, – здавна традиційно тлумачаться в суто «особистісному» значенні – як статус чи природні, невід'ємні права і свободи особистості, індивіда» [22, с. 642; 26]. Витоки процесу визнання прав людини можна знайти ще в працях стародавніх мислителів. Протагор підкреслював, що людина – мірило усіх речей; Алкідамант – бог зробив усіх вільними, природа нікого не зробила рабом; Цицерон – між людьми немає жодної різниці, людина є громадянином усього світу [26; 74]. Про це писали свого часу Г. Гроцій, Ф. Бекон, Т. Гоббс, Д. Локк, Ш. Монтеск'є, Д. Юм, К. Гельвецій, Д. Медісон, Т. Джефферсон, Т. Лейн, Е. Кабе, С. Сімон та багато інших мислителів минулих століть [26]. Г. Н. Манов зауважує, що права людини, необхідні для нормальної життєдіяльності, виникли ще в первісному суспільстві. Ці вимоги спиралися на вироблені практикою звичаї, традиції, ритуали. Тоді ще не було диференціації прав і обов'язків і чинні норми сприймалися як правила, рівні для всіх та необхідні для організації людського суспільства [26; 159, с. 219].

Свободу людини визначають певні ознаки. Важливо зазначити, що люди є вільними від народження, ніхто не має права порушувати їхні природні права. До того ж у демократичному суспільстві саме держава є головним гарантом свободи людини. За своїм обсягом поняття свободи людини повно відображає принцип, закладений у ст. 19 Конституції України, згідно з яким людина має право робити все, за винятком того, що прямо

заборонено чинним законодавством. Свободу людини характеризує й принцип рівних правових можливостей, правового сприяння і правової охорони, який закріплюють демократичні конституції, зокрема й Конституція України. Водночас «свобода людини як об'єктивна реальність, виходить за межі, врегульовані правом, і має витoki у системі інших соціальних норм, що панують у демократичному суспільстві» [85].

Поняття свободи може мати неоднакове тлумачення, так як, з одного боку, свобода характеризує загальний стан людини, її соціальний статус, а з іншого – конкретизується у можливості вчиняти ті або інші конкретні дії в межах, наданих людині мораллю та правом. Можливості такого роду, що надаються нормами чинного права, визначаються як суб'єктивні права людини [85].

Теорія права і правова практика розрізняють поняття «права людини» і «права громадянина». У першому випадку йдеться про права, пов'язані з самою людською істотою, її існуванням та розвитком. Людина (як суб'єкт прав і свобод) тут виступає переважно як фізична особа. За Конституцією України до цього виду прав належать «право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності людини (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32)» тощо [48].

Нині ж визнання і юридична захищеність прав і свобод людини та громадянина справедливо вважається головною ознакою правової державності. Саме за цією ознакою сучасна демократія відрізняється від своїх історичних прототипів, стає більш виваженою і гуманною [26]. Стаття 4 Конституції України прямо позначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним 5 обов'язком держави». Отже, держава – це таке

організаційно-інституційне утворення, продукт розвитку та життєдіяльності суспільства, який покликаний захистити природні права і свободи усіх і кожного. Держава – це лише частина громадянського суспільства, покликана забезпечувати вільний розвиток індивідів, які мешкають на її території. Спочатку виникла людина, потім суспільство, а потім держава [26]. «Держава і суспільство – поняття не тотожні. Держава виокремилася з суспільства на певному ступені його зрілості. Суспільство – мати держави, відповідно держава – дитина суспільства, продукт суспільного розвитку. Яке суспільство, така і держава. Держава проявляє турботу про суспільство або, навпаки, паразитує або навіть руйнує суспільний організм. У міру того, як суспільство переходить у своєму поступовому розвитку від однієї формації до іншої, від нижчого ступеню до вищого, змінюється і держава. Вона також стає досконалішою та цивілізованішою» [159, с. 78]. З'ясування закономірностей співвідношення громадянського суспільства і держави, – зазначає В. М. Андрієв [25], – дає змогу правильно проаналізувати увесь шлях, пройдений людством, зрозуміти сучасні проблеми прав і свобод людини та громадянина. Водночас учений відзначає, що «саме суспільство – це не просто певна сукупність індивідів. Це складний соціальний організм, продукт взаємодії людей, певна організація їхнього життя, пов'язана насамперед з виробництвом, обміном і споживанням життєвих благ. Суспільство – складна динамічна система зв'язку людей, об'єднаних різнорідними за природою і характером відносинами. Це така спільність індивідів, де діють уже не біологічні, а соціальні засади. Ця складна динамічна система взаємовідносин об'єктивно вимагає свого впорядкування тому, щоб забезпечити передбачуваність і стабільність найрізноманітніших процесів. Виникають різні форми впорядкування соціальних відносин і процесів. Найважливішими такими формами є держава і об'єктивне право. Ось чому забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним з найважливіших принципів правової системи організації і функціонування основних державно-правових інститутів, органів державної влади, місцевого

самоврядування, їх посадових та службових осіб» [25; 26]. М. І. Матузов з цього приводу писав: «У загальній шкалі гуманітарних цінностей права людини, як і сама людина, займають центральне місце і домінують над усіма іншими. Їх пріоритет та значущість безперечні, роль і призначення очевидні. Людський вимір – основа будь-яких суспільних утворень, точка відліку у вирішенні глобальних і поточних завдань, у проведенні тих чи інших реформ, розробці державних програм. Саме з цих позицій оцінюється сьогодні все, що відбувається в країні» [160, с. 289]. Отже, в будь-якій демократичній, правовій, соціальній державі права і свободи людини та громадянина складають найважливіший соціальний і політично-юридичний інститут, який об'єктивно є виміром досягнень цього суспільства, показником його зрілості, цивілізованості. Він є засобом доступу особистості до духових і матеріальних благ, механізму влади, законних форм волевиявлення, реалізації своїх інтересів. Водночас це обов'язкова умова удосконалення самого індивіда, зміцнення його статусу, гідності. У контексті цього важливо зазначити, що «пошук оптимальних моделей взаємовідносин держави і особистості завжди було складною та багатоаспектною проблемою. Ці моделі прямо залежали від характеру суспільства, типу власності, демократії, розвиненості економіки, культури та інших об'єктивних умов. Однак багато в чому вони визначалися також владою, законами, панівними класами, тобто факторами суб'єктивного порядку» [26].

Головне завдання у процесі створення оптимальних моделей взаємовідносин держави і особистості завжди полягало і полягає в установленні такої системи і такого порядку, коли особистість мала б змогу безперешкодно розвивати свій потенціал, а з іншого боку, визнавалися б і поважалися загальнодержавні цілі – те, що об'єднує усіх. Подібний баланс якраз і отримує своє виявлення в правах, свободах та обов'язках людини і громадянина. Саме тому високорозвинені країни і народи, світова спільність розглядають права людини та їх захист «як універсальний ідеал, основу прогресивного розвитку і розквіту суспільства, фактор сталості й

стабільності суспільних процесів. Увесь сучасний світ рухається цим магістральним шляхом» [26]. Досвід багатьох століть свідчить: немає нічого незмінного, крім природних і невід’ємних прав людини. «Права людини, – доводять В. М. Корельський і В. Д. Перевалов, – це природні можливості індивіда, які забезпечують його життя, людську гідність та свободу діяльності у всіх сферах суспільного життя» [26; 161, с. 498]. Відтак, згідно з ученими, права – це певні можливості людини, тобто її спроможність діяти у певний спосіб або ж утримуватися від певних вчинків з тим, аби забезпечити собі належне існування, розвиток, задоволення тих потреб, що сформувалися. Мабуть, поняття, подане дослідниками, набагато виграло б від того, якби в ньому більш конкретно було акцентовано на меті цих «можливостей людини» – задоволення потреб та інтересів людини. Такий підхід до розуміння прав і свобод людини дає змогу відзначити їх інструментальний, забезпечувальний характер. «Людина, – свідчать В. А. Іваненко та В. С. Іваненко, – за своєю природою, соціальним призначенням і станом не може існувати і розвиватися без задоволення своїх потреб, без володіння певним набором матеріальних та духовних благ. Для задоволення цих потреб, для досягнення означених благ і потрібні людині права й свободи» [26; 72, с. 21].

Можна стверджувати, що права і свободи людини, їх генезис, соціальні корені, призначення, їх практична реалізація – одна з вічних проблем історичної, соціально-культурної генези суспільства, розвитку людства. Ця генеза пройшла через тисячоліття і незмінно знаходилась у центрі уваги політичної, правової, морально-етичної, релігійної і філософської думки [26]. «У різні епохи й історичні періоди проблема прав людини, незмінно залишаючись політико-правовою категорією, набувала або релігійного, або етичного, або філософського звучання, залежно від соціальної позиції класів, що перебували у владі». У сучасному світі майже немає суспільства, в якому не використовувалося б, не обговорювалося (а у більшості країн – не культивувалося б) поняття права, прав і свобод людини. Тому правильне

розуміння явищ, що цим поняттям відображаються, набуває безпосередньо світоглядного значення. Світогляд людини не може бути повним і досконалим, якщо в ньому відсутні знання про сутність прав людини і громадянина. Однак визначення поняття останнього в правовій науці ще триває [26; 136, с. 14, 114–115].

П. М. Рабінович і М. І. Хавронюк визначають права людини як «певні можливості, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей» [137, с. 5]. О. В. Петришин стверджує, що «права і свободи людини і громадянина – це правові можливості (надбання), необхідні для існування і розвитку особи, які визнаються невід'ємними, мають бути загальними і рівними для кожного, забезпечуватись і захищатись державою в обсязі міжнародних стандартів» [26; 61, с. 134].

На підставі аналізу цих та інших дефініцій можна констатувати, що спершу виникають права людини, бо вона з ними народжується, а потім вже з'являється об'єктивне право як матеріалізація первісних (природних) прав. Тому природні, первісні права та свободи зазвичай не мають правових ознак, бо можуть ще бути не закріплені у юридичній формі. Однак, це аж ніяк не применшує їх роль, адже держава і право виникають потім, а відтак повинні у своїй діяльності враховувати невід'ємні та невідчужувані права і свободи людини. Водночас твердження О. В. Петришина щодо того, що природні права мають забезпечуватись і захищатись державою в обсязі міжнародних стандартів [26; 61], є не зовсім точним. Адже національні стандарти можуть і перевищувати ці міжнародні стандарти. Звідси, більш коректно виглядало б таке формулювання: «Держава у своїй правозахисній діяльності повинна забезпечувати права громадян у обсязі, не меншому, ніж це передбачено міжнародними стандартами. Безумовно, якщо національні стандарти вищі за міжнародні, то держава керується першими, тобто національними стандартами».

Як зазначалось, у сучасних умовах глобальної екологічної і соціальної кризи виживання людства неможливе без реалізації принципів соціальної справедливості та загальнолюдської моралі. Практика розвинених демократичних держав показує, що у держави є реальні можливості забезпечувати гідний рівень життя своїх громадян [153]. Такий обов'язок держави закріплено і в Загальній декларації прав людини (ст. 25), і в ст. 11 Міжнародного пакту про соціальні, економічні та культурні права, яка передбачає право кожного «на достатній життєвий рівень для нього самого і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя» [107].

Здійснення такої діяльності і становить одне з найважливіших завдань сучасної соціальної держави. Тим часом «наше суспільство, – пише О. А. Лукашева, – в нинішніх умовах виявляє байдужість до найважливішого питання теорії і практики – взаємин держави і громадянина в умовах вільних економічних відносин» [102].

Якщо особисті права значною мірою спрямовані на забезпечення свободи від протиправного втручання державної влади, то для соціальних прав характерна наявність домагань на забезпечення і здійснення інтересів індивіда за допомогою державних дій. На державу покладаються додаткові вимоги щодо здійснення державної соціальної політики на основі тих ресурсів, які може виділити держава на ці цілі. Тому основні громадянські і політичні права людини, такі як право на життя, право на визнання правосуб'єктності, свобода думки, совісті, релігії, і інші в принципі не мають істотних відмінностей, чого не можна сказати про рівень забезпечення соціально-економічних прав, який значною мірою обумовлений рівнем промислового і соціально-економічного розвитку тієї чи іншої держави [32]. У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права зазначено, що «згідно з Загальною декларацією прав людини ідеал вільної людської особистості, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені

такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само як і своїми громадянськими і політичними правами» [107]. Усі права і свободи нерозривно пов'язані між собою. Вважається, що громадянин не може бути політично вільним, якщо він залежний економічно, і навпаки. Тому фахівці-правознавці роблять висновок, що немає сенсу віддавати перевагу тим чи іншим правам.

Йдеться як про особисті політичні та громадянські права і свободи людини, перешкоджання протиправному втручанню в ці права і свободи державної влади, так і про забезпечення соціальних прав. Щодо останніх, то практика розвинених демократичних країн показує, що у влади є реальні можливості забезпечувати гідний рівень життя своїх громадян. Зазначені обов'язки державної влади закріплені як у міжнародних документах (Загальній декларації прав людини і в Міжнародних пактах про політичні, громадянські, соціальні, економічні та культурні права), так і в Конституції України. Реалізація цих обов'язків, забезпечення і здійснення інтересів індивіда за допомогою державних дій відбувається шляхом тих чи інших адміністративних проваджень. Здійснення їх відповідно до загальноприйнятих стандартів становить одну з найважливіших цілей сучасної демократичної соціальної держави. Критеріями досягнення цієї цілі є забезпечення рівності у відносинах «індивід – суспільство» і «громадянин – держава». До обов'язку демократичної держави відноситься також завдання забезпечувати не тільки певну свободу, а й безпеку людини, принаймні в межах, які необхідні для поваги людської гідності. Вимога гарантії гідного соціального статусу і певною мірою соціальної захищеності слугує не тільки окремій особі, а й функціонуванню демократії загалом. Водночас в Україні державна влада в нинішніх умовах виявляє певну байдужість до найважливіших питань, не виконує в повному обсязі своїх зобов'язань, що впливають із взаємовідносин держави і громадянина в умовах демократії. Не вирішені проблеми монополізації права на насилля, боротьби з беззаконням, забезпечення вільних економічних відносин. Має місце і

державне втручання в економічні процеси, і невиконання обов'язку держави турбуватися за всіх громадян, забезпечувати кожному достатній життєвий рівень тощо. Держава не може нехтувати безпекою людей, інтересами соціально незахищених верств населення. Її покликання – забезпечувати політичні і громадянські права і свободи, гарантовані Конституцією України, а також розумні потреби людей, досягати необхідного балансу в розвитку економіки і соціальної сфери.

Значний вклад у вирішення зазначених проблем вносять представники теорії і практики у сфері юриспруденції. «Забезпечення прав і свобод людини та громадянина, – зазначає А. А. Романова [144], – є складною та дуже гострою проблемою сьогодення». Сучасна юридична наука розглядає забезпечення прав і свобод людини через розгалужені елементи, що призводить до того, що поза увагою науковців залишаються питання системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина досліджувались як крізь призму теорії права [61; 135] конституційного (О. В. Пушкіна, І. О. Шумак [186]), міжнародного права [70] та ін. Зосередили увагу на цій проблематиці і представники адміністративного права (І. О. Ієрусалімова, О. І. Ульянов [175] та ін.).

Стосовно змісту об'єкта забезпечення – прав і свобод людини і громадянина. Як зазначалося вище, йдеться не тільки про політичні та громадянські права і свободи людини, неприпустимість неправомірного втручання держави в економічні процеси, а й про державну турботу про людину, забезпечення кожному достатнього життєвого рівня. Держава не може знехтувати інтересами соціально незахищених верств населення. Відомий російський учений Б.М. Топорнін у контексті цього зазначав: «В економіки, особливо ринкової, є власна логіка розвитку, свої закономірності, які часом не мають нічого спільного з соціальними потребами населення» [172]. Дослідник і його однодумці вважають, що саме держава покликана, а точніше зобов'язана безпосередньо підтримувати громадян, що перебувають

за певною межею бідності. Йдеться про те, що держава повинна надавати, умовно кажучи, не вудку, а рибу. Така думка, однак, не превалює. Водночас у юридичній літературі, зокрема, у роботах англійських учених, спостерігаються тенденції розмежувати за своїм внутрішнім змістом і юридичною обов'язковістю, з одного боку, громадянські (цивільні) і політичні права, а з іншого – соціально-економічні та культурні. Хоча і ті й інші не заперечують, що все це явища однієї соціальної дійсності. Основна відмінність у поглядах полягає в тому, що представники Британської правової школи вважають, що «держава зобов'язана поважати та забезпечувати цивільні і політичні права, а що стосується соціально-економічних прав, то на державу не покладається юридичних обов'язків, а рекомендується лише дотримуватися тих стандартів, до досягнення яких повинні прагнути держави» [216]. Такий висновок робиться з посиланням на пункт 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, який зобов'язує держави «вжити заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, прийняття законодавчих заходів». При цьому в роботах західних науковців (як і в державній політиці відповідних країн) йдеться, зазвичай, про надання «вудки», а не «риби».

У ЗМІ повідомлялося про те, що у Швейцарії було проведено референдум з приводу обговорення пропозиції щодо надання всім жителям, іноземців зокрема, що живуть у країні п'ять і більше років, щомісячну фіксовану і неоподатковувану суму – 2 500 швейцарських франків (\$ 2 563) для кожного дорослого і 625 швейцарських франків для осіб, які не досягли 18-річного віку. На ці гроші в країні можна «гідно існувати і брати участь у суспільному житті, не будучи залежним від робочої діяльності». Як відомо, 77 % учасників референдуму проголосували проти того, щоб отримувати гроші, не працюючи. Тобто швейцарці відмовилися втілити споконвічну «мрію утопістів», яка, за сучасного економічного розвитку світової економіки, для певних країн є реальною. Однак свідомі громадяни сказали

рішуче «ні». Вони хочуть справедливого механізму перерозподілу доходів, виступаючи проти безперервного підвищення фінансового навантаження на тих, хто сплачує страхові внески та податки, а також висловлюються за політику адресної підтримки вразливих верств населення, сприяння розвитку соціальних партнерств (влади і бізнесу, НУО і влади, НУО і бізнесу).

До речі, у книзі Савіка Шустера «Свобода слова против страха и унижения. Социальный эксперимент в прямом эфире и первая карта эмоций Украины», – одна з його ідей – це введення т. зв. базового доходу для кожного українця, який держава повинна виплачувати всім громадянам від самого народження і до смерті. Розмір цього доходу – 3 400 грн, дві мінімальні зарплати (понад \$ 130 за нинішнім курсом). За словами Шустера, гарантована сума від держави стане важливим кроком у боротьбі з корупцією, так як відпаде необхідність нараховувати різні суми і виплати, і це дасть змогу скоротити апарат чиновників. «Наступает новая эпоха жизни, технологии заменяют рабочие места, а что произойдет в недалеком будущем? Может так оказаться, что через десять лет рабочая неделя у нас будет, например, два дня, работать будет 15 % населения» [34].

Соціально-економічні права не менш значущі, ніж цивільні і політичні, так як права і свободи людини нероздільні і взаємопов'язані.

«Соціально-економічні права і свободи громадян України – можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби до існування, а також можливість доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у подальшому їх розвитку» [47].

«Економічні, соціальні і культурні права – це права, пов'язані з діяльністю людини в господарській сфері, її соціальними відносинами з суспільством, державою, колективами, іншими людьми, з діяльністю у сфері культури і духовного життя» [171, с. 150]. Вони торкаються таких важливих сфер людини, як підприємницька й інша економічна діяльність, власність, праця, відпочинок, здоров'я, освіта, і покликані забезпечити матеріальні, духовні й інші соціально важливі потреби особи. «Соціально-економічні

права мають специфічні особливості, що робить їх досить залежними від сталої економічної політики держави. Ступінь захищеності цих прав залежить не тільки і не так від наявності досконалого правового механізму їх реалізації, як від відповідності цієї категорії прав економічному потенціалу суспільства» [89, с. 247].

В умовах економічної кризи непросто гарантувати реалізацію соціально-економічних прав, так як право не може бути вище за економіку. Але, якщо людину визнано найвищою соціальною цінністю, то в реальному житті повинні існувати такі економічні і правові інститути, де кожна людина первісно володіє не лише політичними правами, але й необхідним мінімумом соціальних прав і можливостей. При цьому «матеріальні гарантії повинні надходити насамперед від держави в рамках соціально-правової політики у вигляді забезпечення права на гідний достатній рівень. Інакше право на гідне існування буде носити декларативний характер» [143, с. 182].

До соціально-економічних прав і свобод громадян України відносять:

- «право на працю (ст. 43 Конституції України);
- право на відпочинок (ст. 45 Конституції України);
- право на страйк (ст. 43 Конституції України);
- право на власність (приватну) (ст. 41 Конституції України);
- право на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України);
- право на охорону здоров'я (ст. 49 Конституції України);
- право на соціальний захист (ст. 46 Конституції України);
- право на житло (ст. 47 Конституції України);
- право на освіту (ст. 53 Конституції України);
- свобода літературної, художньої, технічної та наукової діяльності (ст. 54 Конституції України);
- право на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України);
- право на безпечне довкілля (ст. 50 Конституції України)» [47].

У соціально-економічних правах розкривається важливий аспект соціальної, правової держави. Конституція України (ст. 1) встановлює, що

Україна – соціальна держава. «Соціальною є така держава, яка зобов'язується піклуватися про соціальну справедливість, благополуччя своїх громадян, їх соціальну захищеність, і її головне завдання – досягнення суспільного прогресу, заснованого на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності і взаємної відповідальності» [87]. «Завдання соціальної держави полягає в перерозподілі доходів між різними соціальними групами суспільства, шляхом установлення доцільної системи пільг, державного бюджету, фінансування соціальних програм. Політика соціальної держави спрямована на створення умов, які забезпечують гідний рівень життя і вільний та всебічний розвиток кожного, тобто на забезпечення рівності всіх громадян. Завдання демократичної, соціальної держави полягає в тому, щоб зменшити вплив тих чи інших обставин на наявну нерівність. Саме держава може впливати на розвиток економіки для того, щоб протидіяти незахищеності й економічній нерівності окремих верств населення» [94, с. 14].

Однак, з огляду на сучасні події та низку проблем у законодавстві та органах влади, на жаль, стверджувати про те, що Україна є соціальною державою, немає підстав, так як ця ідея є здійсненою лише за умови сильної економіки та формування в Україні дієздатного громадянського суспільства, панування конституційної законності у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, проведення виваженої соціальної політики, а також викорінення корупції й забезпечення реальної рівності всіх перед законом і судом, незважаючи на наявну майнову й соціальну нерівність.

Також важливою умовою розбудови соціальної державності в Україні є «створення реально діючої системи гарантій і досконалого механізму юридичних засобів здійснення та захисту прав і свобод людини, з метою забезпечення фактичної реалізації принципу свободи, соціальної справедливості, рівності та моральності» [37].

Європейським стандартом економічних і соціальних прав людини може вважатися закріплена у відповідному регіональному міжнародному

договорі можливість людини задовольняти її потреби в економічній та соціальній сферах життєдіяльності. «Ознаками таких стандартів є їх взірцевість, установлення мінімальної межі стандарту, його нормативна фіксація, достатня свобода національного розсуду в їх застосуванні» [154].

Жодне право і жодна свобода не можуть протиставлятися іншим або трактуватися на шкоду їм. Усі вони утворюють єдину систему правового статусу особистості. А це, натомість, накладає на державу обов'язок взяти всіх необхідних заходів, включаючи законодавчі та адміністративні, для здійснення прав і свобод людини і громадянина. Прийнятним є твердження про те, що має бути передбачено право кожного на судовий захист соціально-економічних прав.

«Якщо реалізація низки цивільних і політичних прав вимагає конкретних дій в основному від кожного індивіда окремо, – пише російський учений В. А. Карташкін, – то соціально-економічні права можуть бути здійснені значною мірою шляхом проведення певної і цілеспрямованої політики з боку держави. Однак проведення такої політики можливе, зазвичай, лише в демократичних країнах, де народ контролює процес управління і бере участь у ньому» [74]. Таке твердженням не є прийнятним, з поправкою, щоправда, стосовно того, що саме Росія не відноситься до «демократичних країн, де народ контролює процес управління». За висновком спільного дослідження Радіо «Вільна Європа – «Радіо Свобода», Радіо «Вільна Азія» та ще однієї фінансованої США організації – правозахисного «Дому свободи» (Freedom House) [145; 158] – п'ять впливових авторитарних режимів (серед яких чи не перше місце посідає саме Росія) активно підривають демократію не тільки в своїх країнах, а й за кордоном. У внутрішній політиці керівництво Росії, що є зібранням неформальних кланових клік, захищає «переважно декоративні» виборні інституції тим, що пропонує громадськості оповідки про «суверенну демократію» та войовничий ретроградний націоналізм, – йдеться в доповіді. Кремль прямо чи непрямо контролює найважливіші засоби інформації

країни, зокрема усі загальнонаціональні телеканали, чимало друкованих та інтернет-видань [158]. В умовах авторитарного режиму, тоталітаризму – відсутні незалежні організації громадянського суспільства. Кожною з авторитарних країн (а це – за даними звіту – крім Росії – Китай, Іран, Венесуела й Пакистан) керує відносно вузька група, яка використовує силу й багатства держави насамперед для того, щоб задовольнити власні інтереси і забезпечити собі підтримку мас [158]. У зазначених країнах (до них відноситься ще й Північна Корея) підтримуються і застосовуються антидемократичні стандарти і цінності і у внутрішніх справах, і за кордоном, а відсутність підзвітності призводить до репресивного й деспотичного урядування, а також і до повсюдного розквіту корупції [158]. Звісно, в цих умовах про дійсне (а не декларативне) підвищення добробуту народу і не йдеться. Більшість авторитарних держав (за винятком хіба що Китаю) живуть за рахунок продажу сировинних ресурсів. У Росії такий продаж поєднувався зі зростанням цін на експортовані нафту й газ. Дуже незначна частина одержуваного йшла на підтримку пересічних громадян. Це забезпечувало принаймні мовчазну згоду більшості населення з такою політикою. У демократичних країнах державна влада по-справжньому прагне забезпечувати високі соціальні стандарти для свого населення (одним з елементів, механізмів впливу на неї є демократичні вибори, вільні ЗМІ, функціонування т. зв. третього сектору – недержавних, неурядових організацій – НУО). В умовах авторитарного режиму відсутні такі важливі важелі як вибори зі справжнім вибором, вільні засоби інформації, незалежні організації громадянського суспільства [158]. А це, натомість, «унеможлиблює забезпечення верховенства права, досягнення пріоритету прав та свобод людини, робить авторитарні режими внутрішньо нестабільними, бо проблеми й результати безвідповідальної політики нарастають і можуть перерости в значні кризи» [158].

Ці режими, йдеться у вищезазначеній доповіді, також підривають зусилля на розвиток демократії й прав людини і на регіональному, і на

загальносвітовому рівнях, у таких організаціях як Організація Об'єднаних Націй, Організація з безпеки і співпраці в Європі чи Організація американських держав. Доповідь закликає демократичні країни світу міцніше об'єднатися проти наступу тоталітаризму і краще захищати демократичні інституції від його впливу [158]. «Політики, здається, не розуміють, яку небезпеку становлять для демократії й верховенства права в усьому світі ці авторитарні моделі XXI століття... Авторитарні режими, які беззаконно правують у своїх кордонах, розмивають і міжнародні норми й стандарти, що їх демократичний світ розбудовував останніми десятиліттями, і погрожують експортувати нестабільність і зловживання, породжувані їхніми режимами», – застерігають автори звіту.

Шляхом, засобом забезпечення прав і свобод людини з боку держави є відповідні провадження, адміністративні провадження. Методологічною основою, на якій мають здійснюватися адміністративні провадження, як впливає з систематизації загальнолюдських принципів, є принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини. Отже, якщо розглядати адміністративне провадження як систему, то вищезазначений принцип (принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини) можна вважати системоутворюючим.

## **1.2 Категорії адміністративного процесу як елементи забезпечення прав і свобод людини**

Більшість учених однастайні в тому, що права і свободи людини мають природний характер, є невідчужуваними і невід'ємними від сутності і природи останньої. У цьому значенні права людини отримали високе суспільне визнання і мають якість історично знакової категорії. Розкриваючи свою природно-правову сутність у визначеннях «невід'ємні», «природні», права людини поступово стали розумітись у загальновизнаному для особистості юридичному значенні – у вигляді права на життя і здоров'я,

права на честь і гідність, права на недоторканість і безпеку, права на свободу слова, права на творчість, права на свободу отримання і використання інформації, права на приватне життя, словом, у вигляді суб'єктивних прав – можливостей індивіда, невід'ємних від конкретної особистості [26]. У ХХ–ХХІ століттях однією із загальних тенденцій розвитку інституту прав людини є його глобальна універсалізація. Про це свідчить, зокрема, аналіз найвизначніших договірних актів ООН з прав людини – Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про права дитини, Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації тощо [26].

У змістовному аспекті зазначена тенденція знаходить вияв у тому, що нині абсолютна більшість держав: 1) визнали існування проблем здійснення і захисту невід'ємних, природних прав і свобод людини та необхідність поступового вирішення таких проблем; 2) погодились із закріпленням у загальній декларації прав людини мінімально необхідного переліку назв прав і свобод як своєрідного пакета взірців, що на них має бути зорієнтовано політику кожної цивілізованої, демократичної держави [26]; 3) домовилися про створення міжнародних органів, уповноважених відслідковувати стан дотримання прав людини у відповідних державах та піддавати його своєму контролю і впливу, а також дали згоду на виконання рекомендацій і рішень цих органів; 4) дійшла консенсусу щодо процедури розгляду питань, пов'язаних із порушенням прав людини в різних державах та визначенням заходів міжнародного реагування на такі порушення [25]. Однак, як зазначає В. М. Андрієв, «у розвитку всесвітнього інституту прав людини досить рельєфно виявляються й інші – загальна тенденція, а саме: урізноманітнення конкретного змісту і обсягу прав людини, залежно від того, в якій країні вони мають реалізовуватися» [25]. Поняття прав і свобод громадянина учений визначає як «систему закріплених у національному законодавстві природних невідчужуваних від особи можливостей, необхідних їй для нормальної життєдіяльності і розвитку» [25; 26].

Так як держава встановлює та забезпечує права і свободи за допомогою адміністративних проваджень, то слід визначити поняття адміністративного провадження, спираючись на його природу і суспільне призначення, роль і функції, які воно повинно відігравати і виконувати у суспільстві. Це поняття часто асоціюють з поняттями «процес», «процедура», а тому розглянемо відповідні категорії.

Почнемо з поняття «процес». Термін «процес» (від лат. *processus* – проходження, просування, англ. *process*, нім. *Prozess m, Vorgang m* означає: 1) послідовну зміну предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком; 2) сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату; 3) послідовну зміну станів об'єкту в часі [102].

Дослідження використання такого терміну засвідчило, що в залежності від сфери застосування та контексту речення, це поняття може набувати різного значення: «процес приватизації», «виробничі процеси», «технологічний процес», «процес виготовлення продуктів переробки», «виборчий процес», «бюджетний процес», «законотворчий процес» тощо.

Слід виокремлювати три поняття процесу – «процес у загальносоціальному значенні», «правовий процес» та «юридичний процес». Розглянемо зміст категорій «правовий процес» («процес у праві») та «юридичний процес».

«Процес у праві» (від латин. – «просування вперед») – це визначений у законодавстві порядок застосування матеріальних правових норм (виборчий процес, бюджетний процес, законотворчий процес). За теорією права, «правовий процес у вузькому розумінні – це встановлений законом порядок провадження в адміністративних, цивільних, господарських, кримінальних та інших справах, що обумовлює поділ галузей права та галузей законодавства на матеріальні та процесуальні» [61; 193].

Співвідношення матеріального і процесуального права вважається принциповим питанням правознавства, так як становить як методологічне, так і загальне значення для юридичної науки.

У правовій науці всі правові норми прийнято поділяти на матеріальні та процесуальні. Відповідно, норми матеріального права визначають зміст прав, обов'язків і заборон, безпосередньо спрямованих на регулювання суспільних відносин, а норми процесуального права визначають порядок, процедуру, форму реалізації норм матеріального права.

Як стверджує відомий учений у галузі конституційного права А. М. Колодій [84], «матеріально-правові норми – це норми, які встановлюють різні види юридичних процесів; процесуально-правові норми визначають відповідні процедури реалізації норм матеріального права за допомогою певної системи принципів». Саме через юридичний процес матеріальне право тісно взаємодіє з процесуальним.

Згідно з О. Ф. Скакун «юридичний процес (від лат. *processus* – рух уперед) – урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їх процесуальних дій з підготовки, прийняття і документування юридичних рішень загального й індивідуального характеру. При цьому відповідно до процедурно-процесуальних норм застосовуються норми матеріального права, вирішення індивідуально-конкретних справ і фіксується їх розгляд у правових документах» [150].

Пропонуються й інші варіанти визначення юридичного процесу [61]:

– динамічний склад фактів, що мають правове значення; завжди визначена сукупність послідовних дій і фактів, що здійснюються;

– діяльність компетентних органів з вирішення спорів і притягнення винних до відповідальності. Інакше кажучи, під юридичним процесом розуміється конкретна процесуальна процедура, сутність якої полягає в охороні праввідносин;

– нормативно встановлені форми упорядкування юридичної діяльності, спрямовані на оптимальне задоволення і гарантування інтересів суб'єктів права.

Ознаки юридичного процесу:

«1) різновид соціального процесу, що притаманний будь-якій юридично значущій діяльності;

2) має юридичну природу, його призначення – провадження юридичних справ (правопорушення, спори про право, скарги й ін.);

3) регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів, на основі яких здійснюється;

4) є владною діяльністю уповноважених суб'єктів – компетентних органів і посадових осіб;

5) складається з процесуальних стадій – сукупності процесуальних дій, пов'язаних найближчою метою;

6) має за мету прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру;

7) фіксується, зазвичай, у документально оформлених правових актах різними технічними засобами» [150].

«Юридичний процес – збірне наукове поняття, що є формою перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у національному законодавстві й у міжнародних актах, на реальну систему правовідносин з її процедурною стороною, спрямованою на досягнення юридичного результату (мети)» [150].

Крім того, юридичний процес часто пов'язують з процесом прийняття процесуальних рішень, процесуальними кодексами – Кодексом про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства, Цивільним процесуальним кодексом, Господарським процесуальним кодексом, Кримінальним процесуальним кодексом, а також з регламентами Верховної Ради, Конституційного Суду та іншими такого роду нормативно-правовими актами. У вищенаведених актах визначаються етапи, учасники процесу, розподілення функцій між ними, передбачені способи виконання цих функцій тощо.

Процесуальний закон вирішує питання про склад учасників, послідовність, підстави у межах дій учасників процесу окремо на кожній

стадії [151]. Слід відзначити важливість додержання процесуальної форми. Як відомо, її недодержання є підставою для скасування прийнятого рішення або неприйняття рішення, повернення або залишення документа (позовної заяви, скарги, конституційного звернення, подання тощо) без розгляду [173]. Законодавство виключає відхилення від процесуальної форми, що спрямовано на забезпечення безстороннього, законного та обґрунтованого розгляду справи.

О. Ф. Скакун зазначає, що «процесуальна форма – система однорідних юридичних засобів, дій та операцій, визначених у процесуальному законодавстві і пропонованих учасникам юридичної діяльності для вирішення всіх питань, що виникають у юридичному процесі» [150].

Процесуальна форма – це не тільки визначений законом порядок процесу, а й реалізація цього порядку в конкретній діяльності. Дотримання процесуальної форми органом дізнання, слідчим, судом є проявом їх високої професійно-правової культури.

Основні ознаки процесуальної форми:

«1) установлюється для впорядкування процесуальної діяльності;

2) регулюється нормами процесуального права;

3) залежить від принципів процесуального права;

4) надає процесуальні гарантії учасникам процесу;

5) має системність, що виражається в наявності програми для учасників процесу, орієнтованої на поступове досягнення мети; визначенні завдань, що мають бути вирішеними на кожному етапі процесу; встановленні кола суб'єктів і учасників, обсягу їхніх прав і обов'язків, процесуальних гарантій; строків і часу здійснення дій; передбаченні умов, способів і процедур прийняття і виконання рішень» [150].

Процесуальна форма має таку структуру:

– процесуальні провадження – комплекс взаємозумовлених і взаємозалежних процесуальних дій, завдяки яким: а) утворюються процесуальні правовідносини; б) установлюються обставини виникнення

юридичної справи, доказуються зібрані щодо неї факти; в) оформлюється рішення у процесуальних актах; г) застосовуються заходи до виконання прийнятого рішення;

– процесуальні стадії – система взаємозалежних частин процесу, що складаються з низки послідовних юридичних дій, які характеризують динаміку розгляду заведеної юридичної справи і спрямовані на досягнення мети (результату);

– процесуальний режим – система принципів процесуального права, засобів і способів проведення юридичного процесу, гарантій реалізації його результатів. Для того, щоб ефективно діяла вся система юридичної практичної діяльності, необхідно насамперед забезпечити її внутрішню організацію – процесуальну форму.

Процесуальна форма перебуває в нерозривному зв'язку зі змістом. «Юридичний процес і процесуальна форма не можуть існувати одне без одного. Недотримання процесуальної форми є підставою для скасування раніше прийнятого рішення або неприйняття, повернення або залишення документа (позовної заяви, скарги, конституційного звернення, подання тощо) без розгляду» [150].

Сутність юридичного процесу, як зазначається у посібниках з теорії права [121], виявляється у таких змістових ознаках, притаманних цьому унормованому порядку правової діяльності:

– це така правова форма діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом (розслідуванням) юридичної справи, метою якої є розв'язання спору про право або реалізація встановлених прав та обов'язків. Юридична значущість таких життєвих обставин полягає в тому, що вони передбачені законом і в більшості випадків потребують відповідної юридичної кваліфікації [173];

– це форма діяльності, яка здійснюється винятково уповноваженими на те публічними органами (посадовими особами). Конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються у відповідних законах, в яких закріплено, хто може бути суб'єктом цієї

діяльності, що він повинен робити і у який спосіб здійснювати свої службові функції. Отже, жоден публічний орган здійснювати процесуальні функції поза межами компетенції не правомочний [173];

– розкривається у безпосередньому вчиненні операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними). Саме здійснення операцій з нормами права виражається в інтелектуальній діяльності з вибору та аналізу нормативного припису, встановлення його змісту з єдиною метою – знайти відповідність між приписом норми права і справою, що підлягає розгляду [173];

– результати юридичного процесу завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму. Офіційний характер процесуальних документів виявляється не тільки в тому, що вони оформляються уповноваженими на те суб'єктами, а і в тому, що природа цих документів, їх структура та реквізити закріплені в законі [173].

Так, процесуальний документ – це важливий атрибут процесуальної дії або рішення, органічна частина процесуального акту. Неприпустиме здійснення будь-якої процесуальної дії без складання передбаченого законом процесуального документа і навпаки.

Процесуальні документи поділяються на окремі види: протоколи, процесуальні рішення (постанови, подання, обвинувальні висновки, ухвали, вироки) та інші акти.

Перебуваючи в нерозривній єдності з процесуальною дією або рішенням, процесуальний документ «відображає їх зміст та форму, засвідчує хід та результати. Він відіграє суттєву роль у розвитку кримінального процесу та здійсненні правосуддя, слугує засобом реалізації учасниками процесу своїх прав та законних інтересів, є однією з гарантій їх захисту» [166].

Процесуальний документ незмінно є найважливішим елементом процесуальної форми, яка покликана, «по-перше, доводити до відома

юридично значущі факти, закріплювати та засвідчувати отримані фактичні дані – докази, а у такий спосіб сприяти встановленню об'єктивної істини, в силу чого у самій процесуальній формі законодавчо втілюється накопичений людством досвід пізнання істини; по-друге, слугувати засобом реалізації учасниками процесу своїх прав та обов'язків; по-третє, бути гарантією законності» [166].

Процесуальні документи виконують найрізноманітніші функції. Найбільш суттєве їх значення полягає в тому, що вони виконують роль своєрідних юридичних фактів, що визначають увесь рух розгляду юридичної справи з моменту її надходження до остаточного встановлення юридичних наслідків [173];

– правова форма діяльності має потребу у встановленні та забезпеченні низкою гарантій. Найбільш значущим є те, що юрисдикційна форма діяльності врегульована системою процесуального законодавства. Передбачені процесуальним законодавством норми права регулюють процесуальні дії всіх учасників процесу незалежно від їх правового становища. Але все-таки основна функція процесуальних норм полягає в тому, щоб створити атмосферу найбільшого сприяння безпосередньо зацікавленим учасникам. Щодо учасників – організаторів процесу, тобто суб'єктів, що виконують свої службові функції, призначення норм процесуального права полягає в забезпеченні оптимальності дій та ефективності отримання юридичних результатів. Звідси зрозуміла і загальна природа, а також призначення процесуального права: воно похідне від матеріального і обслуговує потреби ефективної реалізації останнього. У такий спосіб правовій формі діяльності властива, зазвичай, чітка і всебічна регламентація [173];

– правова форма діяльності безпосередньо пов'язана з необхідністю використання різних методів і засобів юридичної техніки. Для отримання достовірних висновків у справі і для обґрунтування прийнятого рішення, в

процесуальній діяльності переважно доводиться встановлювати відповідні дані та обставини справи, тобто шукати і доводити істину [173].

Щодо видів юридичного процесу в юридичній літературі висловлювалися різні припущення. Наведемо наукові погляди різних наукових шкіл щодо класифікації юридичного процесу.

Згідно з О. Ф. Скакун юридичний процес можна класифікувати за різними підставами: «за правовими формами діяльності держави (нормотворчий, правозастосувальний, контроль-наглядний, установчий, правотлумачний та ін.); за предметними матеріальними нормами: законодавчий процес; виборчий процес; бюджетний процес; земельний процес та ін. (ці види процесів слугують елементом загальної регуляції відповідної галузі в рамках конституційного, бюджетного законодавства і концентрують дії, спрямовані на досягнення головної мети закону, – складання і виконання бюджету, проведення голосування, формалізацію його підсумків тощо); за видами судовиробництва (конституційний, цивільний, господарський, адміністративний, кримінальний)» [150].

Доводиться констатувати, що серед українських науковців одностайності у цьому питанні немає. Зокрема, О. В. Фатхутдінова виокремлює лише два види юридичного процесу: правотворчий та правозастосовний. Правотворчий процес за різновидами актів, що приймають, учена поділяє на законотворчий та нормотворчий. Правозастосовний процес поділяється нею на юрисдикційний (кримінальний, цивільний, господарський, конституційний, адміністративний) та неюрисдикційний (реєстраційний, ліцензійний, нотаріальний, контрольний).

Зазначені позиції утворюють систему поглядів щодо структури юридичного процесу, і будь-яка аргументована позиція має право на існування, так як правова діяльність має різнопланові характер і зміст, що спонукає до нових досліджень, котрі зумовлюватимуть нові наукові погляди.

На думку теоретиків права, сутністю поняття «юридичний процес» є динаміка руху, притаманна будь-якій процесуальній формі, хоча зазначене не

виключає присутності в системі такого утворення статичних (процедурних) ознак [61].

В одній із робіт, присвячених адміністративному процесу, йдеться про те, що до середини ХХ ст. уявлення про юридичний процес ґрунтувалися на реально наявних тоді цивільному та кримінальному процесам. Відповідно, виділялися такі його особливості: «1) це завжди діяльність органів держави, серед яких особливе місце посідає суд; 2) це судовий розгляд і вирішення спору про право із застосуванням заходів цивільно-правового примусу (якщо йдеться про цивільний процес) чи судовий розгляд справи про злочин з вирішенням питання про застосування заходів кримінального примусу (кримінальний процес)» [113].

Такі твердження є прийнятними лише частково. Справа в тому, що, поперше, навряд чи «до середини ХХ ст. уявлення про юридичний процес ґрунтувалися на реально наявних тоді цивільному та кримінальному процесам». Уже тоді регламентувалися й інші види проваджень, здійснюваних державними органами, починаючи від нормотворчого і закінчуючи численними провадженнями у виконавчій сфері (збір податків, виконання судових рішень, утримання під вартою тощо). По-друге, що викликає заперечення – це твердження про те, що цивільний та кримінальний процеси – це «завжди діяльність органів держави». Адже в багатьох західних країнах історично склалося так, що цивільні спори розглядаються третейськими судами – тобто в рамках недержавного судочинства.

Наступне висловлювання про те, що «з другої половини ХХ ст. поняття «процес» і «юридичний процес» стали досліджуватися, а водночас і широко застосовуватися в інших галузях юридичної науки», дещо рятує надану оцінку вищезазначених тверджень. Дійсно, з'явилися праці, в яких аналізувалися законодавчий, арбітражний (господарський), бюджетний, нотаріальний, фінансовий процеси [40; 41; 45; 60; 77; 101].

Чинне законодавство України, як зазначалося вище, широко застосовує поняття «процес» у цивільно-процесуальному, кримінально-процесуальному, господарсько-процесуальному законодавстві, законодавстві про адміністративне судочинство.

У численних дослідженнях учених-адміністративістів містяться різноманітні визначення адміністративного процесу. Узагальнення цих визначень дає підстави зробити висновок про те, що адміністративний процес розглядається у широкому і вузькому (розгляд індивідуально-конкретної адміністративної справи) значеннях. У широкому значенні – це урегульована адміністративними процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, яка спрямована на вирішення індивідуально-конкретних справ, шляхом реалізації норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду цих справ. Таке тлумачення адміністративного процесу, будучи широким його розумінням, було сформовано ще в радянській правовій доктрині адміністративного права, яка асоціюється, насамперед, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, мірами відповідальності [2, с. 9]. Адміністративний процес, у сучасній пострадянській юридичній науці та практиці, зокрема й українській, вважається специфічним видом юридичного процесу, що має складну структуру проваджень, які відрізняються один від одного за сутністю справ.

Стосовно категорії «процедура». Термін «процедура» вживається в багатьох науках, в юриспруденції зокрема. Його корінь походить від фр. «procedure» та лат. «procedo», що означає проходжу або просуваю. У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У правовій науці «процедура – це регламентований юридичною нормою порядок учинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким тлумачать сукупність

послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату» [36, с. 6].

Визначення цієї (як і інших суміжних категорій) безпосередньо пов'язане з правовим забезпеченням прав людини. На цьому наголошують чимало представників адміністративно-правової науки. Урегулювання питань забезпечення суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів громадян, закріплення суспільних відносин нормами права, – пише М. В. Джафарова, – призводять до появи нових теоретико-правових категорій, нового змістовного наповнення встановлених раніше чи зміни назви категорії при залишенні її властивості. Усе це торкається такої категорії науки адміністративного права як «адміністративна процедура» [37].

«Адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [36, с. 7].

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- «має правовий характер, так як принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;
- вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;
- спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;
- застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;
- має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;
- тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;

– має, зазвичай, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі, вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, так як при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі» [36, с. 7].

Законодавство про адміністративну процедуру становить система нормативно-правових актів, що вміщують приписи про правила здійснення тих чи інших видів адміністративної процедури, а також про її принципи. У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року [64] термін «процедура» вживається понад 30 разів. Зокрема, у ст. 1 «Судова влада» (п. 2) встановлено, що «судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні, шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур». Згідно зі ст. 5 «Здійснення правосуддя» «правосуддя в Україні здійснюється винятково судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства» (п. 1). Стаття 40 «Порядок обрання Голови Верховного Суду»: «7. Процедура обрання на посаду Голови Верховного Суду та звільнення його з посади встановлюється Регламентом Пленуму Верховного Суду, що затверджується Пленумом. Зміна регламентної процедури менше ніж за шість місяців до закінчення строку повноважень Голови Верховного Суду не допускається» [110]. Стаття 41 «Порядок дострокового звільнення з посади Голови Верховного Суду»: «9. Організаційний комітет визначає порядок проведення засідання і процедуру голосування, з урахуванням вимог цього Закону і здійснює контроль за їх дотриманням». Стаття 46 «Пленум Верховного Суду»: «11. Особливості проведення Пленуму Верховного Суду з розгляду окремих питань, у тому числі щодо процедури скликання, повноважності засідання, порядку роботи, процедури голосування, порядку прийняття рішень та підписання постанов, прийнятих Пленумом Верховного Суду, встановлюються законом» [110]. Стаття 78 «Кваліфікаційний іспит»: «12.

Порушення процедури проведення кваліфікаційного іспиту щодо кандидата на посаду судді може бути оскаржено в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України». Стаття 79 «Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді»: «8. Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить конкурс на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду на основі рейтингу кандидатів на посаду судді та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, за результатами кваліфікаційних іспитів, складених у межах процедури добору суддів чи в межах процедури кваліфікаційного оцінювання відповідно»; «14 У разі однакової позиції за рейтингом, визначеним за результатами кваліфікаційного оцінювання для участі у конкурсі на посаду судді апеляційного суду чи Верховного Суду, перевага надається учаснику, який набрав більшу кількість балів із виконаного під час іспиту, проведеного в межах процедури кваліфікаційного оцінювання, практичного завдання, а за однакової кількості балів – учаснику, який має більший стаж роботи на посаді судді [110]. У разі якщо учасники не мають стажу роботи на посаді судді або мають однаковий стаж роботи на посаді судді, перевага надається учаснику, який має більший стаж професійної діяльності у сфері права»; «15. У разі однакової позиції за рейтингом, визначеним за результатами кваліфікаційного оцінювання для участі у конкурсі на посаду судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності, перевага надається учаснику, який набрав більшу кількість балів із виконаного під час іспиту, проведеного в межах процедури кваліфікаційного оцінювання, практичного завдання, а за однакової кількості балів – учаснику, який є суддею»; «22. Кандидат на посаду судді, якому Вищою радою правосуддя відмовлено у внесенні подання про призначення його суддею, без нового проходження процедури добору не може бути повторно зарахований до резерву» [104; 110]; Стаття 81 «Порядок призначення на посаду судді вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою»: «1. Спеціальною процедурою призначення на посаду судді вищого

спеціалізованого суду або Верховного Суду для цілей цього Закону вважається процедура призначення на посаду судді відповідного суду осіб, які відповідають одній із вимог, визначених частиною першою чи другою статті 33, частиною першою статті 38 цього Закону відповідно. 2. На посаду судді Верховного Суду за спеціальною процедурою може бути призначена особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Верховному Суді, а також відповідає одній із вимог, визначених частиною першою статті 38 цього Закону. 3. На посаду судді відповідного вищого спеціалізованого суду за спеціальною процедурою може бути призначена особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді та з відповідною спеціалізацією, а також відповідає одній із вимог, визначених частиною першою чи другою статті 33 цього Закону. 4. З метою допуску до проходження кваліфікаційного оцінювання для участі у конкурсі на посаду судді вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою» [104; 110]. Стаття 93 «Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»: «б) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методіку оцінювання його результатів, порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, порядок складення кваліфікаційного іспиту та методіку оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) та інші процедури виконання Комісією її функцій». Стаття 96 «Звільнення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з посади»: «2. Абз. 2: Процедура розгляду та ухвалення рішення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України про звільнення її члена ініціюється Головою та заступником Голови Вищої кваліфікаційної комісії

суддів України відповідно до вимог Регламенту». Стаття 98 «Організація роботи та засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»: «8. Вища кваліфікаційна комісія суддів України затверджує Регламент, в якому регулюються відповідно до цього Закону процедурні питання її діяльності». Стаття 147 «Система забезпечення функціонування судової влади»: «4. Державна судова адміністрація України може встановлювати скорочені строки для процедур припинення судів як юридичних осіб, за умови виконання нею цивільних зобов'язань ліквідованого суду на підставі вимог кредиторів, заявлених у визначений законом строк. 5. ... «Тимчасово виконуючий обов'язки керівника апарату суду здійснює вказані повноваження керівника суду як юридичної особи до моменту призначення, обрання чи переведення на посаду судді такого суду щонайменше одного судді та продовжує здійснювати виконання обов'язків керівника апарату суду до призначення відповідного керівника апарату суду згідно з процедурами, визначеними законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом» [132]. Розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення»: «19. Участь кандидатів на посаду судді, які на шістдесятій день з дня набрання чинності цим Законом не відповідають вимогам для призначення на посаду судді відповідно до Конституції України, у процедурах добору чи призначення припиняється»; «21. Вища кваліфікаційна комісія суддів України завершує процедури кваліфікаційного оцінювання, розпочаті до набрання чинності цим Законом, за правилами, які діяли на день початку такого кваліфікаційного оцінювання. Судді, які за результатами цих процедур підтвердили свою здатність правосуддя у відповідному суді, не проходять процедуру кваліфікаційного оцінювання для підтвердження відповідності займаній посаді; «37. Списки присяжних мають бути сформовані відповідно до процедури, передбаченої цим Законом, протягом шести місяців з дня набрання ним чинності. До списків присяжних дозволяється включати громадян, обраних народними засідателями» [129].

Зазначений термін «процедура» використовується і в інших нормативних актах. Зокрема, Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 року [62]. Так, у Преамбулі до Закону відзначається, що «цей Закон визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі – перевірка суддів), як тимчасового посиленого заходу, з використанням наявних процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги, з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості». У ст. 2 «Строки перевірки суддів» (п. 5) вказано, що «заяви, що надійшли після закінчення визначеного цією статтею строку, а також заяви, щодо яких Тимчасова спеціальна комісія не встигла прийняти рішення до закінчення своїх повноважень, передаються до Вищої ради юстиції для продовження їх розгляду за загальною процедурою». У ст. 7 «Заходи, що застосовуються за результатами проведення перевірки суддів» у п. 2 зазначено, що «висновок Тимчасової спеціальної комісії про порушення суддею присяги разом із матеріалами перевірки направляється Вищій раді юстиції для розгляду та прийняття нею рішення у строк не більше трьох місяців з дня надходження висновку у порядку, визначеному законом. Порушення цього строку Вищою радою юстиції не є підставою для припинення процедури перевірки судді. Суддя має право на оскарження рішення Вищої ради юстиції в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України».

На сьогодні «загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами» [36].

Основні положення, що регламентують «адміністративну процедуру», закріплені в Конституції України. Зокрема, ст. 19 встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може

бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ця норма Основного Закону окреслює принципові засади відносин державних органів із приватними особами. Значення Конституції України полягає в тому, що всі інші законодавчі акти мають відповідати її положенням, а в іншому випадку будуть визнані неконституційними. Зasadничою нормою адміністративної процедури слід вважати ст. 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [36].

Щодо теоретичних уявлень стосовно поняття «процедура». У загальному аспекті, пише Н. В. Галіцина, процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології [42]. З погляду права процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування. Правова процедура характеризується такими ознаками: а) це попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; б) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; в) межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх упровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; д) законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; е) ознака демократизму правової

процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [43, с. 10; 97, с. 13].

Результати наведених та інших досліджень засвідчили, що термін «процедура» вживається для означення досить широкого кола дій, які врегульовані законодавством [7; 23; 30; 35; 49; 54; 58; 69; 80; 90; 93; 98; 112; 145; 165; 174; 168].

Слід підкреслити, що поняття «процес» і «процедура», хоч і є близькими за своїм змістом, однак повністю не збігаються, не є синонімами [173]. Процес, як зазначалося вище (лат. *processus* – перебіг, хід) – послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; плин, перебіг; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [173]. Деякі автори пов'язують процес з юридичною діяльністю. Юридична діяльність, як зазначає у контексті цього В. М. Карташов, є одним із головних систематизуючих факторів, які об'єднують різні правові явища в єдине ціле, сприяючи самоорганізації системи. У правовій системі суспільства відбувається багаторазово опосередкований обмін між юридичною діяльністю і правомірною поведінкою громадян. У їх обміні полягає основний зміст усіх динамічних процесів, що відбуваються у правовій системі суспільства, витоки її розвитку, оновлення та функціонування [78]. У такий спосіб практичне здійснення юридичної діяльності, яке передбачає послідовну зміну її змісту і форм, відбувається через юридичний процес, що виступає як іманентний спосіб організації публічного управління суспільством, необхідна форма реалізації функцій держави. Структурними складовими юридичного процесу, залежно від потреб його стабілізації, упорядкування й спрямування, є різноманітні юридичні процедури [173].

У монографії «Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу» акцентовано, що: «...в адміністративно-правовій науці ведуться інтенсивні дискусії про співвідношення процесу і процедури. Тим часом не тільки в адміністративному праві, але і в інших галузевих

науках і на рівні загальної теорії права загалом, це питання залишається невирішеним. У результаті проведених як загально-правових, так і галузевих теоретичних досліджень нагромадилося чимало суперечливого наукового матеріалу з цієї проблематики, який потребує детального аналізу. Актуальність проведення комплексного дослідження обумовлена необхідністю чіткого формулювання понять «процес» і «процедура», що дає змогу адекватно інтерпретувати правову природу цих категорій юридичної науки. Для того, щоб краще зрозуміти ці поняття, їх доречно розглянути з різних позицій або точок зору» [41].

Отже, процедура (від лат. *procedure* – просуватися) – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; низка яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [173] – є складовою того чи іншого процесу. Очевидно, що термін «процес» має більш широкий зміст. Термін «процедура» стосується того чи іншого порядку людської діяльності, пов'язаного з якимось окремим фрагментом цієї діяльності.

Тому для відповіді на це питання щодо співвідношення понять «процес» і «процедура», потрібно провести чіткий розподіл між ними. Однак цього дотепер не зроблено.

Саме тому доцільно виявити відношення між досліджуваними феноменами, їх спільні ознаки, а також особливості, якими вони різняться. З огляду на це, відмітимо, що адміністративний процес і адміністративну процедуру об'єднує те, що вони є формами здійснення певних дій з заданими (регламентованими) змістом та послідовністю. Процес (у більшості випадків вживання цієї категорії) є більш ширшим поняттям, ніж поняття «процедура». Водночас (щодо відношення між цими поняттями), якщо у змісті або послідовності дій відбуваються ті чи інші дії, внаслідок чого в об'єкта з'являються якісно нові зв'язки і функції, що призводить до суттєвого ускладнення або спрощення процесу (процедури), а також провадження, то відповідні зміни мають відбутися й у формі процесу

(процедури). І, навпаки: зміни у формі процесу (процедури) її розвиток – обумовлюють потребу у відповідних змінах змісту (послідовності) дій.

Щодо терміну «адміністративне провадження». Адміністративні провадження відносять до юрисдикційних проваджень. Юрисдикційні провадження, як зазначається у підручниках з адміністративного права [152], – це «провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори» [183].

Юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерна наявність таких ознак: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи.

До таких проваджень слід віднести: «провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження за скаргами осіб» [8].

Підкреслено, що у випадку юрисдикційного провадження (на відміну від неюрисдикційних проваджень – справ позитивного характеру), «вирішенню спору завжди передують певний конфлікт, а одним із результатів юрисдикційних проваджень є негативні наслідки для однієї зі сторін спору або застосування адміністративних стягнень для порушника норм адміністративного законодавства» [156, с. 33].

Вирізняються такі характерні риси юрисдикційних проваджень:

- виникають із необхідністю вирішення суперечки про право, що впливає з норм адміністративного права або із застосуванням заходів адміністративного примусу;

- мають місце як у діяльності судів (розгляд справ про адміністративні правопорушення, справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень), так і в діяльності органів публічної адміністрації (розгляд справ про адміністративні правопорушення,

ліцензування, акредитація, атестація, інші справи позитивного характеру) [156, с. 33];

– обов'язковим суб'єктом юрисдикційного провадження виступає представник держави (суд чи орган публічної адміністрації);

– результатом указанного провадження є прийняття рішення, завдяки якому вирішується правовий конфлікт або застосовуються (не застосовуються) заходи адміністративного примусу [152; 156, с. 33].

Сутність наведених видів юрисдикційних адміністративних проваджень розкривається у нормах адміністративно-правових актів. Зокрема, ст. 213 КУпАП визначає, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

– адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

– виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

– місцевими судами;

– органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими уповноваженими органами (посадовими особами) [156].

Згідно з КУпАП інші органи також наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення. Це органи Державної прикордонної служби України, органи Державного пожежного нагляду, органи залізничного морського і річкового повітряного автомобільного транспорту [156], Державна аудиторська служба України, органи Державної фіскальної служби України, Національний банк України, військові комісаріати тощо.

Чинне законодавство визначає обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (зокрема, відсутність події та складу адміністративного правопорушення, недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку тощо – ст. 247 КУпАП) [156].

Вирізняються стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення,

складання протоколу про адміністративне правопорушення та ін. (усього виокремлюють чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення).

Поняття (юридичного) провадження досить часто вживається в законодавстві і літературі з кримінального процесуального і цивільного процесуального права. У ст. 15 ЦПК і літературі з цивільного процесуального права виділяються три види проваджень: позовне, наказне та окреме.

Кожному із виділених видів провадження притаманні особливості їх розгляду в суді [179]. Тому під видом провадження в цивільному судочинстві розуміють особливий порядок (процедуру) розгляду (у цьому сенсі терміни «провадження» і «процедура» ідентифікуються) окремих категорій юридичних справ; урегульований нормами цивільного процесуального права порядок провадження у цивільних справах, який визначається системою взаємопов'язаних цивільних процесуальних прав та обов'язків і цивільних процесуальних дій, якими вони реалізуються суб'єктами – судом і учасниками процесу; визначений характером і специфікою матеріального права або охоронюваного законом інтересу, які підлягають захисту; процесуальний порядок порушення, розгляду, вирішення певної групи цивільних справ [176; 179].

Наведені види провадження здійснюються в суді першої інстанції. Відповідно до ЦПК цивільне судочинство взагалі будується на системі проваджень. Ураховуючи інстанційність судової системи, ЦПК виділяє: «апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження з перегляду судових рішень Верховним Судом України, провадження у зв'язку з нововиявленими обставинами, провадження у справах про оскарження рішень третейських судів та про видачу виконавчих листів на примусове виконання рішень третейських судів» [179].

У залежності від завдань і обсягу питань, які вирішує суд у своїй діяльності, ЦПК виділяє також такі специфічні провадження цивільного

судочинства, як відновлення втраченого судового провадження, провадження у справах за участю іноземних осіб, виконавче провадження [162].

Вид провадження в цивільному судочинстві визначають як частину цивільного судочинства, в межах якого вирішуються самостійні процесуальні завдання, які характеризують особливості процесуального регулювання порядку розгляду і вирішення цивільних справ, перегляду судових рішень, вирішення окремих процесуальних питань, що постають перед судом у межах цивільної процесуальної форми [176].

Вид провадження має відносну самостійність і завершеність правового регулювання.

У ЦПК такі стадії процесу як апеляційне оскарження, касаційне оскарження, перегляд судових рішень Верховним Судом України, перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами розміщені в окремих розділах ЦПК і називаються «Провадженнями». На це звертав увагу В. І. Тертишніков, який пропонував їх все-таки відповідно до назви в ЦПК розглядати як окремі види провадження. Для цього є всі як теоретичні, так і правові підстави, так як для кожного з названих видів перегляду судових постанов також властиві стадії порушення, підготовки і розгляду. Тому потрібно виділяти не стадії цивільного процесу загалом, а стадії окремих видів проваджень за інстанційною ознакою. Це по-перше. По-друге, має враховуватися специфіка кожного провадження в залежності від передбачених у ЦПК стадій, їх виникнення, розвитку, особливостей урегульованої нормами процедури; по-третє, виділення стадій за видами провадження дасть змогу детальніше охарактеризувати окремі види провадження, виділити їх специфіку [175]. Провадження складаються зі стадій. Стадія провадження – це певна частина того чи іншого виду провадження, яка об'єднує сукупність процесуальних дій суб'єктів процесу для досягнення визначеної нормами цивільного процесуального законодавства мети і завдань, у зв'язку із здійсненням судочинства в цивільних справах [175].

Натомість у структурі кожного виду провадження виділяються, відповідно до ЦПК, такі стадії:

- 1) подання заяви до суду;
- 2) відкриття провадження у справі;
- 3) провадження у справі до судового розгляду (або підготовка справи);
- 4) судовий розгляд;
- 5) виконання судових рішень (ухвал).

Для кожного виду провадження можуть бути характерні свої стадії. Їх кількість визначає ЦПК. Кожне провадження рухається відповідно до стадій, які послідовно заміщують одна одну. У межах кожної стадії вирішується відповідне завдання цивільного процесу із здійснення судочинства, реалізуються функції суду і учасників процесу, які своїми процесуальними діями реалізують (процесуальні) права та обов'язки у певній послідовності.

Механізм стадійного розвитку кожного виду провадження характеризує закономірності розвитку цивільного судочинства, його сутність. Кожне провадження завершується ухваленням судового акту (рішення, ухвала), який після набрання законної сили, підлягає виконанню у порядку виконавчого провадження [175].

Повертаючись до адміністративного провадження, слід зазначити, що до нього слід віднести й управлінську діяльність виконавчо-розпорядчих органів та посадових осіб, яка проводиться стосовно конкретних фізичних або юридичних осіб для вирішення питань управлінського характеру. Найчастіше це вирішення адміністративних справ, розгляд заяв, скарг тощо. Таку діяльність загалом називають *адміністративною юрисдикцією*.

Сутність зазначеної діяльності полягає у вирішенні адміністративної справи – проведенні відповідного дослідження (вивчення справи) і застосуванні матеріальної адміністративно-правової норми до конкретного індивідуального випадку або конкретної життєвої ситуації. Зазначене дослідження і застосування адміністративно-правової норми (норм) здійснюється з додержанням певних, передбачених законодавством процедур

(правил) [128]. Ці правила закріплюються в нормативно-правових актах і є адміністративними процесуальними нормами, тобто загальнообов'язковими правилами, що регламентують порядок вирішення адміністративних справ різних категорій. Об'єднані в інститути, вони утворюють адміністративне процесуальне право [128].

Вирішення різних адміністративних справ на підставі адміністративних процесуальних норм називається адміністративною процесуальною діяльністю [128]. Ця діяльність, як впливає з вищенаведеного, складається з адміністративних проваджень (хоча і не зводиться до них), якими займаються виконавчо-розпорядчі органи та їхні посадові особи. За класифікацією В. К. Колпакова (учений виділяє нормотворчі, установчі та правозастосовні групи проваджень [80]), розгляд адміністративних та інших справ слід віднести до правозастосовних проваджень.

*Правозастосовні* провадження є найпоширенішою групою адміністративних проваджень. До них належать такі провадження:

1) із застосування заходів примусу в державному управлінні:  
а) дисциплінарне провадження; б) провадження у справах щодо адміністративних правопорушень; в) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу;

2) із застосування заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні: а) провадження у справах щодо нагородження державними нагородами, відзнаками, грамотами тощо; б) провадження у справах щодо присвоєння почесних та інших звань; в) провадження у справах щодо преміювання тощо [128];

3) з реалізації громадянами своїх прав і обов'язків: а) провадження за зверненнями громадян; б) провадження щодо виконання громадянами військового обов'язку; в) провадження з одержання громадянами житла тощо;

4) з реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків: а) провадження щодо легалізації юридичних осіб; б) провадження щодо

виділення юридичним особам кредитів; в) провадження щодо оформлення і видачі юридичним особам ліцензій тощо;

5) зі здійснення контролю і нагляду (контрольно-наглядові провадження) та ін. [128].

Значна частина вищезазначених адміністративних проваджень здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Більш детально питання забезпечення прав і свобод людини шляхом здійснення судочинства розглянуто у розділі III «Спрямованість адміністративного судочинства на забезпечення пріоритетності інституту прав та свобод людини».

Повернемося до видів та класифікації адміністративних проваджень. У літературі виокремлюють «такі групи цих проваджень:

- адміністративні провадження за зверненням громадян;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження з видачі ліцензії;
- провадження з надання громадянам пільг;
- виконавче провадження» [38].

Класифікація проваджень:

1. Нормотворчі провадження – становлять специфічну діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, затвердження, офіційного оголошення нормативно-правових актів.

Виділяють:

- провадження з упорядкування нормотворчості;
- провадження з упорядкування нормативного матеріалу;
- провадження із внесення змін до нормативного матеріалу [38].

2. Установчі провадження – це специфічна діяльність уповноважених суб'єктів з реалізації норм матеріального адміністративного права щодо створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур і комплектуванню їх персоналом. Виокремлюють:

- провадження щодо створення організаційних структур;
- провадження щодо реорганізації організаційних структур;

– провадження щодо ліквідації організаційних структур;  
 – провадження щодо комплектування організаційних структур персоналом [38].

3. Правозастосовні провадження – становлять специфічну діяльність уповноважених суб'єктів із застосування норм матеріального адміністративного права щодо розгляду та вирішення індивідуальних управлінських справ.

4. Провадження із застосування заходів адміністративного примусу (дисциплінарні провадження, виконавчі тощо).

5. Провадження із вжиття в адміністративному порядку заходів заохочення і стимулювання (провадження у справах щодо преміювання, провадження у справах щодо присвоєння почесних та інших звань тощо).

6. Провадження з реалізації громадянами своїх прав та обов'язків (провадження за зверненням громадян, провадження з надання громадянам спеціальних прав тощо).

7. Провадження з реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (провадження з легалізації юридичних осіб, провадження з надання юридичним особам пільг).

8. Контрольно-наглядові провадження (провадження з контролю за правоохоронною діяльністю, провадження щодо прокурорського нагляду) [7; 38].

О. В. Кузьменко розрізняє такі види проваджень:

- *нормотворчі провадження;*
- *заохочувальні провадження;*
- *дозвільні провадження;*
- *реєстраційні провадження;*
- *провадження у справах про адміністративні проступки;*
- *провадження в адміністративному суді (адміністративно-судочинські провадження).*

Найбільш важливими є нормотворчі провадження та провадження в адміністративному суді (в порядку адміністративного судочинства), про них ми поговоримо детальніше у наступних розділах.

Стосовно співвідношення категорії «адміністративне провадження» з категоріями «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Поняття «процес», «процедура», як зазначалося вище, в залежності від сфери застосування та контексту речення, можуть набувати різного значення («процес приватизації», «виробничі процеси», «технологічний процес», «процес виготовлення продуктів переробки», «виборчий процес», «бюджетний процес», «законотворчий процес» тощо) [113]. Усталеною слід вважати практику вживання терміну «процес» для позначення того чи іншого виду процесуального права. Аналіз текстів законодавчих актів свідчить, що ці поняття вживаються не лише для характеристики юридичного процесу, а й з метою визначення певних дій, певної діяльності або описання фаз розвитку різноманітних предметів і явищ, що відбуваються в порядку, встановленому законодавчими актами. Зазначене свідчить, що слід виокремлювати три поняття процесу – «процес у технічному, загальносоціальному значенні», а також у юридичному («правовий, «юридичний процес»). Процес і процедуру об'єднує те, що вони є формами виявлення руху матерії, тобто змінених існуючого стану речей, явищ тощо. Вважається, що процедура безпосередньо пов'язана з формальною стороною явищ, тоді як процес важко уявити відірваним від змістової зміни останніх [155]. Чинне законодавство України також широко вживає поняття «процес» у цивільно-процесуальному, кримінально-процесуальному, господарсько-процесуальному законодавстві, законодавстві про адміністративне судочинство та в інших нормативних актах.

Щодо поняття «адміністративне провадження», воно також вирізняється багатозначністю. Доцільно під цим поняттям («адміністративне провадження») розуміти сукупність правових норм, що регламентують певні дії (в рамках відповідної діяльності).

### 1.3 Додержання прав та свобод людини в процесі адміністративного провадження

Питання адміністративного провадження мають бути досліджені, на підставі нової стратегічної спрямованості сучасної адміністративно-правової галузі. Ця спрямованість, започаткована українськими представниками адміністративно-правової науки, протиставляється радянському адміністративному праву, яке, на думку В. Б. Авер'янова [1, с. 8], асоціюється, насамперед, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, мірами відповідальності. Це, на жаль, дуже стійка традиція, притаманна загалом пострадянській юридичній науці та практиці, зокрема українській [1, с. 8; 2].

Дослідження адміністративного провадження, виходячи із нової стратегічної спрямованості сучасної адміністративно-правової галузі, якраз і означає розгляд відповідних проваджень як засобів додержання прав та свобод людини в тому чи іншому процесі.

У такий спосіб додержання прав та свобод людини в процесі адміністративного провадження має стати ціллю його побудови. На ці цілі (функції) «працюють» такі складові адміністративного провадження як: а) їх правова урегульованість (юридична регламентація адміністративних проваджень); б) контроль за додержанням установленого регламенту адміністративного провадження; в) обмеження деяких контрольних функцій, розробка та затвердження правил планів-графіків перевірок суб'єктів господарювання та ін.

Зосередимося на першій складовій адміністративного провадження – правовій урегульованості (юридична регламентація адміністративних проваджень) адміністративного провадження – юридичній регламентації адміністративних проваджень.

Усі адміністративні провадження складаються з окремих операцій (стадій). Для кожного виду проваджень може бути притаманно кілька таких

стадій. Здійснюється провадження в адміністративних справах за участю суб'єктів, яких можна поділити на три групи: а) ті, що вирішують справу; б) ті, стосовно яких вирішують справу; в) допоміжні учасники процесу [128].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на певних стадіях. На думку Д. М. Бахраха, таких стадій чотири, а саме:

- адміністративне розслідування;
- розгляд справи;
- перегляд постанови;
- виконання постанови [128].

Адміністративне розслідування розпочинається порушенням справи про адміністративне правопорушення. Підставою для порушення справи є вчинення суб'єктом адміністративного правопорушення, яке фіксується в протоколі про адміністративне правопорушення. Останній складає уповноважена посадова особа чи представник громадської організації, чи орган громадської самодіяльності (наприклад, народний дружинник) [128].

У протоколі мають бути вказані певні дані: дата та місце його складання; дані про особу, яка склала протокол; дані про особу порушника; місце, час вчинення і сутність правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; інші матеріали, необхідні для вирішення справи. Протокол підписується особою, яка його склала, порушником, а за наявності свідків і потерпілих, – цими особами [128].

Протокол направляється уповноваженому органу (посадовій особі), який розглядає справу про адміністративне правопорушення. Протокол не складається у разі, коли, згідно із законодавством, адміністративний штраф накладається чи береться, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення. На штраф порушникові дається довідка (квитанція) встановленого зразку [128].

Справа про адміністративне правопорушення розглядається, зазвичай, за місцем його вчинення. Термін вирішення справи встановлюється

законодавством. Справа розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Без «винної» особи справа може бути розглянута тільки у разі, коли є дані про своєчасне оповіщення про місце і час розгляду справи, і якщо від цієї особи не було клопотання про відкладення справи. Законодавство передбачає також випадки, коли присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, обов'язкова [128].

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито. На цій стадії провадження орган (посадова особа) повинен був з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна ця особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують чи збільшують провину; чи мав місце матеріальний збиток; чи є підстави для передачі матеріалів справи на розгляд громадських організацій, трудового колективу; інші обставини, які б мали значення для правильного вирішення справи [128].

Розглядаючи справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) видає постанову у справі.

Постанова у справі оголошується відразу по закінченні розгляду справи особі, що притягнута до відповідальності. Копія цієї постанови протягом трьох днів видається чи надсилається особі, якій вона винесена. Така сама копія в такий самий термін вручається потерпілому на його прохання [128].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестована особою, стосовно якої вона була винесена, а також потерпілим. Постанова адміністративної комісії, виконкому сільської, селищної ради, державного органу виконавчої влади та посадових осіб може бути оскаржена в районний (міський) суд, рішення якого є кінцеве. Постанови інших органів (посадових осіб) про стягнення адміністративного штрафу оскаржуються у вищому органі чи вищою посадовою особою чи в районному (міському) суді, рішення якого є кінцевим [128].

Скарга подається протягом десяти днів від дня винесення постанови в адміністративній справі. Подання скарги вчасно зупиняє виконання постанови до її розгляду, за винятком постанови про застосування попередження і адміністративного арешту, а також у разі стягнення штрафу, який береться на місці вчинення адміністративного правопорушення [128].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення і рішення за скаргою можуть бути оскаржені прокурором.

При розгляді скарги чи протесту, відповідний орган (посадова особа) перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: постанову залишити без змін, скаргу і протест – без задоволення; відмінити постанову і направити справу на новий розгляд; відмінити постанову і закрити справу; змінити міру стягнення, але щоб не було збільшення її [128].

Установлено такий порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення: штраф повинен бути сплачений порушником не пізніше 15 днів з дня вручення постанови про його призначення.

Постанову про відшкодовуване вилучення предмета, про конфіскацію, про позбавлення спеціальних прав, про виправні роботи видає уповноважений на це орган в порядку, встановленому законодавством. Постанова про адміністративний арешт виконується органами внутрішніх справ [128].

Отже, адміністративне право і законодавство є найбільш несистематизованим як матеріальним, так і процесуальним правом. Сьогодні тільки-но вживаються заходи, аби його систематизувати, особливо кодифікувати, що сприятиме удосконаленню практики застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права.

Повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства визначає Кодекс адміністративного судочинства України [128].

«Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Змістом адміністративного судочинства є здійснення правосуддя в адміністративних справах шляхом розв’язання публічно-правових спорів» [10].

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері – публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень (ст. 2. ч. 1 Кодексу адміністративного судочинства України) [128].

Адміністративне судочинство здійснюється адміністративними судами. До них можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, окрім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [128].

Частина 1 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства встановлює, що «адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження» [10]. Провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи. Кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена та права на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України. Адміністративне судочинство здійснюється в адміністративних судах за таких принципів: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень [128].

Позовне провадження натомість поділяється на спрощене та загальне позовне провадження.

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи (ч. 2 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства).

Умови, за яких суд має право розглядати справи у загальному або спрощеному позовному провадженні, визначаються цим Кодексом [10].

Справами незначної складності відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, є справи щодо:

– «прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у

значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

– оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

– 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 [10];

– припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців;

– оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

– оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження [10];

– типові справи;

– оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

– інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

– перебування іноземців або осіб без громадянства на території України» [10].

Загальне позовне провадження призначається для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Винятково за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

– «щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

– щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

– щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб» [10].

Стосовно деяких контрольних функцій (держави) та їх обмеження (друга складова адміністративного провадження – контроль за додержанням встановленого регламенту).

Поняття контрольної функції держави можна вивести з поняття державного контролю, що, за визначенням О. Ф. Андрійко, полягає у спостереженні та перевірці суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих

помилки і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [4; 5, с. 349].

У науці адміністративного права використовується низка класифікацій видів державного контролю, які диференціюються за характером і обсягом контрольних повноважень (загальний і спеціальний контроль); за часом проведення контролю (попередній, поточний і подальший контроль); за характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом (зовнішній і внутрішній контроль); за суб'єктами, що здійснюють контроль (внутрішній адміністративний контроль, президентський контроль, парламентський контроль, судовий контроль, прокурорський нагляд) та ін. [5, с. 352–355].

У квітні 2007 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [127].

Значна кількість положень зазначеного Закону спрямовані на забезпечення прав і свобод людини у процесі контролю за господарською діяльністю. Зокрема, у цьому Законі було закріплено принципи пріоритетності безпеки в питаннях життя і здоров'я людини; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій [128; 167].

Слід відзначити, що захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, є головним завданням адміністративного судочинства (ст. 2 КАС України) [128]. Цей захист (йдеться у зазначеній статті) «має здійснюватися шляхом

справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ» [104].

З метою забезпечення прав і свобод людини, у процесі контролю за господарською діяльністю Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» досить детально регламентує порядок прийняття рішень про зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг (допускається лише за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника) (ч. 5 ст. 4 Закону) [68]. При цьому визначено, що вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності встановлюється винятково законом (ч. 4 ст. 4 Закону).

Є певна деталізація принципу неупередженості адміністративного органу через заборону «посадовій особі органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) щодо суб'єктів господарювання, з якими (або зі службовими особами) посадова особа перебуває в родинних стосунках» (ч. 3 ст. 5) [68].

Закладено формулу вирішення правових колізій – «у разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого відповідно до закону, припускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків суб'єкта господарювання або органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб, рішення приймається на користь суб'єкта господарювання» (ч. 7 ст. 4) [183]. Визначено права органу (на фіксацію заходів, на огляд територій і приміщень, на відбір зразків продукції тощо) та обов'язки (щодо планування контрольних заходів, письмового повідомлення про планову перевірку, визначення переліків питань для здійснення планових перевірок, пред'явлення службового посвідчення тощо). Визначено права суб'єктів господарювання – фіксувати процес заходу чи кожен окрему дію, бути присутнім під час здійснення контрольних заходів, надавати у письмовій формі свої пояснення (ст. 10). Наявне також право особи відмовляти у здійсненні перевірки в разі невиконання органом вимоги щодо повідомлення

про перевірку. Обмежено строки планових і позапланових заходів – відповідно 15 та 10 робочих днів (5 і 2 – щодо суб'єктів малого підприємництва), встановлено заборону для продовження цих строків (ч. 5 ст. 5), визначено підстави для позапланових заходів.

Регламентовано вимоги до «розпорядчих документів» (ст. 7): наказ для (про) проведення перевірки, посвідчення (направлення) на проведення заходу; акт за результатами заходу; «припис, розпорядження або інший розпорядчий документ».

У статті 12 передбачено вимогу врахування «пропорційності порушення і покарання» при застосуванні санкцій. Важливо, що цей Закон стосується не лише органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування та інших органів. Загалом для підприємців цей Закон можна було б оцінити позитивно, однак з погляду права такий розвиток підприємницького (а по суті – адміністративного) законодавства має і певні недоліки. По-перше, вважається, що держава дбає лише про підприємців: захист від «перевірок» створюється лише для суб'єктів господарювання. По-друге, це проблема і суто юридична, зокрема пов'язана з надмірністю та складністю нормативного регулювання. Цілком очевидно, що правових гарантій захисту своїх прав і законних інтересів потребують не лише підприємці, а й усі інші приватні особи, які є потенційними «об'єктами» контролю з боку адміністративних органів. З цією метою доцільно на більш загальному законодавчому рівні урегулювати порядок реалізації контрольних повноважень органів публічної адміністрації.

До речі, в Акті із загального адміністративного права Нідерландів, наприклад, цим питанням спеціально присвячено підрозділ 5:2, в якому визначаються права та обов'язки осіб, що здійснюють контроль за дотриманням законів. Зокрема, встановлено загальні обов'язки інспектора: негайно пред'являти своє посвідчення на вимогу особи; повертати зразки товарів, відібраних для перевірки; якнайшвидше повідомляти зацікавлену сторону про результати дослідження, вимірювання або взяття проб тощо.

У наших умовах побудови відносин у сфері контролю важливо витримати «золоту середину» і не лише захистити права різних категорій приватних осіб, але й забезпечити необхідними повноваженнями адміністративні органи. Адже в деяких сферах влада нині не має законних підстав для захисту публічних інтересів. Наприклад, будівельно-архітектурні служби не мають достатніх повноважень для здійснення контролю за переплануваннями та іншими будівельними роботами в житлових приміщеннях. Нарешті, щодо Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [68] можна відзначити і таке: домінування відомчих інтересів призводить до того, що чимало органів намагаються вийти з-під сфери його дії. Зокрема, вже сьогодні дія цього Закону «не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів контролю органами доходів і зборів, державного експортного контролю, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, телекомунікації, поштового зв'язку, радіочастотного ресурсу України, під час проведення процедур, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також оперативно-розшукової діяльності, прокурорського нагляду, досудового розслідування і правосуддя, державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, державного контролю та нагляду в галузі цивільної авіації, державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, постачання природного газу, зберігання природного газу в

обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється ліцензійними умовами провадження господарської діяльності із зберігання природного газу» [68]. Тобто сфера винятків звела нанівець найактуальніші і для бізнесу відносини. У такий спосіб можна констатувати, що інспекційна діяльність держави, яка займає значний обсяг у контрольній функції держави загалом та є особливо чутливою для громадян і бізнесу зокрема, потребує системного та науково обґрунтованого регулювання. І тут одним із правових шляхів є ухвалення загального адміністративно-процедурного закону, який би захистив права особи у відносинах зокрема з контрольними (інспекційними) органами. Звичайно, чимало інших аспектів контрольної функції держави потребують також удосконалення. Так, потребує оптимізації питання контролю за природними монополіями та суміжними ринками. Якість послуг і тарифи – це те, що повинно контролюватися відповідними державними регуляторами. Деякі з них утворено відносно давно (наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики), деякі мають менший досвід роботи (як, наприклад, Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг). Але навряд чи всі регулятори виконують свою роботу належно, зважаючи на теперішню якість послуг і непрозорість тарифоутворення. Також існують питання до якості виконання контрольної функції Антимонопольним комітетом, хоча саме забезпечення конкуренції та протидія монопольним змовам є надзвичайно важливими умовами для розвитку економіки, а отже, і держави. Тому і в цій частині ще потрібне удосконалення законодавства і практики. Отже, контрольна функція держави у всіх видах і формах повинна залишатися серед пріоритетних для дослідників і держави.

У грудні 2016 року Президент України підписав Закон «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Закон про мораторій на проведення державних планових перевірок малого і середнього бізнесу до 31 грудня 2017 року).

Закон розширив права підприємців. Зокрема, документ дає право бізнесменам не допускати посадових осіб органу державного контролю для проведення перевірки, якщо ними не пред'явлено відповідне погодження Державної регуляторної служби. Документом також регламентувалися випадки, коли державний контроль може проводитися. До 31 грудня 2017 року позапланові перевірки здійснюватимуться держорганами за письмовою заявою суб'єкта господарювання; за рішенням суду; у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання [6]. Планується також скасувати повноваження держорганів щодо зупинення зовнішньоекономічної діяльності бізнесу.

У плані подальшого вдосконалення контрольної діяльності (як адміністративного процесу) з боку державних органів, що здійснюється за допомогою відповідних адміністративних проваджень, для більш повного забезпечення прав та свобод громадян, доцільно вдосконалити правове регулювання організації цих проваджень. У рамках такого вдосконалення потрібно розробити програму реформування органів контролю, системи державного нагляду. У центрі програми, яку пропонується назвати «Програма вдосконалення, оптимізації контрольних функцій держави», має стати не тільки відповідне скорочення кількості органів держконтролю та чисельності їх працівників, а й зміни пріоритетів у їхній діяльності. Замість нинішньої цільової функції – наповнення (будь-якими засобами) державного бюджету, головним критерієм ефективного функціонування фіскальних органів має стати неспричинення шкоди незабороненому бізнесу, створення умов для його розвитку.

### **Висновки до Розділу 1**

Дослідження понять «процес», «процедура», «провадження» засвідчило, що в залежності від сфери застосування та контексту речення, ці поняття можуть набувати різного значення.

Усталеною слід вважати практику вживання терміну «процес» для позначення того чи іншого виду процесуального права. Аналіз текстів законодавчих актів свідчить, що ці поняття вживаються не лише для характеристики юридичного процесу, а й з метою визначення певних дій, певної діяльності або описання фаз розвитку різноманітних предметів і явищ, що відбуваються в порядку, встановленому законодавчими актами. Зазначене свідчить, що слід виокремлювати три поняття процесу – «процес у технічному, загальносоціальному значенні», а також у юридичному («правовий, «юридичний процес»). Процес і процедуру об'єднує те, що вони є формами виявлення руху матерії, тобто зміни наявного стану речей, явищ тощо. Вважається, що процедура безпосередньо пов'язана з формальною стороною явищ, тоді як процес важко уявити відірваним від змістової зміни останніх.

Чинне законодавство України також широко вживає поняття «процес» у цивільно-процесуальному, кримінально-процесуальному, господарсько-процесуальному законодавстві, законодавстві про адміністративне судочинство та і інших нормативних актах. Поняття «адміністративне провадження» також вирізняється багатозначністю. Під цим поняттям («адміністративне провадження») слід тлумачити сукупність правових норм, що регламентують певні дії (в рамках відповідної діяльності). До переліку основних адміністративних проваджень відносяться нормативне провадження та адміністративний процес, адміністративне судочинство.

Щодо подальшого вдосконалення контрольної діяльності з боку державних органів, що здійснюється за допомогою відповідних адміністративних проваджень, більш повного забезпечення прав та свобод громадян можна було б запропонувати розробити програму реформування органів контролю, системи державного нагляду. З метою удосконалення контрольних функцій держави, їх оптимізації, було б доцільне не тільки відповідне скорочення кількості органів держконтролю та чисельності їх працівників, а й зміни пріоритетів в їх діяльності. Замість цільової функції –

наповнення (будь-якими засобами) державного бюджету, головним критерієм ефективного функціонування фіскальних органів має стати неспричинення шкоди незабороненому бізнесу, створення умов для його розвитку.

## РОЗДІЛ 2

### НОРМОТВОРЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

#### ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

#### 2.1 Нормотворче провадження як теорія адміністративного процесу

У попередньому розділі було з'ясовано поняття «процес» (юридичний процес). З огляду на те, що поняття «процес», залежно від сфери застосування та контексту речення, може набувати різного значення, в законодавстві воно вживається не лише для характеристики юридичного процесу, а й для описання фаз розвитку будь-яких предметів і явищ, що відбуваються в порядку, визначеному законодавством [113].

Юридичні процеси поділяються на правотворчий, правозастосовний та установчий. У межах цього розділу ми зосередимося на першому процесі – процесі правотворчості. Їй присвячене досить широке коло наукових досліджень. Прийнятним є погляд М. О. Теплюк [165] щодо того, що незважаючи на зусилля значної кількості відомих українських і російських учених, до сфери наукового інтересу яких увійшли питання юридичної діяльності та правотворчості (С. Алексєєв, О. Зайчук, В. Ісаков, В. Карташов, Д. Керімов, М. Козюбра, А. Колодій, М. Кравченко, В. Кудрявцев, О. Кузьменко, О. Лейст, В. Лемак, М. Марченко, О. Міцкевич, В. Нерсесянц, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, А. Піголкін, С. Поленіна, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скрипнюк, Т. Тарахонич, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, В. Туманов, Р. Халфіна, В. Цветков, М. Цвік, Ю.С. Шемшученко, І. Ющик, І. Яковюк та ін.), дотепер не вдалося сформувати єдину наукову концепцію такого виду юридичної діяльності як правотворчість.

Однак в полі зору науковців й досі не завжди перебувають питання діяльності, пов'язаної з правом, правотворчості в контексті її

результативності, природи закону як управлінського рішення держави та його ознак. На відміну від інших процесів, прийняття нормативно-правових рішень відрізняється тим, що є особливим процесом, а саме: діяльністю держави, пов'язаною з правом, тобто з розробленням юридичних норм. При цьому останні мають бути вироблені та реалізовані у правовий спосіб як особливі управлінські рішення – нормативно-правові акти.

З приводу форм державної діяльності [165], В. С. Петров свого часу писав: «Що стосується правових форм діяльності держави, то до них належать створення, реалізація та охорона права. У літературі ці форми називають видами державної діяльності або формами здійснення функцій держави. Створення права (правотворчість) є специфічний вид діяльності державних органів, так як жодні інші органи й установи панівного класу не мають права створювати юридичних норм. Якщо юридичні норми, як виняток, створюються недержавними органами, то і в цьому випадку конкретне повноваження на створення права вони отримують від державної влади». У літературі, зауважував водночас автор, висловлюються різні думки щодо класифікації видів діяльності держави. Зокрема, вказується на відмінність законодавчої, виконавчо-розпорядчої, судової та наглядової діяльності. Водночас В. С. Петров акцентував, що право має і самостійну соціальну цінність, не обумовлену лише його роллю знаряддя в руках держави, яка виражається в організаційній ролі права щодо держави. Тому не слід повністю ототожнювати функції права з функціями держави, право як суспільне явище, виконує особливі за своїм змістом соціальні функції [116, с. 123–124; 165]. Однією з перших спеціальних праць, присвячених вивченню пов'язаної з правом діяльності як самостійного явища, можна вважати дисертаційну роботу В. М. Карташова. У ній дослідник пропонує таке визначення юридичної діяльності – це «об'єктивована в офіційних актах, опосередкована правом, інтелектуально-вольова, управлінська, виробничо-трудова діяльність компетентних установ і організацій, що здійснюється в певних процедурно-процесуальних формах за допомогою

спеціальних юридичних дій та операцій, способів й засобів, спрямована на вирішення суспільних завдань і функцій, і задоволення тим самим публічних та приватних інтересів» [78, с. 8; 165].

Аналізуючи це визначення, можна відзначити, що воно, по-перше, не охоплює усі правові форми діяльності держави (зокрема правовиконання, яке безпосередньо не об'єктивується в офіційних актах), а по-друге, як діяльність компетентних установ і організацій, виходить за межі форм діяльності держави. У такий спосіб учений об'єднує у понятті «юридична діяльність» державну і недержавну діяльність, хоча кожна з них має свою суттєву специфіку, так як одна з них є публічно-владною діяльністю, а друга до такої не належить. Таке визначення в літературі було сприйнято критично [165]. С. Д. Гусарев стверджує: «У сучасній юридичній літературі, присвяченій питанням професійної діяльності юристів, ще не склалося чіткого уявлення стосовно поняття юридичної діяльності, її структури, змісту, функціонального призначення. Теоретично невирішеними залишаються питання співвідношення юридичної діяльності з такими категоріями, як юридична або правова практика, правова поведінка, правовий досвід». Згідно з В. М. Карташовим здійснення юридичної діяльності є прерогативою державних органів. Держава володіє монополією на здійснення юридичної діяльності, в якій проявляються основні властивості державного суверенітету [78]. Водночас С. Д. Гусарев зазначає, що якщо проаналізувати умови, порядок, рівень якості здійснення юридичної діяльності в недержавному секторі, то слід визнати пріоритет громадського та корпоративного контролю наддержавним. Важливими факторами відносної самостійності дослідник вважає самоврядування і самофінансування недержавних об'єднань професійних юристів. Здійснивши аналіз різних підходів до визначення поняття юридичної діяльності, учений пропонує тлумачити юридичну діяльність як різновид правової діяльності і визначає останню як один з видів соціальної діяльності, що здійснюється суб'єктами права, з використанням правових

засобів та з метою отримання правового результату, внаслідок чого в процесі функціонування суспільних відносин відбуваються створення права, його розвиток та матеріалізація [165]. «Юридична діяльність – це різновид правової діяльності, що здійснюється у сфері права юристами на професійній основі з метою отримання правового результату, задоволення потреб та інтересів соціальних суб'єктів відповідно до вимог права» [45, с. 80, 85; 165]. Це означає, що до змісту юридичної діяльності належить створення, реалізація та охорона права або правотворчість, правореалізація і правоохоронна діяльність. Тобто у юридичній діяльності закон як нормативно-правове управлінське рішення, формулюється державою, нею закон охороняється від порушень.

Деяко інша позиція В. Леушина, який розглядає окремі ознаки юридичної діяльності у зв'язку з проблемами юридичної практики.

На думку М. Ковалю, у характеристиці юридичної практики часто ігнорують її правову природу, професійну спеціалізацію. «Юридичну діяльність науковець вважає одним з фундаментальних складників юриспруденції, який за допомогою спеціальних засобів, прийомів та методів забезпечує перетворення здобутків юридичної науки на різні аспекти суспільного життя. Безпосередньо в юридичній діяльності реалізуються основні закономірності функціонування правової практики» [163].

Згідно з Н. Оніщенко при аналізі юридичної діяльності необхідно враховувати умови її професійного здійснення: соціальне середовище, правові елементи, а також ресурсні, кадрові, інформаційні, технічні чинники, фінансове забезпечення.

За спостереженням А. Жалінського, «юридична діяльність» не всіма авторами асоціюється із професією юриста. Водночас воно знаходить конкретизацію у працях із галузевих дисциплін, де характеризується як діяльність суду, прокуратури, органів попереднього розслідування, а також усіх, хто бере участь у її здійсненні.

«Різноманітність інтерпретацій юридичної діяльності – результат методологічного плюралізму, а також недостатньої уваги до цієї проблеми дослідників загальної історії держави і права. Вмотивовані тлумачення цього поняття мають враховувати ознаки юридичної діяльності як діяльності соціальної, а також найхарактерніші її правові особливості» [163].

Отож «юридична діяльність – це різновид правової діяльності, що здійснюється у сфері права юристами на професійній основі, з метою отримання правового результату, задоволення потреб та інтересів соціальних суб'єктів відповідно до вимог права» [163].

Юридичну діяльність характеризують такі ознаки:

«а) юридична діяльність здійснюється у сфері права. Наявність права передбачає наявність юридичної діяльності, яка забезпечує функціонування (дію) права. За відсутності правових норм загалом – права, юридична робота втрачає об'єкт впливу та основний інструментарій. Сфера права – всі структурні рівні та види суспільних відносин, де право реально здійснює свій вплив; різноманітні сфери соціального життя, найрізноманітніші життєві ситуації, в яких люди для отримання позитивного результату керуються приписами правових актів. Навіть у релігійній діяльності, а також діяльності громадських об'єднань право зберігає свій вплив, хоча і в дещо опосередкованій формі;

б) юридичну діяльність здійснюють юристи. У сфері юридичної діяльності працюють спеціалісти – професіонали, які володіють спеціалізованими правовими знаннями, відповідними навичками роботи, кваліфіковано виконують юридично значущі дії, що визначають зміст їхньої роботи. Складність життєвих ситуацій, які вирішують юристи, висока вимогливість правових процедур, особливості формально-абстрактного мислення і термінології юридичного спілкування потребують спеціально підготовлених фахівців;

в) юридична діяльність спрямована на організування діяльності інших суб'єктів права. Стосовно всіх суб'єктів, право здійснює формально

однаковий вплив, що зумовлено формальною їх рівністю перед силою правових приписів. Водночас спеціальна група суб'єктів, які, крім виконання своїх статусних обов'язків, повинні визначати правове становище інших осіб, стежити за якістю здійснення ними правових норм, допомагати їм у реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, створювати належні умови для забезпечення ефективної реалізації правових норм [163];

г) метою юридичної діяльності є впорядкування та узгодження суспільних відносин. Право встановлює межі можливостей людини, за які не можна виходити, так як це призводить до втручання у сферу прав іншого суб'єкта. Завдання юридичної діяльності полягають у встановленні меж можливої поведінки суб'єкта, здійсненні представництва його інтересів, наповненні суб'єктивних можливостей змістом, захисті від протиправного втручання інших суб'єктів та зобов'язувати винних до відновлення порушеної межі;

д) у процесі здійснення юридичної діяльності використовують правові і неправові засоби. У сфері права неможливо обійтися без засобів, що виконують роль інструментарію реалізації повноважень юристів. Ними є норми права, правові відносини, права та обов'язки, юридично значущі документи та вчинки, індивідуально-правові вказівки, розпорядження, правова свідомість, акти реалізації права тощо. Усі вони є похідними формами права, правовими явищами; функціонують у різних сферах життя суспільства та у взаємодії з неправовими явищами – супутніми або допоміжними засобами, що сприяють підвищенню ефективності роботи юристів. Тому, характеризуючи юридичну діяльність, ведуть мову про поєднання правових і неправових засобів щодо здійснення ними повноважень;

е) правова регламентація юридичної діяльності. Діяльність юристів регламентується нормами права, а також іншими соціальними нормами (мораль, корпоративні норми). Існування системи законів, що регламентують діяльність суду, прокуратури, адвокатури, поліції, нотаріату, а також системи

процесуальних законів і норм свідчать про впорядкованість правової процедури. Кожна компетенція посадової особи, юридичної установи здійснюється у певній формі, за певною процедурою та у встановлений термін;

ж) юридична діяльність здійснюється у формі практичної, наукової та навчальної діяльності. Кожна має особливу мету, зміст, засоби здійснення тощо та відбувається у специфічному соціальному середовищі (сфері). Практична діяльність юристів є провідною, а навчальна та наукова – додатковою або специфічною формою. Вони взаємодіють, що зумовлено єдністю їх правової природи. Форми юридичної діяльності слід розглядати комплексно, з урахуванням специфіки та функціонального призначення кожної з них» [163].

«Правоутворення як процес утворення права, складається з трьох етапів: гносеологічного, який відображає процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості; матеріального – де право формується у результаті реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що трансформуються у конкретні правовідносини; інституціонального – коли право виступає у вигляді норм права, які у сукупності утворюють систему. Тобто зміст поняття правотворення відображає процес появи права як результат соціального розвитку суспільства, що бере початок із з'ясування потреби у нормативному регулюванні суспільних відносин, створення концепції (ідеї, форми) такого регулювання, розроблення і прийняття правового акта та введення його в дію» [164].

Відповідно правотворчість є одним із етапів правотворення, правова форма діяльності держави та уповноважених організацій з прийняття, зміни, призупинення дії і скасування юридичних норм. «Різновидами правотворчості є законотворчість, правотворчість суду, договірна та санкціонована правотворчість» [164].

Як елемент правового регулювання, правотворчість є результатом об'єктивного розвитку суспільних відносин, безпосередньо спрямованим на

їх урегулювання. Мета, зміст та результати правотворчої діяльності обумовлюються різноманітними факторами, об'єктивно наявними у суспільстві, його різних сферах. Серед них: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства тощо. Відповідно ефективність правотворчої діяльності залежить від врахування цих факторів, а також принципів правотворчої діяльності. «Це найважливіший засіб управління суспільством, з погляду формування стратегії його розвитку, а також показник цивілізованості й демократизації суспільства.

Метою правотворчості є створення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, яка регулює різноманітні за змістом суспільні відносини; розвиток і вдосконалення національного права у контексті основних тенденцій розвитку міжнародного права та відповідності його основним стандартам; утвердження принципу верховенства права» [164].

Ознаки правотворчості:

«1. Це активна, творча, постадійна діяльність уповноважених державою суб'єктів;

2. Суб'єктами правотворчості виступають державні органи, уповноважені недержавні структури (органи місцевого самоврядування, профспілки тощо), а також народ – при винесенні нормативно-правових актів на референдуми;

3. Правотворча діяльність здійснюється в межах установлених процесуальних норм (процедур), що містяться в Конституції, регламентах, статутах тощо;

4. Змістом правотворчості є прийняття нових норм права, скасування або удосконалення старих;

5. Правотворчість виступає у певних видах» [164].

Окрім того, у юридичній літературі правотворчий процес визначається як специфічна діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій і посадових осіб, що передбачає систему дій з підготовки,

затвердження та офіційного оголошення нормативно-правових актів. Вона має за мету створення і підтримання системи права у належному стані, який відповідає потребам правового регулювання на тому етапі розвитку суспільства [160, с. 67; 165]. На думку В. В. Іванова, поняття «правотворчість» (яке він ототожнює з нормотворчістю) охоплює встановлення (створення, санкціонування, змінення, скасування) правових норм. За своїм фактичним змістом правотворчість – це система організаційно-процесуальних дій суб'єктів права (державних і недержавних), спрямована на встановлення (створення, зміну, скасування) правових норм. До способів правотворчої діяльності (які можна назвати її видами) В. В. Іванов відносить законотворчість, підзаконну, прецедентну та договірну правотворчість [73, с. 87–88]. Близьким до цього є В. М. Карташов, який розглядає правотворчість як один з видів юридичної діяльності, що визначається залежно від характеру, способу перетворення суспільних відносин (поряд з правозастосувальною, розпорядчою та інтерпретаційною діяльностями). Учений трактує правотворчу діяльність як складний процес перетворення соціального в правове, процес суб'єктивації об'єктивного та об'єктивації суб'єктивного [78; 165].

Вітчизняна юридична література, на думку Т. О. Дідич, характеризується наявністю різновекторних дискусійних підходів до розуміння феномену правотворення [53; 165]. При цьому автор зазначає, що «творення права є особливий різновид юридичної практичної діяльності, який має творчий інтелектуальний характер та пов'язаний з розробкою, обговоренням, прийняттям та введенням у дію правових норм у вигляді форм (джерел) права, що обумовлений рівнем суспільного розвитку та забезпечує пропорційну залежність між потребами суспільства та адекватним якісним рівнем законодавчої бази» [53, с. 91–94]. Аналізуючи висвітлення проблеми правотворчості в юридичній літературі, О. І. Ющик робить висновок, що навіть такі споріднені терміни як «правотворчість», «правотворча діяльність», «право творчий процес» теоретики

використовують неоднозначно. При цьому термін «нормотворчість» більшість теоретиків використовує як синонім терміна «правотворчість» без будь-яких пояснень необхідності вживання двох термінів однакового значення, так само як у юридичній науці застосовуються в однаковому значенні терміни «правова норма» («норма права») та «юридична норма» [165; 197, с. 68–69]. Водночас, на думку вченого, «правотворчість і нормотворчість – це сфери, що певною мірою збігаються, однак не є абсолютно тотожними». Якщо правотворчість означає «творення права», то нормотворчість слід розуміти як «творення норм». Так як у суспільстві існують різні норми (технічні, санітарно-гігієнічні, граматичні тощо), а соціальні норми, до яких належать і юридичні, становлять лише частину з них, то це означає, що «нормотворчість» є більш загальне поняття, ніж «правотворчість», виступає як родове поняття щодо творення соціальних норм, тільки одним з різновидів якого є правова нормотворчість, поряд з релігійною, мовною, етичною [165; 197]. Юридична норма, наголошує О. І. Ющик, становить необхідний момент права, який структурує правову матерію, а отже, надає праву формальну визначеність. «У цьому сенсі, – робить висновок автор, – юридична норма може розглядатись як момент процесу творення права, так як без юридичних норм ні про яке дійсне розвинене право не йдеться. Однак навіть поверхове уявлення про право не зводиться до його формальної нормативної визначеності позитивного права. У контексті цього процес творення права не обмежується, очевидно, офіційним формулюванням юридичних норм у нормативно-правових актах державних органів, а передбачає й інші способи формування права» [165; 197, с. 70]. Цей висновок перебуває в руслі тенденцій сучасного розвитку праворозуміння. З нього випливає, що дослідження поняття правотворчості, як і проблеми дії закону, може бути здійснене в різних аспектах, а саме: філософсько-правовому, соціологічному та інструментально-правовому (в аспекті догми права). Саме в цих аспектах переважно історично складалося розуміння права і зараз розвивається сучасне праворозуміння,

про що свідчать праці останнього періоду – В. П. Казимирчука, В. М. Кудрявцева, С. С. Алексєєва, Д. А. Керімова, Ю. І. Гревцова та І. Ю. Козліхіна, К. К. Жоля, колективна праця науковців Інституту держави і права імені В. М. Корецького під редакцією Н. М. Оніщенко, низка праць інших учених [165]. Досліджуючи питання правотворчості, не слід протиставляти, вважає М. О. Теплюк [165], роль держави у формуванні права «силам суспільства», так як це не наближає до пізнання права і правотворчості, а тільки створює ілюзію такого пізнання. Ця ілюзія, як зазначає О. В. Міцкевич, полягає насамперед у визнанні деякого постулату «справжнього права», що нібито існує незалежно від держави у звичай як продукті колективної свідомості. Насправді жодне правило не набуває характеру правової норми, доки воно не санкціоноване у формі закону, надання значення прецедента судовому рішення, визнання й формулювання судом або законом звичаю. Дослідник підсумовує, що силою, яка створює право, завжди виявляється держава, проте не «сама собою», а виражаючи інтереси і волю певної частини суспільства. Правила, що не встановлені і не санкціоновані державою, тобто такі, що виникли поза волею держави, належать не до права, а до інших видів соціальних норм [119, с. 273–274; 165]. Цю думку підтверджують дослідження й інших авторів у галузі теорії права, зокрема праця О. І. Ющика, в якій пропонується загальне вчення про право на основі діалектичної методології [195]. Враховуючи це, М. О. Теплюк розглядає правотворчість у традиційному значенні державної правової нормотворчості. На його думку, вивчення державної правової нормотворчості є найбільш необхідним для задоволення практичних потреб державного управління на основі права. Вказана правотворчість, зазначається в літературі, може здійснюватися різними способами залежно від того, з якою із трьох функцій держави вона пов'язана. Законодавча функція передбачає «законну» нормотворчість, адміністративній функції відповідає підзаконна нормотворчість, а правоохоронній – «судово-прецедентна» нормотворчість (у правових системах, де вона має місце) [165]. Вироблення

державним апаратом нормативно-правових актів за своїм змістом є правовою нормотворчістю, а з погляду спрямованості, призначення цього процесу, підпорядкованості його формуванню правової матерії моментом правотворчого процесу. Продукт державної правової нормотворчості – це, найперше, нормативно-правові акти, які у всій своїй сукупності містять систему юридичних норм [165]. Натомість норми виражаються у вигляді численних нормативних положень, які є змістом різних нормативно-правових актів. З огляду на це, такі акти в юридичній науці називають джерелами юридичних норм (джерелами права). У літературі наводяться різні класифікації нормативно-правових актів, однак усі вони зводяться до загального поділу їх на дві основні групи: закони та підзаконні нормативно-правові акти [165]. І. В. Котелевська зазначає, що серед усієї сукупності правових актів виокремлюються такі угруповання, як закони і підзаконні акти. Це найбільш значущий конституційний критерій розрізнення, враховуючи, що закон виступає як базовий первинний регулятор, а підзаконний акт – як похідний спеціалізований акт – за предметом, формою та суб'єктом прийняття. Найчастіше точкою відправлення є критерій юридичної сили, що визнається й у більшості праць з теорії держави і права [90, с. 35–36]. Поняття та ознаки закону, як базового первинного регулятора, тривалий час залишаються предметом розгляду теоретиків, проте найчастіше вітчизняні автори обмежуються формальним баченням і суперечливими уявленнями, що заплутують його розуміння [165].

І. Є. Словська серед головних ознак закону виокремлює такі: родова категорія – нормативно-правовий акт; суб'єкт прийняття – вищий представницький орган державної влади або народ на референдумі; предмет правового регулювання – найбільш цінні для суспільства і держави відносини; вища юридична сила стосовно інших правових актів, які є підзаконними; наявність певної структури і реквізитів; може бути змінений тільки законом та перевірений на відповідність Основному Закону лише

Конституційним Судом України [152, с. 7]. У наведеному визначенні, на думку М. О. Теплюк, непевним є насамперед предмет правового регулювання, так як цінність відносин для суспільства і держави, по-перше, може бути в різний час різною, а по-друге, не розкриваються критерії, за якими визначено найбільшу цінність. Щодо наявності певної структури і реквізитів, то це не можна вважати специфічною ознакою закону, їх мають більшість нормативно-правових та індивідуально-правових актів [165]. Отже, можливість перевірити закон на відповідність Основному Закону лише Конституційним Судом України передбачена не для закону загалом як такого, а саме для законів України, тому її не можна розглядати як ознаку закону взагалі. До того ж не зрозуміло, чи вчений відносить до категорії законів Конституцію держави. Дослідження законів у системі джерел права та їх класифікації здійснив І. М. Овчаренко. Дослідник зазначає, що в правових системах світу в різні епохи до поняття закону існували різні підходи, ним конкретизовано уявлення про досконалість закону, яка виявляється через його якість, втілену у формі (нормативно-правовий акт) і змісті закону (норми права як регулятори суспільних відносин), з урахуванням системи зовнішніх факторів, які перебувають за межами їх змісту [165]. Науковець поділяє закони України на основні (конституція, конституційні – органічні та «реформувальні») та звичайні. Залежно від функціонального призначення, він поділяє закони на такі, що регулюють певну сферу суспільних відносин, та закони, що закріплюють певну процедуру введення в дію іншого закону чи ратифікації міжнародних актів. Останні учений класифікує також як спеціалізовані закони, регулятивна природа яких обмежена введенням у дію інших законів і нормативно-правових договорів [165]. І. М. Овчаренко визначає такі закони як оперативно-забезпечувальні, що натомість поділяються за об'єктом дії на закони про введення в дію та закони про ратифікацію міжнародних договорів [117, с. 4–5]. У вітчизняній енциклопедичній літературі також зазначається, що класифікація законів здійснюється на основі різних

критеріїв, зокрема за юридичною силою виділяються конституційні закони (конституція, закони, що вносять до конституції зміни) та поточні закони, що приймаються на основі та на виконання конституційних законів і становлять поточне законодавство [194, с. 475]. Аналіз наведених вище класифікацій законів дає підстави стверджувати, що в більшості випадків ці класифікації ґрунтуються на не зовсім коректних з логічного погляду критеріях, а тому не дають чіткого уявлення про видові ознаки законів. Однак, це тема окремого дослідження [165]. Теоретики права (О. І. Ющик, І. М. Овчаренко, М. О. Теплюк), досліджуючи ознаки закону, наголошували на необхідності насамперед враховувати, що закон є продуктом державної правотворчої діяльності, в ній він набуває свого змісту і форми, притаманних йому ознак, від неї залежать ознаки (а ми б додали: «системоутворюючі») закону [165].

Правотворчий процес – це специфічна діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій і посадових осіб, що складається із системи дій з підготовки, затвердження й офіційного оголошення нормативно-правових актів [165]. Вона виявляється насамперед у тому, що створює та підтримує систему права в належному стані, який відповідає потребам правового регулювання на відповідному етапі розвитку суспільства.

Стимулюючими обставинами правотворчого процесу є об'єктивна потреба у правовому оформленні певних суспільних відносин, а також право правотворчої ініціативи.

Правотворчість (нормотворення) необхідно розглядати в межах більш широкого поняття [165] – правотворення (або формування права) і не ототожнювати з ним.

Правотворчість – офіційна частина правотворення, спрямована на оформлення моделей поведінки, правових статусів індивідуальних і колективних суб'єктів права; самостійна і вирішальна стадія (вищий рівень) правотворення; ініціативу, пропозицію про необхідність прийняття того чи

іншого закону не можна вважати правотворчістю [165], хоч з ініціативи може початися правотворчість.

У процесі правотворення, зазначають автори навчального посібника «Адміністративний процес», відбувається визрівання відповідних нормативних рішень. Перш ніж почнеться правотворчість, у суспільстві має виникнути потреба в регулюванні певної сфери громадського життя або внесення змін до її регулювання. Правотворчість починається тоді, коли приймається державне рішення про підготовку проєкту нормативно-правового акту, наприклад, закону.

Наведене свідчить, що в теорії адміністративних проваджень, зокрема, нормотворчого провадження, продовжують домінувати рекомендації т. зв. описового характеру. Водночас в рамках точних наук напрацьовано потужний науковий інструментарій, який може достатньо ефективно використовуватися в нормотворчих провадженнях, суттєво підвищуючи якість відповідних правових рішень. Зокрема, до такого інструментарію слід віднести системну методологію, системний апарат, які є надзвичайно потенційно потужними засобами виявлення та вирішення дійсних (не надуманих) проблем.

Наявність одних і тих самих проблем законодавства (низька ефективність, неповнота правового регулювання (при одночасно наявній множинності правових норм), їх суперечливість, дублювання – все це далеко неповний перелік недоліків законодавства, що діє, зокрема, в економічній сфері) свідчить про нагальну потребу у застосуванні вищезазначеного інструментарію у процесі вдосконалення нормотворчого провадження.

Відповідні методи мають застосовуватися на всіх етапах нормотворчої діяльності, охоплювати усі процедури, починаючи від формулювання законодавчих ідей, їх оцінки, планування розробки концепцій і підготовки проєктів законодавчих актів, виміру прогнозованого (а потім і фактичного їх регуляторного впливу) на відповідні відносини і закінчуючи моніторингом

ефективності введених у дію норм, аналізом результатів, коректуванням тих чи інших правових рішень та їх систематизацією [188].

На підставі цього викладемо деякі основні положення загальної теорії систем та системного аналізу, що можуть бути використані у процесі нормотворчої діяльності.

Найпростіше скласти уявлення про системний аналіз, перерахувавши його найосновніші поняття і твердження. Системний аналіз – це методологія вирішення крупних проблем, заснована на концепції систем. Системний аналіз може також розглядатися як методологія побудови організацій, так як організації можуть розглядатися як те, що реалізує методологію рішення проблем.

Щодо вирішення більш значущих проблем. Під проблемою у системному аналізі розуміється різниця між бажаним і фактичним станами, систематичне відхилення значення показників фактичного стану від значень показників бажаного стану. Проблема, у такий спосіб, має бути крупною, суттєвою, носити систематичний характер і безумовно, актуальною.

Потрібно виявити причини виникнення проблеми і з огляду на ці причини, розробити (сформулювати) альтернативи їх вирішення.

Вважається, що в центрі методології системного аналізу знаходиться операція кількісного порівняння альтернатив, яка виконується з метою вибору альтернативи, що підлягає реалізації. Якщо вимога рівноякості альтернатив виконана, можуть бути отримані кількісні оцінки. Але для того, щоб кількісні оцінки дозволяли вести порівняння альтернатив, вони повинні відображати властивості альтернатив (вихідний результат, ефективність, вартість та ін.) [149]. Досягти цього можна, якщо враховані всі елементи альтернативи і надані правильні оцінки кожному елементу, що беруть участь у порівнянні. Так виникає ідея виділення «всіх елементів, пов'язаних з цією альтернативою», тенденція, яка виражається як «всебічний облік усіх обставин». Цілісність, що виокремлюється за цим визначенням і називається в системному аналізі *повною системою* або просто *системою* [149].

Системою, у такий спосіб, є те, що вирішує проблему. Але як виділити цю цілісність, «систему», як встановити, входить даний елемент у цю альтернативу, чи ні? Єдиним критерієм може бути участь цього елемента в процесі, що призводить до появи вихідного результату такої альтернативи [149].

У рамках системного аналізу використовується проблемно-орієнтований підхід, який полягає у виявленні проблеми, її структуризації (побудови «дерева» проблем), аналізі і встановленні причин виникнення проблеми (її складових), а також розробці альтернатив вирішення проблеми (формування переліку заходів, цільової комплексної програми тощо). Так, виходячи з розробленої в рамках конструктивної ФП системної методології, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення державного управління, змісту конституційної реформи, концепції управління наукою і освітою тощо.

Продовжуючи викладення понятійного апарату системної методології, зазначимо, що згідно з системним аналізом система визначається завданням системних об'єктів, властивостей та зв'язків. Системні об'єкти – це «вхід», «процес», «вихід», «зворотний зв'язок» і «обмеження» [149].

Входом називається те, що змінюється при протіканні цього процесу. Процес переводить вхід у вихід. Здатність переводити даний вхід у даний вихід називається властивістю цього процесу. Зв'язок визначає проходження процесів [149], а вихід будь-якого процесу є входом визначеного процесу. Всякий вхід системи є виходом цієї або іншої системи, а всякий вихід – входом. Виділити систему в реальному світі означає вказати всі процеси, що дають даний вихід. «Штучні системи – це такі, елементи яких зроблені людьми тобто являються виходом свідомо виконуваних процесів людини» [149].

У всякій штучній системі існують три різних за своєю роллю підпроцесів: основний процес, зворотний зв'язок і обмеження. Основний процес перетворює вхід у вихід [149]. Зворотний зв'язок виконує низку

операцій: порівнює вибірку виходу з моделлю виходу і виділяє відмінність, оцінює зміст відмінності, виробляє рішення, поєднане з відмінністю, формує процес введення рішення (втручання в процес системи) і впливає на процес, з метою зближення виходу і моделі виходу. Процес обмеження збуджується споживачем (покупцем) виходу системи, що аналізує її вихід [111; 149].

Щодо практичного застосування системного інструментарію. Він застосовувався як при визначенні об'єктів дослідження, так і в процесах їх аналізу та вдосконалення. При цьому ми виходили з того, що вже у самому визначенні має закладатися методологія його аналізу і вдосконалення (синтезу). Таким позначенням господарського могло б слугувати, на нашу думку, визначення системи за загальною теорією систем, яке надане в роботах представників цієї науки Л. Берталанфі, О. І. Уймова, І.В. Блауберга, Е. Г. Юдіна та ін. Згідно з таким визначенням господарське законодавство як система – це множинність елементів (норм права), на якому реалізується відношення, що має певні властивості (характеристики цих норм). З цього випливає, що ми можемо мати справу з двома системами – моделями (модель – це система, що відображає іншу систему) господарського законодавства: фактичною, яка представляє ту систему господарського законодавства, яка є насправді, і бажану (нормативну) – яка має бути, яку ми маємо створити. Властивості наявної системи господарського законодавства можна виявити, шляхом аналізу цього законодавства та оцінки ефективності його дії. Нормативна система (модель) господарського законодавства визначається через його бажані властивості.

Введемо також поняття нормативної моделі діяльності. НМД представляє собою визначену сукупність затверджених у встановленому порядку нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, які визначають технологію розроблення, погодження, прийняття та моніторингу нормативних актів [188]. Плідність цього поняття полягає у відкритті можливості застосування для вдосконалення правового регулювання вищезгаданої діяльності усього наукового апарату

моделювання, апарату загальної теорії систем і системного аналізу. У юридичних дослідженнях, присвячених нормотворенню, оптимальності методології вдосконалення правового регулювання, бажана система правових актів зазвичай не визначається. Хоча з аналізу юридичної літератури (робіт з теорії права, теорії галузевих юридичних наук), наукових робіт економічного напрямку, змісту правових актів, які видаються з приводу вдосконалення правового регулювання, можна визначити бажану систему, а точніше бажані системоутворюючі властивості господарсько-правових актів. Це спрямованість цих актів на вирішення дійсних, найважливіших проблем, їх ефективність, несуперечливість, узгодженість тощо.

Що стосується задачі аналізу, дослідження фактичної системи. При її розв'язанні слід відповісти, хто, якими силами і ЯК САМЕ фактично ініціює той чи інший правовий акт, а також ЯК він РОЗРОБЛЮЄТЬСЯ. Важливо з'ясувати, яка «технологія», процедури здійснюються при цьому, хто і як їх виконує, дослідити всі фактори впливу на процеси розроблення і прийняття проєкту. Шляхом цілеспрямованого впливу на процеси розроблення і прийняття правових актів, можна нейтралізувати ті негативні наслідки, до яких може призвести прийняття того чи іншого проєкту рішення, або, навпаки, сприяти, поширити його потенційну позитивну ефективність. Наприклад, законопроєкт, розроблений за замовленням кланово-олігархічних сил, міг би своєю дією спричинити значну шкоду суспільству. Але, завдячуючи таким шляхам і засобам розроблення проєкту правового акта як включення до складу розробників проєкту науковців, представників громадськості, проведення незалежної експертизи проєкту, передача його на обговорення широким колам громадськості тощо – ті норми, дія яких могла б бути шкідливою для суспільства, – виключаються з проєкту.

На якість проєкту акта впливають не тільки задумки, цілі, наміри розробників (замовників) проєкту, але й їх ділові якості, моральність, зовнішнє середовище: громадська думка, яка формується під впливом певних політичних сил, науковців, громадських організацій, ЗМІ тощо.

Збуджувальними причинами цього впливу можуть виступати або патріотичні мотиви, які, зазвичай, сприяють конструктивним змінам у суспільстві, або деструктивні сили (спецслужби іноземних держав, ТНК тощо).

## **2.2 Організаційно-правові засади забезпечення розробки та прийняття законопроектів**

Одним з видів нормативного провадження є законодавчий процес. Законодавчий процес (процес – як уже зазначалося, від лат. *processus* – проходження, просування вперед) – це врегульована Конституцією і законами України, діяльність парламенту щодо підготовки, обговорення, прийняття законів та їх оприлюднення [192]. Законодавчий процес становлять послідовні стадії, встановлені Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [105].

Стадії законодавчого процесу визначаються як відносно самостійні комплекси процесуальних дій уповноважених суб'єктів у межах законодавчо визначених процедур, спрямованих на створення і оприлюднення закону [105].

Стадії законодавчого процесу:

- «1) внесення (подання) законопроекту до парламенту;
- 2) попередній розгляд і обговорення законопроекту у комітетах парламенту;
- 3) обговорення, прийняття рішень щодо законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України, тобто прийняття закону або відхилення законопроекту;
- 4) підписання, офіційне оприлюднення закону та набрання ним чинності. Остання стадія законодавчого процесу обов'язково передбачає процесуальні дії Президента України, так як саме за його підписом закон оприлюднюється, за умови, що цей закон не ветований ним» [105; 180].

Розрізняються такі поняття як «законодавча процедура» і «законодавча ініціатива». Законодавча процедура (процедура – від лат. *procedo* – проходжу) – це офіційно встановлена послідовність дій відповідних суб'єктів, що забезпечують цілеспрямований розвиток законодавчого процесу з метою перетворення законопроекту на закон. Законодавча ініціатива – це офіційно встановлений порядок внесення законопроекту до парламенту уповноваженими суб'єктами [105].

Згідно з Г. І. Дуткою «законодавчою процедурою є встановлений порядок проходження проєктів законів аж до їх прийняття і вступу в силу» [56].

Загальновизнано в юридичній теорії, що законодавчий процес передбачає «чотири основні стадії: законодавчу ініціативу, обговорення законопроектів, прийняття і затвердження закону, оприлюднення закону. Кожна із цих стадій відносно самостійна і має свою специфіку, свій статус. Разом вони утворюють єдиний, монолітний законодавчий процес, що відображає і закріплює логіку проходження проєкту з моменту його зародження і до його прийняття і оприлюднення» [56].

Право законодавчої ініціативи, як стверджується в роботах з теорії права, – це право певного державного органу чи посадової особи внести до парламенту проєкт закону, який підлягатиме обов'язковому розглядові у парламенті. Право законодавчої ініціативи дає змогу уповноваженим суб'єктам представляти у парламенті інтереси осіб, громадян та органів, а також формувати державну волю, враховуючи інтереси членів суспільства [105].

За своєю природою законодавча ініціатива є початком законодавчого процесу в парламенті. «Законодавча ініціатива є складним структурованим явищем, що має включати право уповноважених суб'єктів щодо її реалізації, відповідні обов'язки на виконання, що складатиме зміст поняття законодавчої ініціативи, законодавчо визначену підставу започаткування процесу та об'єкт, з приводу якого вчиняються діяння. Тому розгляд

законодавчої ініціативи як можливості надання проєкту, належного права, спеціальної правомочності, права внесення є окремими характеристиками права законодавчої ініціативи, що, звичайно, належать до його сутності, але не відображають повністю» [56].

Основою для визначення правової сутності законодавчої ініціативи є відповідні норми законодавства. Згідно з Регламентом Верховної Ради України «право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України:

- законопроєктів (проєктів законів, постанов Верховної Ради України, які містять положення нормативного характеру);

- проєктів актів Верховної Ради України (проєктів постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій парламенту);

- пропозицій до законопроєктів (передбачають внесення змін до тексту законопроєкту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті);

- поправок до законопроєктів (передбачають – внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроєкту).

Законопроєкт подається до Верховної Ради України за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом» [56].

«Законодавча ініціатива – це перша стадія законодавчого процесу, яка розпочинає законодавчий процес. Вона є правом внесення законопроєктів у законодавчу установу (конгрес, національні збори, сейми та ін.) у відповідності до чинного законодавства і установленою процедурою. Іноді поняття «законодавча ініціатива» трактується ширше, тобто передбачає внесення в законодавчий орган не тільки готових законопроєктів, але й пропозицій про видання, зміну чи скасування чинних законів» [56].

У сучасній вітчизняній та іноземній літературі спостерігається тенденція до розширеного уявлення про законодавчу ініціативу. У підручниках та наукових дослідженнях цілком справедливо вказується на те, що «законодавчу ініціативу не можна розуміти вузько, тільки як внесення законопроектів. Вона передбачає також право на внесення в законодавчі органи питання будь-якого значення, що вимагають подальшого правового оформлення» [56].

В. В. Кравченко під законодавчою ініціативою тлумачить «офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроектів або пропозиції чи поправки до законопроектів» [92, с. 302].

Право законодавчої ініціативи не є всезагальним, не належить усім без винятку суб'єктам – громадянам, державним органам чи громадським організаціям. Це особливе, суворо обмежене право. Кожна держава, в залежності від її природи і призначення, вирішує по-своєму питання суб'єктів права законодавчої ініціативи. У деяких державах спостерігається тенденція щодо розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок надання їй не тільки законодавчим, виконавчим, але й іншим державним органам. Так, «згідно з ч. 1 ст. 104 Конституції Узбекистану право законодавчої ініціативи належить Президенту Узбекистану, членам Ради Федерації, депутатам Законодавчих Зборів, Уряду, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів Узбекистану. Право законодавчої ініціативи належить також Конституційному Суду, Верховному Суду і Вищому Арбітражному Суду Узбекистану з питань їх відання» [56].

У більшості держав, як це було раніше, право законодавчої ініціативи надається безпосередньо народу. Відповідно, наприклад, до ст. 71 Конституції Італії «народ здійснює законодавчу ініціативу, шляхом внесення від імені не менше як п'ятдесяти тисяч виборців постатейно складеного законопроектів». Водночас це право належить уряду, членам палат парламенту і «тим органам і інститутам, які будуть наділені ним конституційним законом» [75, с. 41].

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України мають особи і органи, визначені ст. 93 Конституції України. До них належать: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України. Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при внесенні змін до Конституції України. Так, «згідно зі ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу 1 «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», він подається до Верховної Ради України Президентом України або не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття, не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України» [56].

У процесі складання проекту чинної Конституції проводилися численні дискусії з приводу того, чи вносити до суб'єктів законодавчої ініціативи судові органи, як у Росії та низці інших держав. Аргументи прихильників внесення судових органів до складу суб'єктів законодавчої ініціативи зводилися до того, що «суд, як ні один інший орган, в силу здійснення своїх функцій найбільш компетентний у тому, які саме закони потрібні і які існують прогалини в чинному законодавстві. Така позиція є прийнятною. Але більш аргументовано доводять ті вчені, які проти наділення таким правом судові органи. Їх доводи будуються на тому, що українська правова система належить все-таки до романо-германського типу правової сім'ї, яка характеризується тим, що суди не є правотворчими органами. Вони мають лише правозастосовну природу. А якщо йдеться про законодавчу ініціативу як стадію законодавчого процесу, то втягувати суд у правотворчість не можна. Тому правом законодавчої ініціативи суди в Україні не володіють» [56].

Тобто у кожній державі законотворчість володіє своїми особливостями, але всюди вона направлена на створення і вдосконалення

єдиної, внутрішньо узгодженої і несуперечливої системи правових норм, які регулюють у суспільстві сформовані різноманітні відносини. Законодавча ініціатива є складним структурованим явищем, що має передбачати право уповноважених суб'єктів щодо її реалізації, відповідні обов'язки на виконання. «Право законодавчої ініціативи не є всезагальним, не належить усім без винятку суб'єктам – громадянам, державним органам чи громадським організаціям. Це особливе, суворо обмежене право. Аналіз вітчизняної практики доводить, що більшість учених схиляється до думки, що правом законодавчої ініціативи суди в Україні не повинні володіти» [56].

Утім певні зміни все ж відбулися. Для підвищення ролі законотворчого процесу в суспільстві, його статус та основні елементи потребують регламентації на законодавчому рівні. Спроби офіційного закріплення деяких елементів законотворення здійснено у Проекті Закону «Про закони та законодавчу діяльність». Однак через вето Президента цей проект не став частиною законодавства України [134]. Окремо слід зупинитися на Законі України «Про нормативно-правові акти», щодо якого в листопаді 2009 року Верховною Радою було подолано вето Президента [65]. Попри те, що цим законом уперше вирішено комплекс питань, пов'язаних із творенням нормативно-правових актів, деякі його положення, вважає О. І. Ющик, у частині законотворчого процесу потребують значного доопрацювання. Так, із запропонованої у статті 1 дефініції закону випливає, що основним суб'єктом законотворення є тільки Верховна Рада [63]. Отже, залишається незакріпленим статус народу України як основного суб'єкта законотворення, що випливає з норм Конституції. Останні витлумачені й Конституційним Судом.

Слід також зазначити, що ані Законом «Про нормативно-правові акти», ані Законопроектом «Про закони та законодавчу діяльність» не закріплено таких понять як «законотворчий процес» та «законотворча діяльність». Однак згадані поняття потребують закріплення на законодавчому рівні. Це не тільки підвищить роль законотворчого процесу в суспільстві, а й дасть змогу

уникнути плутанини між різними дефініціями процедур творення законів та інших нормативних актів.

Окремої уваги потребує третій елемент законотворчого процесу – система нормативно-правових актів, яка регулює взаємовідносини між суб'єктами законотворення. Саме цей елемент (на відміну від двох інших, які є суто теоретичними), пов'язаний із практичними аспектами законотворення та безпосередньо визначає процедуру творення законів. Систему таких нормативно-правових актів становлять Конституція, Закони «Про комітети Верховної Ради України», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» й інші, а також підзаконні акти, серед котрих особливо слід виокремити Регламент Верховної Ради.

Конституція визначає основні засади законотворення: у статтях 85, 91, 93 та 94 врегульовано порядок творення законів у парламенті (коло суб'єктів законодавчої ініціативи, процедура прийняття законів, їхнього підписання, офіційного оприлюднення та набрання чинності тощо); статті 69, 70, 72, 73 та 74 стосуються ініціювання та проведення референдумів, інакше кажучи, народного законотворення, а розділ XIII присвячений законотворчому процесу, котрий О. І. Ющик визначає як «спільний» [84].

Розробка проєктів законів може здійснюватися в різний спосіб:

- 1) законодавчо уповноваженими суб'єктами;
- 2) за дорученням Верховної Ради України, зокрема відповідним комітетом чи комісією парламенту;
- 3) відповідними суб'єктами, наприклад, окремими вченими або науково-дослідними інститутами на договірній основі;
- 4) в ініціативному порядку, зокрема окремими громадянами, громадськими організаціями та ін. [105].

Розробляти законопроєкти може практично необмежене коло осіб, проте офіційно вносити їх до Верховної Ради України на розгляд можуть лише суб'єкти законодавчої ініціативи [105].

Щодо регламентації законодавчої діяльності, то вона регулюється Конституцією України, Законами «Про комітети Верховної Ради України», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» й інші, а також підзаконні акти, серед котрих особливо слід виокремити Регламент Верховної Ради. Особливе місце належить закону про Регламент. Відповідно до Конституції саме Регламент Верховної Ради урегульовує процес творення законів у парламенті. Деякі питання законотворення регулюються в Законах «Про комітети Верховної Ради України» та «Про статус народного депутата України» та ін.

Результати дії законів, законодавства України на практиці засвідчили про існування проблеми їх якості, а отже, і якості відповідного нормативного провадження – законодавчої діяльності. На думку фахівців, однією з причин існування цієї проблеми є недодержання вимог т. зв. законодавчої техніки у процесі законотворення. Саме законодавча техніка (рівень її розвитку) як невід’ємна частина законотворення, значною мірою здатна забезпечити належну якість і ефективність усього законодавчого масиву, що, безумовно, має сприяти адекватному впливу законодавства на політичні, економічні та соціальні відносини у державі. Адже відповідний рівень законодавчої техніки, що є надійним гарантом удосконалення законодавства, правильного застосування та повної відповідності волі законодавця, сприяє утвердженню в державі принципу верховенства закону [124, с. 3]. Водночас недооцінка правил законодавчої техніки або їх ігнорування чи спрощення, може призвести до численних законодавчих та правозастосовних помилок [82; 124, с. 3; 192].

Під законодавчою технікою розуміється система усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проєктів законів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу тощо.

Основними взаємозв'язаними складовими елементами законодавчої техніки є:

- методологія складання законопроєкту;
- визначення структури закону, адекватної його змісту;
- правила і засоби викладення нормативних положень законопроєкту;
- мова і термінологія законопроєкту;
- правила внесення змін до закону [192; 198].

Виникають запитання: по-перше, як визначити, які дії мають виділятися в окрему стадію, тобто які критерії виділення їх в окрему частину нормопровадження, і по-друге, до якого ступеню деталізованості слід ділити, структурувати процес провадження – технологію підготовки правового акту? Щодо відповіді на перше питання. Відповідно до теорії процесуального права, ключовими детермінантами стадії адміністративного провадження є такі: це самостійна частина провадження, яка має свої специфічні завдання; особливе коло суб'єктів; сукупність юридичних дій, що здійснюються в логічній послідовності та у встановлених часових межах; завершується прийняттям певного рішення, яке закріплюється спеціальним процесуальним документом [133]. Але ця теорія дозволяє, радше, обґрунтувати існування вже виділеної стадії адміністративного провадження, ніж слугувати інструментарієм для визначення нової. Тому, як уже відзначалося, ми наполягаємо на тому, що перелік етапів нормотворчого провадження повинен бути проблемно-орієнтованим, визначатися в залежності від того, якої якості рішення ми хочемо одержувати, яка сукупність властивостей нас цікавить.

Проблемна орієнтація означає, що зусилля розробників процедур нормотворчого провадження мають зосереджуватися на виявленні неякості правових актів (їх системи), що зумовлюється нестатками нормотворчого провадження, невідповідності цих актів вимогам, що пред'являються, та визначенні і регламентації тих процедур розробки, виконання яких забезпечувало б потрібну якість (бажані властивості)

правових актів, а отже, і на введенні відповідних процедур, виконання яких могло б забезпечити досягнення цих властивостей.

Виходячи з цього підходу, орієнтованого на обов'язкове юридичне закріплення тієї чи іншої процесуальної стадії, слід визнати логічним виділення у самостійну стадію нормотворчого провадження дій із збору інформації та вияву проблемних ситуацій. Адже саме нерегламентованість такого етапу призводить до появи правових актів, які не вирішують найактуальніші проблеми. У результаті в країні в наявності прямі економічні і соціальні втрати від невирішених проблем, а водночас відволікаються матеріальні, інформаційні й інші ресурси на розробку і забезпечення функціонування рішень, які мають другорядне значення. Ось чому регламентація відповідних процедур, які б дозволяли виявляти проблеми економічного та соціального життя, формулювання відповідних пропозицій щодо розробки проєктів актів, оцінювати значущість кожного з проєктів актів – мали б надзвичайно суттєве значення.

Новий етап у напрямі визначення етапності і вдосконалення нормотворчої діяльності пов'язаний із запропонуванням ідеї визначення переліку і сутності стадій (етапів) нормотворчої діяльності вимогами до якості, ефективності правового акта, а також розробки проєктів методик з реалізації відповідних етапів цієї діяльності. Така робота була виконана в Інституті законодавства Верховної Ради України на прикладі сфери регуляторної політики. Зокрема, розроблено відповідне теоретичне обґрунтування необхідної етапності регуляторної діяльності [186, с. 340–349], а також підготовлено проєкти Методики формування переліку проєктів правових актів, що підлягають першочерговій розробці, а також Методики розроблення концепцій проєктів законодавчих актів [186].

Дістали практичне втілення і деякі інші пропозиції, висловлені академіком В. Я. Тацієм. Так, однією з основних форм впливу наукових досліджень на законодавчу діяльність і, зокрема, на планування законодавчого процесу є, на нашу думку, внесення науково обґрунтованих

пропозицій щодо розробки і прийняття відповідних законодавчих актів. Такі пропозиції, що базуються на науковій думці представників науки, пропозиціях учених-юристів особливо важливі при формуванні проєкту плану законодавчих робіт. Як відомо, розробляючи пропозиції стосовно доцільності прийняття того чи іншого правового акта, науковці аналізують відповідні пропозиції практиків, досвід інших країн, застосовують відповідний науковий інструментарій, який дає змогу об'єктивізувати уявлення і оцінки стосовно того чи іншого питання.

Метою такого аналізу є виявлення пропозицій з удосконалювання законодавства та їх систематизація, як передумови для налагодження постійної організації аналітичної діяльності, моніторингу наукової думки з наступною підготовкою прогностичної інформації про перспективи та основні напрями законотворчої діяльності. На основі таких прогнозів можуть здійснюватися розробка стратегії планування правової політики Верховної Ради України, підготовка перспективних та поточних програм законодавчої діяльності, визначатися пріоритетні напрями розвитку законодавства тощо.

Необхідність запровадження такої аналітичної діяльності зумовлена насамперед потребою правового забезпечення реалізації науково обґрунтованої державної політики, спрямованої на суттєве зміцнення режиму законності в діяльності всіх органів державної влади і правопорядку, підвищення рівня державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, відповідальності держави стосовно побудови на цій основі економічно процвітаючої, демократичної, соціальної та правової держави.

Запропоновано, з метою використання систематизованих законодавчих пропозицій, створити автоматизовану інформаційну базу – Національний реєстр законодавчих пропозицій, який являв би собою систему накопичення, обробки та видачі фактографічних даних про стан та перспективи законотворчої діяльності в Україні як загалом, так і в окремих її галузях чи з конкретних питань.

Щодо законодавчих пропозицій науковців, то їх доречно класифікувати за трьома групами:

- 1) пропозиції щодо зміни чинних (прийняття нових) законодавчих актів;
- 2) пропозиції про введення нових (уточнення наявних) понять і визначень;
- 3) пропозиції про удосконалювання наявних (розробки нових) класифікацій юридичних об'єктів – галузей, інститутів права тощо.

Пропозиції 1-ої групи передбачається передавати в парламент для використання під час формування переліку проектів законодавчих актів, що підлягають розробці, та використати для формування Національного реєстру законодавчих пропозицій.

Пропозиції 2-ої групи могли б бути використані для розроблення наукового забезпечення законотворчої діяльності, зокрема, формування Банку юридичної термінології, що повинна використовуватися при викладі текстів проектів правових актів.

Пропозиції 3-ої групи доцільно застосовувати для удосконалювання класифікацій галузей, інститутів права, уніфікації класифікацій, що існують на сьогодні [186].

Третім напрямом, який також можна віднести до теоретико-концептуальних підходів щодо вдосконалення законодавчої діяльності, є розробка теоретичних засад ефективності законодавства, здійснення її моніторингу. «Нагальною вимогою часу стає, на думку академіка НАН України В. М. Литвина, науково обґрунтована оцінка ефективності законодавства» [101].

Певну науково-дослідну роботу у цьому напрямі провадять Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Інститут законодавства Верховної Ради України та інші наукові заклади і провідні виші країни. У деяких науково-довідкових виданнях розглядається ефективність іншої категорії – *права*. Згідно з усталеною точкою зору, висловленою авторами «Юридичної

енциклопедії», виданої Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького, «ефективність права – це співвідношення фактичних результатів здійснення норми права та декларованої нею мети». Остання передбачається нормотворцем при прийнятті відповідних правових актів – законів, указів Президента України, постанов КМ України тощо. Ця мета, зважаючи на наявність засобів та умов її досягнення, може бути найближчою або ж перспективною [29]. За сферою суспільного життя, якої вона стосується, розрізняють економічні, політичні, екологічні, духовні та ін. цілі нормативних актів. Якщо зміст мети цих актів становлять саме юридичні наслідки (тобто зміни у правовому статусі певної групи суб'єктів або у конкретних правах і обов'язках персоніфікованих суб'єктів), може йтися про юридичну ефективність права. В усіх інших випадках йдеться про загальносоціальну (економічну, політичну, екологічну, духовну та ін.) [29]. Результатом упровадження норм права в життя мають бути реальні зміни у суспільних відносинах. Розрізняють результати правових актів – очікувані й неочікувані (несподівані), позитивні (корисні) й негативні (шкідливі). Загальна ефективність правового регулювання забезпечується належною якістю відповідних правових актів та процесами, механізмами їх реалізації. Загальносоціальними передумовами ефективності права є його відповідність: об'єктивним закономірностям існування і розвитку людини та суспільства; конкретно-історичним умовам функціонування, реальним можливостям здійснення (матеріальним, духовним, кадровим тощо); потребам та інтересам суб'єктів, відносини яких регулюються у правовому порядку; станові правосвідомості і моралі, рівню загальної культури, громад, думці, висновкам наук (суспільних, природничих, технічних), які предметно досліджують об'єкти, що належать до сфери правового регулювання» [192]. Як бачимо, зазначене визначення ефективності права по суті є визначенням ефективності законодавства, хоча як відомо, право і законодавство є різними категоріями [29].

Щодо спеціальної літератури, то вона обмежена як за колом авторів (воно достатньо вузьке), так і періодом дослідження. Певний «бум» у дослідженні цієї категорії припадає на 80-90-ті рр. [29]. Пізніше проблема ефективності законодавства розглядається переважно стосовно прав людини і громадянина [69; 107], та окремих галузей права чи сфер діяльності [53]. Звертаючись до конкретних праць, слід підкреслити, що чимало авторів цілком справедливо говорять про ефективність стосовно конкретної норми. Різняться і такі поняття як «ефективність правових норм» і ефективність правозастосовних актів». Говорячи про їх співвідношення, В. В. Глазирін і В. І. Нікітінський зазначають, що поняття ефективності правових норм може бути визначене як співвідношення між фактичним результатом їх дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті [29; 43].

Відомо, що правозастосування є індивідуальним регулюванням суспільних відносин. Так як проблема ефективності завжди пов'язана з досягненням конкретних цілей, то деякими авторами закономірно ставилося питання, чи є у правозастосовної діяльності які-небудь власні, самостійні цілі, відмінні від цілей вживаних норм. Низка учених, що вивчали ефективність правозастосування, відповідають на нього ствердно. В. В. Лазарев, наприклад, вважав, що «про ефективність правозастосування можна говорити тому, що воно має свою, цілком певну мету, відмінну від інших засобів правової дії. Якщо застосування правових норм виходить з потреби, значить на нього розраховують, від нього чекають певного ефекту» [99].

Застосування норм права розглядається як необхідна ланка в механізмі правового регулювання, що забезпечує дію права [29]. Водночас, як вважають окремі науковці, це ще не означає, що у правозастосування з'являються власні цілі, відмінні від цілей вживаних норм [43]. Правозастосовна діяльність швидше є засобом для досягнення тих цілей, які стоять перед нормою права. «Цілі правозастосування, відзначає Є. П. Шикін, – визначені нормативною основою механізму правового регулювання. У

нього не може бути якихось інших, непередбачених (або що не допускаються) правом цілей» [29; 185]. У тих самих випадках, коли у правозастосовувача з'являються власні, відмінні від вживаної норми цілі, це свідчить лише про спробу обходу закону в процесі правозастосування. У такий спосіб ефективність правозастосовних актів може оцінюватися тільки за мірою досягнення тих самих соціальних цілей, що і ефективність вживаних правових норм [126]. Звідси закономірно постає проблема оцінки того внеску, який вносить правозастосування в досягнення вказаних цілей [162]. Якісне правозастосування здатне тут лише забезпечити юридичну ефективність відповідних норм (задана нормою фактична поведінка), але не вплинути на їх соціальну ефективність (ступінь досягнення соціальних цілей норм) [43]. Тому говорити в подібних випадках про соціальну ефективність правозастосовних актів, однак, не можна. Правозастосування тут значною мірою зливається з такою формою реалізації права як виконання (з тією, проте, різницею, що припускає видання правозастосовного акту) [126].

В рамках закону правозастосовні акти, на думку В. В. Глазиріна і В. І. Нікітінського, можуть бути різні, зокрема більш або менш ефективні. Ефективність правозастосування виявляється і в ситуаціях, коли норма права не цілком досконала і вимагає обмежувального або розширювального тлумачення, коли у зв'язку з пропуском у законодавстві застосовується аналогія тощо, тобто знову ж таки, коли те або інше правозастосовне рішення творчо впливає на соціальний ефект правового регулювання загалом. Отже, доцільне застосування норм, що дають підстави для розсуду правозастосовувача. У цьому разі він може суттєво впливати на досягнення цілей норм, хоча це і не трансформує згадані цілі у власні цілі правозастосовної діяльності. У такий спосіб вимірювати ефективність правозастосовних актів, як і ефективність правових норм, слід, зіставляючи їх з метою відповідних правових розпоряджень. Приріст ступеня досягнення мети норми за рахунок найдоцільнішого її застосування і характеризуватиме соціальну ефективність правозастосовної діяльності (правозастосовних актів) [29; 162; 43].

Вищезгадані вчені вважають доцільним визначити ефективність правозастосовних актів як співвідношення між результатами індивідуального регулювання і метою правової норми в ситуаціях, коли в акті індивідуального регулювання (правозастосовному акті) використані в рамках закону певні можливості для розсуду правозастосовувача. У літературі запропоновані й інші визначення поняття ефективності правозастосування, суттєво відмінні від сформульованого вище [29]. Так, Є. П. Шикін вважає, що «загальним мірилом ефективності правозастосування у всіх його видах є те, наскільки повно і реально користуються громадяни і їх об'єднання, а також всі інші суб'єкти правами, передбаченими законом, але такими, що надаються або забезпечуються правозастосовними органами у кожному конкретному разі; наскільки точно виконують вони покладені на них обов'язки» [185]. Схожу позицію відстоював і В. В. Лазарев. Він писав: «Сам факт неухильного виконання і систематичного використання норм, адресованих правозастосовувачу, свідчить про їх ефективність» [99]. Водночас повнота і реальність використання права і виконання обов'язків, неухильне виконання норм, адресованих правозастосовувачу, хоча і є важливою характеристикою правозастосовної діяльності, проте не свідчать про її ефективність, а радше складають показник якості (рівня) застосування [29]. Насправді, якщо правозастосовний акт прийнятий у кожному разі, коли наказано законом, то це свідчить про те, що правозастосування виконало своє безпосереднє призначення – включилося в процес правового регулювання, але не більше того. Натомість його результати (у зіставленні з соціальною метою норм) можуть виявитися найрізноманітнішими [29]. Тому неухильне виконання норм, адресованих правозастосовувачу, ще не можна розглядати як показник ефективності правозастосовної діяльності. Лише стосовно імперативних норм воно виступає забезпеченням їх юридичної ефективності (заданої нормами поведінки) [29; 162].

У літературі зазначаються й умови ефективності правозастосовної діяльності. При цьому підкреслюється, що вдосконалення на науковій основі

правозастосовної діяльності неможливе без знання умов, що впливають на її ефективність. У юридичній літературі неодноразово обговорювалася проблема «чинників», «передумов» і «умов» ефективного правозастосування. В. В. Лазарев поділяв усі умови ефективності правозастосовної діяльності на загальні і спеціальні. Серед перших учений виділяв економічний і політичний устрій суспільства, а також його культуру (юридичну культуру, зокрема), а до переліку спеціальних умов відносив соціальну значущість, обґрунтованість і досконалість правових норм (якість законодавства), досконалість процесуальних норм здійснення правозастосовної діяльності, встановлення законодавцем необхідності і меж правозастосування, законність, облік в рамках законності неправових правил соціалістичного гуртожитку, належну організацію правозастосовних органів, їх забезпеченість матеріально-технічними засобами [29; 99]. Виграшність цієї позиції – у чіткому розподілі умов ефективного правозастосування. Дефект же полягає у тому, що спеціальні умови недостатньо пов'язані з основними елементами правозастосовного процесу, унаслідок чого, по-перше, вони неповні (відсутні, наприклад, умови, що характеризують особу правозастосовувача), по-друге, надмірно деталізовані (наприклад, перша умова охоплює дві наступних) і, по-третє, не зрозуміло, за яким принципом вони відбиралися [29].

Спробу систематизувати умови ефективності правозастосування зробив Є. П. Шикін. Стрижнем систематизації у нього слугувала модель оптимального управління: ціль – план (реально забезпечений ресурсами, засобами досягнення мети) – рішення – «зворотний зв'язок». У результаті була побудована модель умов ефективного правозастосування, що складається з: а) чинника оптимальної норми права (якість законодавства); б) чинника управління (рівень наукової організації праці правозастосовувачів); в) форма мікроклімату (відносини між правозастосовувачем і членами колективу); г) суб'єктивного чинника (особові характеристики правозастосовувача); д) чинника середовища (знання, розуміння і схвалення права і правозастосування населенням, пропаганда права тощо); е) матеріально-

технічного чинника (забезпеченість правозастосовувача приміщенням, транспортом тощо); ж) чинника естетики (зовнішнє оформлення і убрання приміщень, естетична привабливість правозастосовувача тощо) [185]. Такий підхід до проблеми, даючи змогу розкрити управлінську природу правозастосовної діяльності, не призвів, утім, як зауважують В. В. Глазирін і В. І. Нікітінський, до побудови системи умов ефективного правозастосування хоча б тому, що вона виявилася позбавленою єдиної основи. На думку учених, при розробці загальної моделі умов ефективного правозастосування необхідно передусім враховувати характеристики правозастосовних дій на всіх основних стадіях (етапах).

Підводячи деякі підсумки аналізу спеціальної літератури з питань ефективності законодавства, слід зазначити, що: 1) так як результатом впровадження норм права в життя є реальні зміни у суспільних відносинах, то природно, що саме оцінка цих змін дає підстави стверджувати про ефективність (результати дії правових актів є позитивними, корисними) або неефективність (ці результати є негативними, шкідливими) законодавства; 2) поняття ефективності правових норм у літературі визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті [29; 43]; 3) характер дії правових норм у напрямі досягнення цілей може бути різний. Це, по-перше, т. зв. інформаційна, ідеологічна, загальноосвітня дія на індивідуальну, групову, суспільну свідомість; 4) завдання виміряти ефективність (не говорити про ефективність, а саме виміряти її) можна ставити лише стосовно конкретної норми. Виміряти ефективність правового акта вже проблематичніше, так як об'єктом виміру може бути лише норма, а акт може як відомо, передбачати декілька норм як нормативного, так і індивідуального характеру. Цілком можлива ситуація, коли ефективність однієї норми правового акта (припустимо, що вдалося виміряти ефективність, хоча це є дуже складною задачею, що можливо і не має рішення) позитивна, а

ефективність іншої – негативна. Різняться також такі поняття як «ефективність правових норм» і «ефективність правозастосовних актів» [29].

Саме тому у цих випадках слід використовувати якісні оцінки. Для більшої точності доцільно оцінювати якийсь аспект вимірюваного об'єкту (відповідних правових відносин). Наприклад, у літературі запропоновано класифікацію видів ефективності. По-перше, за характером (економічна і соціальна). По-друге, за змістом (позитивна і негативна). По-третє, за способом дії (інформаційна, ідеологічна, загальноосвітня дія на індивідуальну, групову, суспільну свідомість). По-четверте, за критерієм керованості (очікувана і несподівана). По-п'яте, за ступенем реальності (запланована, очікувана і реальна) [187]. Адже прийнята норма права не має жодної ефективності, доки вона не буде реалізованою. Тобто щодо реалізації норми можна говорити лише про її потенційну, прогнозовану ефективність.

Щодо практичної реалізації завдання оцінки ефективності законодавства. Таке завдання поставлене і у певний спосіб вирішується в рамках державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Правовою базою оцінки ефективності т. зв. регуляторних актів є Закон України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [117; 188], яка включає Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методику відстеження результативності регуляторного акта. Перша методика регламентує порядок оцінки прогнозованої, очікуваної ефективності, а друга – порядок оцінки фактичної ефективності. Щодо прогнозованої оцінки, то, як зазначено у ст. 1 Закону України від 11 вересня 2003 р., – «аналіз регуляторного впливу – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання, шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, що справлятиме цей акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів

суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики» [188].

Аналіз регуляторного впливу складається, як показано вище, з метою одержання зауважень та пропозицій до оприлюднення проєкту регуляторного акта. Методика його підготовки для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів та Національним банком України, а для інших розробників проєктів регуляторних актів – Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проєктів регуляторних актів [188].

Методика здійснення аналізу впливу регуляторного акта встановлює вимоги до здійснення аналізу, проєкт якого розроблено регуляторним органом. Аналіз виконується до оприлюднення проєкту акта. Вимоги цієї методики не поширюються на проєкти регуляторних актів [141], розроблених Національним банком. Вона визначає, що у разі, коли проєкт регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, аналіз здійснюється лише щодо норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами [124; 141].

У процесі аналізу:

- виявляють проблему, яку передбачено вирішити шляхом державного регулювання;
- визначають цілі державного регулювання;
- формують та оцінюють усі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей, наводять аргументи щодо переваги обраного способу;

- описують механізм, який пропонується застосувати для вирішення проблеми, і відповідні заходи;
- обґрунтовують можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта;
- визначають очікувані результати прийняття акта;
- обґрунтовують запропонований термін дії акта (у разі його обмеження), а також показники результативності акта;
- визначають заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності акта.

Аналізуючи проблему, яку передбачається вирішити шляхом державного регулювання, зазначають причини та умови її виникнення; обґрунтовують неможливість її вирішення за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; визначають суб'єктів, на яких проблема негативно впливає. При визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться, за Методикою, не менше двох можливих способів; оцінка кожного із них; причини відмови від застосування альтернативних способів вирішення проблеми, аргументи щодо переваги обраного способу [188]. Зауважимо, в Методиці не вказано спосіб оцінки шляхів досягнення цілей державного регулювання, хоча основною її засадою має бути не лише визначення того, що потрібно робити, а і як це робити. Продовжимо аналіз методики. В описі механізму, що пропонується застосувати для вирішення проблеми, і відповідних заходів наводяться, як зазначено в ній, основні принципи і способи досягнення цілей державного регулювання та визначається ступінь їх ефективності. Але на питання, як оцінювати цю ефективність, відповіді також немає. Знову наявна практично повна невизначеність. Не розкрито сутності методу аналізу вигод та витрат, не описано моделі, які можна застосовувати у цьому аналізі [188].

При обґрунтуванні можливості досягнення цілей у разі прийняття нормативного акта, наводять оцінку впливу зовнішніх факторів на дію акта, з

визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання його вимог; оцінку можливості впровадження та виконання вимог акта органами державної влади і місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; характеристику механізму повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акта; зазначають періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акта. Вказують методи, які мають бути застосовані на певному етапі розроблення акта (знову ж таки невизначеність: не можна у методичних матеріалах вимагати вказівки методів, які застосовуються на тому чи іншому етапі розроблення акта. Це є дослідницька і складна робота) [188].

Методикою передбачено наведення оцінки впливу зовнішніх факторів на дію акта з визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання його вимог, але відповіді на питання, як це робити – немає. Відсутні вказівки на методи, які мають бути застосовані на певному етапі розроблення акта. Отже, не всі етапи, які зазначено у Методиці здійснення аналізу впливу нормативного акта, можна вважати такими, що прописані достатньо детально [188]. Крім вищезазначених етапів, уточненню саме на методичному рівні, рівні «як» робити, підлягає етап визначення очікуваних результатів прийняття нормативного акта. Цей етап провадиться, як зазначено в Методиці, «із застосуванням методу аналізу вигод та витрат у простій (перелік очікуваних позитивних та негативних факторів) або складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі». Яких саме моделей? Адже їх визначення – самостійна науково-дослідна, а точніше, мабуть, і пошукова робота [188]. А це не відповідає загальним вимогам до методичних документів, у яких мають бути прописані дії у такий спосіб, щоб їх міг виконати спеціаліст середньої кваліфікації [188].

Як відомо, з метою підвищення якості підготовки АРВ та імплементації національного законодавства про державну регуляторну

політику до норм Європейського законодавства щодо запровадження обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-testy, ДРС розроблено оновлену Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта [140]. Відповідну постанову Кабінетом Міністрів України прийнято 16 грудня 2015 року за № 1151.

Для здійснення аналізу вигод та витрат, вказується у Методиці, визначається певний період. Розмір кожної вигоди та витрат обчислюється з використанням даних статистики, наукових досліджень та опитувань, а також одержаних з інших джерел. На підставі обчисленого розміру кожної вигоди та витрат розраховують загальний їх розмір. Обґрунтування запропонованого терміну дії нормативного акта здійснюється з урахуванням його достатності для вирішення проблеми та досягнення цілей державного регулювання [188].

Щодо цього етапу, то тут теж виникають певні питання. Зокрема, які саме дані статистики мають використовуватися для здійснення аналізу вигод та витрат. Адже спеціальних статистичних форм поки що не існує, а законодавство забороняє вводити нові форми. Які наукові дослідження мають на увазі? Невже розробнику актів потрібно провадити пошук по всій базі наукових досліджень, знаходити (або не знаходити) оптимальні. Якщо такі не знайдуться або знайдуться, але такі наукові висновки, які суперечать один одному [188]. Як бути у такому разі? Це знову ж таки недоробленість методичних матеріалів. Це ж саме стосується і рекомендації використовувати, при здійсненні аналізу вигод та витрат, опитувань. Потрібно було б розробити спеціальну методику з проведення опитувань, яка включала б форми і питання для опитувань, вказівки щодо категорій осіб, які мають підлягати опитуванню, способів обробки одержаних даних [188].

За Методикою, прогностні значення показників результативності нормативного акта визначаються протягом різних періодів після набуття ним чинності [188]. Обов'язковими з них є:

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та (або) фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- кількість коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та (або) фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та (або) фізичних осіб з основних положень акта [188].

Прогнозні значення показників результативності нормативного акта можуть бути виражені у кількісній формі. У разі неможливості обчислення розмірів певної вигоди або витрат, наводиться текстовий опис результативності акта. При визначенні заходів, за допомогою яких відстежуватиметься результативність нормативного акта, зазначаються терміни здійснення базового та повторного відстежень результативності акта; вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), що використовуватимуться для такого відстеження; групи осіб, які відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні; наукові установи, що залучатимуться для відстеження [188].

Результати аналізу викладаються у письмовій формі й підписуються розробником проекту, а якщо розробником є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація, – їх керівниками [188].

До цього етапу, а точніше до його методичного забезпечення, теж є певні питання. Зокрема, у методичних вказівках щодо визначення прогнозних значень показників результативності нормативного акта відсутні, як обов'язкові, показники, які б визначали саму результативність (!?). Адже надходження в бюджети – це непрямий показник результативності, а де ж прямі? Що саме дає прийняття того чи іншого нормативного акту? Невже це саме вимірюється кількістю суб'єктів господарювання та (або) фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта або кількістю коштів і часу, що витрачатимуться ними у зв'язку з виконанням вимог акта чи, скажімо, рівнем

поінформованості цих суб'єктів з основних положень акта? Мабуть, це не так [188]. Якщо проєкт нормативного акта має бути дійсно результативним, то ця результативність має проявлятися у матеріально або соціально значущих для людини сферах. Наприклад, зростання виробництва тієї чи іншої продукції, або задоволення якогось соціально значущого ефекту [188].

Методичне розроблення виконання цього складного етапу – оцінки нормативного впливу проєктів правових актів – могло б бути виконане на базі розробленого підходу [191]. Сутність цього підходу полягає в обчисленні фактичних або очікуваних значень оцінки впливу проєктів нормативних актів із застосуванням математичного інструментарію кореляційно-регресійного аналізу. Ідея в тому, щоб протягом певного часу (або стосовно декількох об'єктів) оцінити вплив дії правового акта. Для цього слід виявити весь спектр чинників, які впливають на об'єкт, і дослідити його поводження в умовах їх сталої дії [188].

Водночас, якщо завдання оцінки прогнозованої ефективності у принципі може бути вирішено, то оцінка фактичної ефективності законодавства є, як зазначалось, архіскладною проблемою. Можна говорити про оцінку ефективності забороняльних норм, норм, що передбачають юридичну відповідальність або позитивне стимулювання. Наприклад, у принципі можна виміряти ефективність тієї чи іншої адміністративно-правової або кримінально-правової норми, чи, скажімо, ефективність системи стимулювання. Безумовно, за можливості виключити дію інших чинників, що впливають (потенційно можуть впливати) на кінцевий результат – урегульовану поведінку. Що стосується т. зв. позитивних норм, тобто таких правил, які визначають не заборонену, а бажану поведінку, то їх ефективність виміряти майже неможливо [188]. Справа в тому, що неможливо вичленити «чистий» вплив «позитивної» правової норми на відносини, що регулюються нею. Є тисячі, сотні тисяч чинників, які можуть бути причетними до одержаного позитивного ефекту або до втрат в об'єкті правового регулювання. Саме тому чимало дослідників вдається до категорії

ефективності соціально-юридичного механізму, під яким розуміються не лише правові норми, але й принципи, інституціональні утворення, механізми контролю тощо [107]. І це, можливо, правильно. Адже потенційно ефективна правова норма може не дати очікуваного ефекту ще й тому, що не спрацьовують вищезазначені чинники [188].

На підставі цього, а також ураховуючи складність оцінки фактичної ефективності, відсутність кореляційного зв'язку між потенційною і ефективністю і тими реальними змінами, які відбуваються в об'єкті правового регулювання, включаючи синергетичні ефекти [118], можна констатувати, що доцільно сконцентрувати увагу не на оцінці ефективності законодавства, а на її забезпеченні [188]. Цю ідею можна посилити посиленням на те, що високу якість законодавства вважають основною умовою ефективного правозастосування всі дослідники [162]. Забезпечення високої якості правових актів природно сприятиме досягненню необхідного рівня їх ефективності [188].

Щодо відповіді на запитання, як забезпечити високу якість законодавства, правових актів, то така відповідь, стосовно нормативних актів, міститься у монографії «Проблеми вдосконалення регуляторної політики в Україні». У ній показано, як у рамках державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, запровадженої відповідним Законом України, вдосконалити регуляторну політику, регуляторну (нормотворчу) діяльність, так як ця політика і ця діяльність спрямовані, по суті, на підвищення якості регуляторних актів, що регулюють економічні правовідносини. У такої політики принципово можливо здійснення оцінки ефективності законодавства, а також її моніторингу [188].

### **2.3 Розробка та погодження проєктів актів органів державної виконавчої влади в адміністративному праві**

Зазначений вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня

[88; 95; 97]. О. В. Кузьменко пропонує таку класифікацію нормотворчих проваджень залежно від рівня, а точніше – від сфери організуючого впливу розроблюваних нормативних актів. Це нормотворчі провадження з:

- прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;
- видання наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних служб, інспекцій, агентств;
- видання рішень місцевих державних адміністрацій, видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій [88; 95; 97];
- видання нормативних актів органами місцевого самоврядування [95].

Нормотворча діяльність у публічній сфері, зазвичай, представляє собою доволі складний і тривалий процес розробки проєктів правових актів, виданих у сфері функціонування органів публічної адміністрації. Незважаючи на деяку ускладненість адміністративних проваджень, яку, на перший погляд, нібито тягне їх детальна адміністративно-правова регламентація, остання лише сприяє оперативності прийняття управлінських рішень [88; 95; 97]. Адже шляхом виконання встановлених певних стадій та етапів, що здійснюється у чіткій послідовності, суб'єкт нормотворення досягає своєї основної мети – прийняття якісного та бездоганного, з погляду юридичної техніки, нормативного акта [188].

Нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може заподіяти шкоду їх майбутній ефективності, призвести до тривалого перегляду або скасування, а також спричинити внесення до них значної кількості поправок, що загалом має наслідком не тільки надмірне й невиправдане «розтягування» нормотворчого провадження в часі, а й значне ускладнення або гальмування правозастосовної діяльності адресатів цих актів [188].

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження відсутній [188]. Існує чимала кількість нормативно-правових актів, якими

врегулюються окремі стадії, етапи нормотворчого провадження, серед яких найбільш значущими є: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 10.10.2010 р., «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.; Укази Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27.06.1996 р., «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»; Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р., та Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р., тощо [188].

На сьогодні не існує однастайності щодо характеру та кількості етапів, з яких складається окрема стадія такого виду адміністративного провадження [188].

Російські вчені Б. М. Лазарев, І. Ш. Муксінов та О. Ф. Ноздрачов виділяють такі стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності:

- збір інформації та вияв проблемних ситуацій;
- розробка проекту нормативного акта управління [188];
- узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі, який є суб'єктом нормотворчого процесу;
- прийняття рішення і оформлення нормативного акта;
- опублікування нормативного акта або доведення до відома всіх зацікавлених осіб [95; 188].

В. Д. Сорокін виокремлює такі стадії нормотворчого провадження:

- а) підготовка проекту нормативного акта;
- б) розгляд проекту й прийняття нормативного акта [95];
- в) державна реєстрація нормативного акта;
- г) опублікування та вступ у силу нормативного акта.

Відомий фахівець у сфері адміністративного права В. Б. Авер'янов називав такі стадії нормотворчості:

- 1) підготовка нормативного акта;
- 2) прийняття нормативного акта;
- 3) доведення рішення до відома виконавців і зацікавлених осіб [95].

У кожній стадії нормотворчого провадження учений виділяє такі процесуальні етапи:

I. а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації та варіантів правового впливу (на цьому етапі з'ясовуються фактичний стан справ і можливі варіанти вирішення питань, що виникли); в) підготовка проєкту нормативного акта (передбачає обговорення, узгодження та належне оформлення проєкту);

II. а) обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доробка проєкту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проєкту нормативного акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера);

III. Оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом [95].

Однак сучасна структура адміністративного провадження має такі стадії:

- 1) передпроектна стадія;
- 2) проєктна стадія;
- 3) стадія прийняття проєкту нормативно-правового акта;
- 4) засвідчувальна стадія;
- 5) інформаційна стадія [95].

Розглянемо структуру та зміст перелічених стадій.

Стадії нормотворчого провадження.

Передпроектна стадія складається з таких етапів:

– формування юридичної мотивації внесення змін до чинної системи норм права – відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі суб'єкта, об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя [95].

Так, наприклад, право ініціативи щодо прийняття актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України;

– нормотворча ініціатива (фр. initiative – почин) – обґрунтування юридичної значущості правової регламентації – видання нормативно-правового акта [95].

Відповідно до вимог нормопроектувальної техніки нормативно-правовий акт:

– має розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеного в ньому предмету правового регулювання;

– має бути чітким, конкретним і зрозумілим;

– не повинен дублювати приписи інших нормативно-правових актів; не повинен містити суперечливих нормативних приписів [95].

Проектна стадія складається з таких етапів:

– ухвалення рішення про підготовку проєкту нормативно-правового акта.

При розробці нормативно-правового акта треба виходити з необхідності правового регулювання управлінської діяльності суб'єкта нормотворення, однією з форм реалізації якої є видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, постанова, розпорядження, рішення) визначається законодавчими актами та положеннями [95].

Розпорядчий документ виготовляється на бланку і повинен мати обов'язкові реквізити й стабільний порядок їх розміщення: найменування

суб'єкта нормотворення, назву виду документа, дату і номер, місце видання, структурні складові, підпис, візи.

Датою розпорядчого документа є дата його підписання, яка проставляється у лівій верхній частині бланка. Елементи дати наводяться арабськими цифрами в один рядок у послідовності: число, місяць, рік. Наприклад: 03.11.2006, 30.05.2007 [95].

Розпорядчий документ підписується керівником суб'єкта нормотворення. За відсутності керівника суб'єкта нормотворення, розпорядчий документ підписується особою, яка виконує його обов'язки. Суб'єкт нормотворення надає Міністерству юстиції України інформацію з цього питання, підтверджену відповідним структурним підрозділом суб'єкта нормотворення [95].

Розпорядчий документ містить такі структурні складові:

- а) заголовок;
  - б) преамбулу;
  - в) нормативний корпус – положення щодо сфери застосування (за потреби); загальні та спеціальні нормативні приписи; зазначення способів реалізації нормативних приписів; кримінально-правові положення (за потреби);
  - г) корелятивні зміни (за потреби);
  - д) форму оприлюднення (за потреби);
  - е) положення про набрання чинності;
  - ж) додатки (за потреби);
- розробка концепції проекту нормативно-правового акта і підготовка його тексту (або доробка проекту, внесеного в порядку нормотворчої ініціативи), тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права [95].

Проекти указів Президента, постанов уряду зазвичай готуються відповідними міністерствами, іншими органами виконавчої влади, або на підставі плану попередніх робіт, або за разовим дорученням Президента,

керівництва уряду. Такі проекти можуть бути підготовлені в апараті Президента і уряду [95].

Щоб забезпечити кваліфіковане складання проекту, передбачається участь спеціалістів відповідно до відомчого (галузевого) принципу, згідно з яким складання початкових проектів здійснюється тими органами і організаціями, профілю діяльності яких вони відповідають [95].

До підготовки проектів нормативно-правових актів у певних випадках залучаються партії, профспілки та інші громадські об'єднання.

Проекти актів Кабінету Міністрів України (КМУ) готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Проекти актів КМУ вносяться на розгляд КМУ міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідного члена КМУ), місцевими державними адміністраціями [95].

Проекти актів КМУ, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом КМУ. Зареєстровані проекти цих актів вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті КМУ здійснюється в порядку, встановленому останнім. До підготовки проектів актів КМУ можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Проекти КМУ, що мають важливе суспільне значення і встановлюють права та обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому КМУ [95].

З метою уніфікації та підвищення якості проектів актів КМУ, визначено вимоги до їх структури та складу, а також до складу та структури правових актів, затверджених розпорядчим документом. Зокрема, встановлено, що нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, містить такі структурні складові:

- а) заголовок;
- б) визначення термінів (за потреби);
- в) нормативний корпус: положення щодо сфери застосування; загальні та спеціальні нормативні приписи; визначення способів реалізації нормативних приписів; кримінально-правові положення (за потреби);
- г) прикінцеві положення (за потреби);
- д) додатки (за потреби) [95].

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, може містити такі структурні одиниці: розділи, глави, пункти, підпункти, абзаци.

Основною, первинною, структурною одиницею нормативно-правового акта вважається пункт. Пункт може містити підпункти, які уточнюють, конкретизують і розвивають його положення. Пункти нормативно-правового акта можуть об'єднуватися у глави – самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання. Глави, пов'язані змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватися в розділи [95].

Установлюються вимоги і до тексту нормативно-правового акта, який, згідно з нормативними вимогами, має відповідати нормативам державної мови, не повинні вживатися звороти розмовної мови та її експресивних форм, нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, заклики [95].

Положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення [95].

Одне й те саме слово не може вживатися для визначення різних понять.

Одним із прийомів нормотворчої техніки є застосування відсильних приписів. Розвантаження нормативно-правового акта відбувається через відсилання до інших нормативних актів однакової або вищої юридичної сили, внаслідок чого дія останніх поширюється на предмет правового регулювання «розвантаженого» акта. Відсилання у нормативно-правовому акті до його окремих положень, а також до інших нормативно-правових актів, їх окремих положень застосовуються у разі, коли необхідно

підкреслити взаємний зв'язок нормативних приписів або уникнути дублювань [95].

Є відсилання до нормативно-правового акта загалом, або до його структурних одиниць зокрема. Не допускається відсилання до нормативного припису, який натомість відсилає до іншого нормативного припису [95].

До розпорядчого документа можуть бути додані:

– додатки, що вводяться в дію розпорядчим документом і позначаються грифом «Додаток». Це, наприклад, переліки актів, що визнаються такими, що втратили чинність, зразки документів тощо;

– додатки, що затверджуються розпорядчим документом і позначаються грифом «ЗАТВЕРДЖЕНО». Це нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила тощо, які становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу); зміни до нормативно-правових актів [95].

До нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, можуть бути додані додатки, що пояснюють або доповнюють його зміст, і позначаються грифом «Додаток».

Зміни, що вносяться до нормативно-правового акта, можуть представляти собою:

– заміну слів, цифр, доповнення словами, цифрами та їх виключення;  
– нову редакцію розділів, глав, пунктів, підпунктів, абзаців, речень;  
– доповнення розділами, главами, пунктами, підпунктами, абзацами, реченнями або їх виключення [95].

У зв'язку з прийняттям суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта, підлягають визнанню такими, що втратили чинність, усі раніше прийняті ним нормативно-правові акти, якщо вони суперечать включеним до нового акта нормативним приписам, виявилися такими, що поглинуті ним або фактично втратили своє значення.

Перелік таких нормативно-правових актів має міститися в окремому пункті розпорядчого документа, яким затверджено новий нормативно-правовий акт, або оформлятися додатком до розпорядчого документа [95].

Передбачено, що нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно декількома суб'єктами нормотворення або одним із них, за узгодженням з іншими.

Нормативно-правовий акт вважається прийнятим спільно, якщо він підписаний керівниками декількох суб'єктів нормотворення.

Спільний розпорядчий документ викладається на стандартному аркуші, у верхній частині якого розміщується малий Державний Герб України, нижче – на одному рівні найменування суб'єктів нормотворення, що прийняли нормативно-правовий акт [95].

Спільний розпорядчий документ приймається за однією датою. Номер спільного документа складається з номерів, присвоєних суб'єктами нормотворення, проставлених через дріб у відповідній послідовності.

При підписанні розпорядчого документа кількома особами з однаковими посадами, їх підписи розміщуються на одному рівні і засвідчуються печаткою [95].

Попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом. До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені публічні органи, організації, громадськість. Форми обговорення різні: наради за участю наукової громадськості та зацікавлених міністерств, рецензування науково-дослідними інститутами тощо. Після врахування пропозицій і зауважень проєкт остаточно відпрацьовується і редагується [95].

Обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту із зацікавленими особами. Погодження нормативно-правового акта оформляється грифом, який ставиться нижче підпису на лицьовому боці останнього аркуша розпорядчого документа і включає слово «Погоджено», найменування посади особи, з якою погоджується проєкт документа

(враховуючи найменування органу), підпис, ініціали, прізвище і дату погодження, а також засвідчення печаткою [95].

Погодження може оформлюватися шляхом складання «Аркуша погодження», про що робиться відмітка в самому документі на місці грифа «Погоджено», наприклад: «Аркуш погодження додається». Це доцільно робити, коли проєкт нормативно-правового акта погоджується кількома зацікавленими органами [95].

Випадки необхідності погодження нормативно-правових актів з Антимонопольним комітетом України передбачені п. 2 Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 р. [95].

Стадія прийняття проєкту нормативно-правового акта властива колегіальному правотворчому органу. Офіційне прийняття проєкту має відбуватися після його обговорення. Колегіальні правотворчі органи (уряд, державні служби, інспекції, агенції) приймають нормативні акти простою більшістю голосів. Так, наприклад, постанови та розпорядження КМУ приймаються на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу КМУ. Якщо проєкт рішення одержав підтримку рівно половини посадового складу КМУ і за цей проєкт проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим [95].

Президент держави, міністри та інші органи одноосібного керівництва затверджують свої акти (укази, накази, інструкції тощо) у персональному порядку.

Засвідчувальна стадія – підписання нормативно-правового документа.

Важливо відзначити, що накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані КМУ повністю чи в окремій частині.

Згідно з Положенням про Міністерство юстиції, затвердженим Указом Президента України від 30 грудня 1997 р., Мін'юст в основному наділяється функціями реєстрації юридичних осіб та нормативних актів [88; 95].

Важливим етапом нормотворчого провадження є державна реєстрація нормативно-правового акта. Відповідно до пункту 1 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, і з урахуванням практики Європейського суду з прав людини – прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [188]. Правовими актами, що регламентують процес державної реєстрації є: Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»; Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення; Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію; Порядок проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів; Порядок скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до Державного реєстру [124].

Одна з головних задач державної реєстрації нормативно-правового акта, яка є самостійним видом адміністративного провадження, як впливає з нормативних документів, є перевірка його на відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини [95]. Водночас, О. В. Кузьменко [96] вважає, що нерідко поняття режиму державної

реєстрації в теорії адміністративного права розглядається досить однобоко. «Державною реєстрацією є акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, здійснення якого у більшості випадків покладається на органи юстиції та внутрішніх справ» [95]. Близьке за змістом визначення державної реєстрації надає й І. М. Лазарев, який пише: «Державна реєстрація – це акт офіційного визнання законності існування певних матеріальних об'єктів та юридичних фактів» [99, с. 137]. Між тим, якщо під законністю тлумачити відповідність правового акта принципу пріоритетності прав і свобод людини – то тоді наведені погляди на зміст поняття реєстраційного провадження є прийнятними.

О. В. Кузьменко, на підставі переосмислення наявних у теорії юриспруденції поглядів на сутність явища реєстраційного провадження, а також на підставі змісту норм вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства, визначає відповідне поняття у такий спосіб: реєстраційне провадження – регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб'єктів права відповідними правами або обов'язками; а також про облік та фіксацію юридичних фактів, шляхом закріплення їх у реєстраційних документах [95; 96].

Після державної реєстрації нормативні акти вносяться в Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. Такий реєстр створено Міністерством юстиції України на виконання Указу Президента України від 27.06.96 № 468/96 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» [174].

Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів – це автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка створена з метою забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації, державного обліку та систематизації нормативно-

правових актів, створення фонду цих актів та підтримання їх у контрольному стані [122].

Зазначена автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства складається з еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів та окремого розділу [122]. Еталонний фонд Реєстру уявляє собою комп'ютерну інформаційну систему, призначену для зберігання та обліку еталонних текстів нормативно-правових актів у контрольному стані. Еталонний фонд формується та зберігається в Мін'юсті [122].

Робочий фонд Реєстру – комп'ютерна інформаційна система, яка підтримує технологію ведення Реєстру і використовується для підготовки та опрацювання текстів нормативно-правових актів при внесенні їх до еталонного фонду Реєстру.

Страховий фонд Реєстру – архівні копії еталонного фонду Реєстру, які зберігаються в Мін'юсті на електронних носіях і призначені для відновлення в автентичній формі еталонного фонду Реєстру у разі його повної або часткової втрати [122].

Інформаційний фонд Реєстру – спеціально створена для надання широкому колу користувачів інформації з Реєстру комп'ютерна інформаційна система у формі окремої бази даних, в якій зберігаються копії еталонних текстів нормативно-правових актів.

Окремий розділ Реєстру – комп'ютерна інформаційна система, що використовується для підготовки та накопичення текстів нормативно-правових актів з відповідним грифом секретності [122].

Вирізняються також Держатель, Адміністратор Реєстру та його Користувачі. Держатель Реєстру – Мін'юст, який розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію, відповідає за автентичність та контрольний стан еталонних текстів, забезпечує внесення нормативно-правових актів до

еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль за наданням інформації з Реєстру [188].

Адміністратор реєстру – уповноважена Мін'юстом юридична особа, яка здійснює супроводження програмно-інформаційного забезпечення Реєстру, відповідає за його функціонування, здійснює обслуговування і веде облік користувачів Реєстру та організовує контроль доступу до нього.

Користувачі Реєстру – будь-які юридичні і фізичні особи, які мають доступ до інформаційного фонду Реєстру [188].

До Реєстру включаються:

– нормативно-правові акти, видані починаючи з дня прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), чинні, опубліковані та неопубліковані, зокрема з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення і висновки Конституційного Суду України, зареєстровані в Мін'юсті нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, Національного банку, а також міжнародні договори України;

– нормативно-правові акти, видані до прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), що не втратили чинності та не суперечать законодавству України;

– тимчасові нормативно-правові акти з терміном дії рік і більше та з терміном дії менше року в разі наступного його продовження [188].

Не підлягають включенню до Реєстру акти, які не містять правових норм (наприклад, акти про призначення на посаду та звільнення з посади; про скликання нарад, конференцій, семінарів тощо) [97].

Згідно з Наказом Міністерства юстиції України від 26.06.2002 № 57/5 «Про затвердження Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів» [112], кожний громадянин, який потребує захисту своїх прав та

інтересів, кожна юридична чи фізична особа може отримати будь-який нормативно-правовий акт із внесеними змінами та доповненнями або витяг із нього (окремі розділи, глави, статті) як на папері, та і у вигляді комп'ютерного файла або шляхом безпосереднього санкціонованого доступу до інформаційного фонду Реєстру [55].

Інформаційна стадія нормотворчого провадження – це офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців [97].

Аналіз нормативно-правового регулювання процедури офіційного опублікування прийнятого нормативно-правового акта дає підстави виокремити такі особливості:

– акти Президента України (укази та розпорядження), акти КМУ (декрети, постанови і розпорядження) не пізніш як у 15-денний строк після їх прийняття в установленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню, тобто офіційному опублікуванню в пресі чи – в окремих випадках – офіційному оголошенню по телебаченню і радіо, з використанням державної мови (в «Офіційному віснику України», газеті «Урядовий кур'єр», на офіційному сайті);

– нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними [95];

– офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється тільки після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду;

– офіційне опублікування нормативно-правових актів дозволяється в таких друкованих виданнях: «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газета «Урядовий кур'єр». Причому остання має пріоритет перед першими двома, якщо в ній нормативно-правовий акт опублікований раніше [95; 188];

– акти Президента України набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні;

– акти КМУ набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах;

– акти КМУ, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше їх опублікування в офіційних друкованих виданнях;

– ненормативні акти Президента України, КМУ можуть не публікуватися і доводитися до відома підприємств, установ, організацій та заінтересованих осіб через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування [95; 188];

– нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, з 01.01.1993 р. підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, управліннях юстиції на місцях, з обов'язковим складанням ними відповідних державних реєстрів і набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання чинності;

– нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують кримінальну відповідальність особи [95; 188].

Аналіз конкретних нормативно-правових актів дає підстави визначити особливості дії нормативно-правових актів у часі, так як положення про загальний порядок включають застереження, що цей порядок застосовується тоді, коли сам нормативно-правовий акт не передбачає іншого порядку [95].

У більшості нормативно-правових актів з цього приводу застосовується просте формулювання: «акт діє з дня його опублікування».

Деякі нормативно-правові акти містять дещо складніші положення: акт набирає чинності з дня його опублікування і діє до певної дати або події [95].

Аналіз нормативних матеріалів свідчить про недостатність наявних актів саме методичного характеру, що регламентують нормативне провадження, для забезпечення підготовки якісних правових актів. Так, серед вимог до цих актів є вимоги до його структури, складу, тексту [157], однак до змісту вимог чомусь немає. Ніде не йдеться про те, що правові акти мають бути ефективними, закріплювати найбільш оптимальний (з позицій інтересів держави, прав людини) варіант дій. Водночас саме такі вимоги мають бути вирішальними. Адже зараз, коли майже усі процеси в суспільстві унормовані, має йтися не так про подальше нарощування кількості правових актів, як про підвищення їх якості.

Окремі положення актів, що регламентують нормативне провадження, є важко здійсненними. Наприклад, згідно з вимогами, «положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення; одне й те саме слово не може вживатися для визначення різних понять» [157]. Однак відповіді на те, як забезпечити виконання зазначених вимог – відповідні акти не містять.

Для вирішення поставлених питань, запропоновано концепцію удосконалення нормотворчого провадження. В основу такого вдосконалення має бути покладено методологію системного аналізу. Згідно з останньою на першому етапі нормотворчого провадження виявляється та аналізується проблема, яку пропонується вирішити шляхом державного регулювання економічних відносин, а також оцінюється її важливість. Одночасно слід обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою інших механізмів (зокрема, ринкових) і потребує державного регулювання. Необхідно обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою діючих нормативно-правових актів, та розглянути можливість внесення змін до них [124]. На другому етапі нормотворчого провадження виявляються причини виникнення відповідної проблеми. На третьому етапі формулюються альтернативи вирішення проблеми, визначаються очікувані результати прийняття запропонованого

нормативно-правового акта, прораховуються очікувані витрати та вигоди учасників відповідних правовідносин, громадян та держави внаслідок дії нормативно-правового акта. На четвертому етапі оцінюються усі прийнятні альтернативи вирішення проблеми, способи вирішення проблеми, досягнення встановлених цілей, зокрема ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання економічних відносин [124].

У рамках авторської концепції аргументовано переваги обраного способу досягнення встановлених цілей, описано механізми і заходи, які забезпечать вирішення визначеної проблеми, шляхом прийняття запропонованого нормативно-правового акта; обґрунтовується можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого правового акта тощо [124].

Для вирішення питань щодо однозначного тлумачення термінів, які використовуються при формулюванні норм, доречно створити Банк юридичної термінології, в рамках якого функціонуватиме своєрідний словник юридичних термінів з чітко визначеним їх семіотичним значенням. Використання в процесі нормотворчого провадження будь-яких інших термінів дозволитиметься лише за згодою Адміністратора банку з обов'язковим введенням нових термінів в інформаційну базу Банку.

## Висновки до Розділу 2

Нормотворча діяльність у публічній сфері представляє собою доволі складний і тривалий процес розробки проєктів нових (або внесення змін до наявних (скасування зокрема) правових актів, виданих у сфері функціонування органів публічної адміністрації. Шляхом виконання встановлених певних стадій та етапів, що здійснюється у заданій послідовності, суб'єкт нормотворення досягає своєї основної мети – прийняття якісних, ефективних правових рішень. І, навпаки: не визначення відповідного регламенту або нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може заподіяти шкоду їх майбутній ефективності, призвести до частого їх перегляду або скасування.

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження відсутній. Існує чимала кількість наукових підходів, а також кількість нормативно-правових актів, якими врегульовуються окремі стадії, етапи нормотворчого провадження.

Найбільш ефективний перелік відповідних етапів та їх послідовність можуть бути сформовані за допомогою спеціального наукового інструментарію, шляхом покладення в основу такого переліку і послідовності системного аналізу – етапи виявлення проблем (формування входу), їх оцінки, відбору найсуттєвіших, їх дослідження (аналіз), виявлення причин з'явлення, формування альтернатив вирішення та вибір найкращої (т. зв. «вихід»), введення рішення та відслідковування за їх ефективністю (зворотній зв'язок).

Аналіз наявних нормативних матеріалів свідчить про недостатність наявних актів, що регламентують нормативне провадження, для забезпечення підготовки якісних правових актів. Серед вимог до цих актів є вимоги до його структури, складу, тексту, однак до змісту вимог чомусь немає. Ніде не йдеться про те, що правові акти мають бути ефективними, закріплювати

найбільш оптимальний (з позицій інтересів держави, прав людини) варіант дій. Водночас саме такі вимоги мають бути вирішальними. Адже нині, коли майже усі процеси в суспільстві унормовані, має йтися не так про подальше нарощування кількості правових актів, як про підвищення їх якості.

Окремі положення актів, що регламентують нормативне провадження, можна віднести до важко здійсненних. Наприклад, згідно з вимогами, «положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення; одне й те саме слово не може вживатися для визначення різних понять. Відповіді на те, як забезпечити виконання зазначених вимог – відповідні акти не містять.

Для вирішення поставлених питань, розроблено концепцію удосконалення нормотворчого провадження. В основу цієї концепції має бути покладено методологію системного аналізу. Згідно з останньою на першому етапі нормотворчого провадження виявляється та аналізується проблема, яку пропонується вирішувати шляхом державного регулювання економічних відносин, а також оцінюється її важливість. Одночасно слід обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою інших механізмів (зокрема, ринкових) і потребує державного регулювання. Необхідно обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою діючих нормативно-правових актів, та розглянути можливість внесення змін до них. На другому етапі нормотворчого провадження виявляються причини з'явлення відповідної проблеми. На третьому етапі формулюються альтернативи вирішення проблеми, визначаються очікувані результати прийняття запропонованого нормативно-правового акта, прораховуються очікувані витрати та вигоди учасників відповідних правовідносин, громадян та держави внаслідок дії нормативно-правового акта. На четвертому етапі оцінюються усі прийнятні альтернативи вирішення проблеми, способи вирішення проблеми, досягнення встановлених цілей, зокрема ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання економічних відносин.

У рамках авторської концепції аргументовано переваги обраного способу досягнення встановлених цілей, описано механізми і заходи, які забезпечать вирішення визначеної проблеми, шляхом прийняття запропонованого нормативно-правового акта; обґрунтовується можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого правового акта тощо.

Для вирішення питань щодо однозначного тлумачення термінів, які використовуються при формулюванні норм, запропоновано створити Банк юридичної термінології, в рамках якого функціонуватиме своєрідний словник юридичних термінів з чітко визначеним їх семіотичним значенням. Використання у процесі нормотворчого провадження будь-яких інших термінів дозволитиметься лише за згодою Адміністратора банку з обов'язковим уведенням нових термінів в інформаційну базу Банку.

### РОЗДІЛ 3

## ПРІОРИТЕТИ ІНСТИТУТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

### 3.1 Регуляторна політика як засіб забезпечення прав і свобод людини в нормотворчому провадженні

Як уже зазначалося, громадянські права і свободи виникають від народження та існують довічно. Вони є невідчужуваними, тобто не можуть бути обмеженими чи скасованими органами влади; не можуть бути передані або подаровані іншим суб'єктам; особа не може відмовитися від цих прав [125].

Саме щодо зазначеної групи прав у Конституції України встановлені вимоги, відповідно до яких не повинні прийматися закони, які скасовували чи змінювали б громадянські права. Це є важливою гарантією непорушності гідності та свободи людини [125].

Серед громадянських прав ми виділяємо можливості громадянина на участь у процесі прийняття та реалізації державно-політичних рішень, діяльності елементів політичної системи. Ці можливості (права) можуть здійснюватися як шляхом формування представницьких органів влади, проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, так і через безпосередню участь в управлінні державними справами, звернення до органів державної влади та самоврядування тощо (ст. ст. 34–40 Конституції України).

Наведена сукупність прав забезпечує можливості людини бути суб'єктом владних відносин [125]. Йдеться про політичне і економічне (Д. М. Задихайло) народовладдя. Політичні права і свободи особи визначають рівень політичної свободи в суспільстві і забезпечуються суспільним та державним ладом [125]. Вони пов'язуються з політичним самоврядуванням та іншими формами реалізації народовладдя. Межами здійснення вищезазначених прав є гармонійне поєднання суспільних потреб

та особистих інтересів громадян [125]. Здійснення права громадянина бути суб'єктом владних відносин має колективний характер, так як сприяє покращанню управління державою.

Основними цілями участі громадян у владних відносинах є:

– забезпечення можливості для громадян (йдеться не тільки, а точніше не так про встановлення, декларування відповідних прав, а в дійсності, створення умов, забезпечення реальної можливості їх реалізації – визначення форм, засобів) брати участь в управлінні державою;

– вплив на діяльність як органів держави, так і органів місцевого самоврядування [125];

– гарантування участі громадян у владних відносинах, діяльності елементів політичної системи, участь у процесі прийняття та реалізації державно-політичних рішень.

Обрання критерієм якості адміністративних проваджень принципу пріоритетності інституту прав та свобод людини, зокрема, у сфері правотворчості та здійсненні судочинства – сприятиме утвердженню та поглибленню цього принципу у життєдіяльності суспільства.

Значний розвиток знайшов принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини в регуляторній політиці держави. Ця політика регулюється Законом України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [67], згідно з цим Законом (ст. 1 Закону), «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [124].

Результатом державної політики, вдосконалення правового регулювання господарських відносин – є упорядження відповідних відносин, що складаються в процесі регуляторної діяльності прийняття регуляторних актів, що відповідають вимогам цієї політики.

Регуляторний акт, згідно з зазначеною статтею 1 Закону № 1160, – це: а) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; б) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб, і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [124].

Важливе значення має визначення регуляторної діяльності (нормотворчого провадження). Регуляторна діяльність, як зазначається у ст. 1 Закону № 1160, – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [141].

Сфера дії Закону № 1160, згідно зі ст. 3, поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності і не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям:

- постанов Верховної Ради України;
- актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України «Про Національний банк України», і мають ознаки регуляторного акта [141];
- актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, за винятком тих, що спрямовані на виконання нею повноважень, визначених пунктами 6, 7, 9, 11–13, 14, 16, 17, 21, 22, 24–26, 30, 30-1, 34 та 37-8 частини другої статті 7 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», та мають ознаки регуляторного акта;
- актів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, що спрямовані на виконання нею повноважень, визначених пунктами 4, 6, 8, 16, 18, 19, 21 та 22 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» і мають ознаки регуляторного акта тощо [141].

На думку фахівців Державної регуляторної служби України, виведення (з січня 2017 року) з під дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторних актів, розробниками яких є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мало вплив на скорочення обсягів розробки проєктів регуляторних актів регуляторними органами, зокрема, центрального рівня [188].

Регуляторна політика є інструментом досягнення балансу інтересів між державою, підприємцями і споживачами, запорукою зменшення бюрократичного навантаження на малий бізнес, а також забезпечення формування конкурентоздатного бізнес-середовища в Україні.

Щодо правового забезпечення регуляторної політики, то це не тільки Закон від 11 вересня 2003 р. Це дійсно цілий напрям у здійсненні державного

управління, система методичного забезпечення реалізації правотворчої та правозастосовної діяльності. Елементами цієї системи є: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» (із змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 року № 1107, від 16 грудня 2015 року № 1151), якою затверджені Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методика відстеження результативності регуляторного акта [188]; Постанова Кабінету Міністрів України і національного банку України від 14 квітня 2004 р. № 471 «Про затвердження Методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» [188]; Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 05.03.2004 р. № 1314 «Про роз'яснення положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; Наказ Міністерства економіки України від 10.05.2000 р. № 70 «Про забезпечення проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва»; Рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 12.05.2005 р. № 3 «Про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України від 11.09.2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Київською міською державною адміністрацією та ін. [188].

Розвиток системи методичного забезпечення реалізації правотворчої та правозастосовної діяльності в окремих галузях економіки знайшов своє нормативне закріплення у відповідних відомчих актах (Наказ Державного комітету України з будівництва та архітектури від 25.05.2004 р. № 111 «Про

виконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [188]; Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 21.05.2004 р. № 208 «Про затвердження плану заходів з реалізації єдиної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на 2004 рік» тощо).

Перераховані нормативно-методичні документи є основними, що утворюють т. зв. модель нормативного провадження. Ця модель постійно доповнюється, вносяться зміни до чинного методичного забезпечення. Наприклад, 07.06.2017 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 394, якою було внесено зміни у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» у частині виключення повноважень місцевих органів виконавчої влади здійснювати цінове регулювання окремих груп товарів та послуг. Так, з 01.07.2017 року Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації позбавлені повноважень регулювати (встановлювати):

- граничні рівні рентабельності та торговельні надбавки на дитяче харчування;
- розмір плати за послуги, які надаються медичними витверезниками при органах внутрішніх справ громадянам у нетверезому стані;
- тарифи на інвентаризацію нерухомого майна [157];
- граничні розміри плати за послуги, що надаються у торговельних об'єктах, на ринках з продажу продовольчих та непродовольчих товарів;
- граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки до оптової ціни виробника (митної вартості) на борошно, хліб, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, свинину і м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, олію соняшникову, яйця курячі;
- граничні торговельні надбавки на м'ясо, реалізоване з державного резерву;

- граничні рівні рентабельності виробництва борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту, борошна житнього обдирного, хліба вагою понад 500 грамів з борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту та їх суміші, борошна житнього та суміші борошна пшеничного та житнього простої рецептури (борошно, дріжджі, сіль, вода) без додавання цукру, жиру, інших наповнювачів, а також хліб і хлібобулочні вироби для діабетиків [123];
- оптово-відпускні ціни на борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, крупи гречані, яловичину, свинину, м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко коров'яче питне (пастеризоване, фасоване у плівку), сир, сметану, масло вершкове, яйця курячі, цукор, олію соняшникову, шляхом декларування їх зміни;
- граничний розмір плати за проживання в гуртожитках (крім студентських гуртожитків) громадян України, осіб без громадянства та іноземців, які займають приміщення, що знаходяться у спільному користуванні кількох осіб, які не перебувають у сімейних відносинах;
- граничні рівні рентабельності пакування (фасування) продовольчих товарів, щодо яких запроваджено державне регулювання цін, без урахування вартості сировини [123].

Системна державна політика у сфері реформи, пише Р. І. Радейко, є основою для застосування, підтримки і поглиблення регуляторних реформ. Вона відображає зобов'язання держави щодо реформування регуляторного середовища. Це підвищує ефективність заходів щодо координації і співпраці серед пов'язаних з нею структурних реформ, таких як політика конкуренції, корпоративне управління та секторальні реформи. Чітка державна політика у сфері регуляторної діяльності мобілізує діяльність органів влади, підвищує ефективність, здатність реагувати і результативність державного управління. Реформа може бути ризикованим заходом і не завжди знаходити підтримку серед державних службовців, зокрема, коли зацікавлені групи відкрито підтримують збереження статус-кво. Для подолання внутрішнього опору і захисту реформ від впливу інших зацікавлених осіб, необхідна політична

підтримка. Вироблення детальної регуляторної політики є надзвичайно важливим кроком щодо державного управління. Це означає, що держава робить прозорими цілі і стратегії своєї програми реформування і так сприяє контролю за результатом/відповідальністю. У цьому разі відповідальність передбачає як показник відповідальності держави перед громадянами, так і відповідальність регуляторних органів перед урядом за реалізацію заявленої політики [139].

Одним з пріоритетів Уряду України у 2017 році було формування та провадження прозорості і якісної регуляторної політики. Регуляторна політика є інструментом досягнення балансу інтересів між державою, підприємцями і споживачами, запорукою зменшення бюрократичного навантаження на малий бізнес, а також забезпечення формування конкурентоздатного бізнес-середовища в Україні.

З огляду на активне реформування сфери регуляторної політики, яке відбулось у 2016 році у зв'язку із запровадженням обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-testy [140], 2017 рік мав стати індикатором ефективності проведених реформ. Зокрема, прогнозованими наслідками обов'язковості здійснення розробниками «cost-benefit analysis» мало стати підвищення якості регуляторних рішень, створення передумов для поступового зменшення кількості регулювань, що пропонуються до запровадження. Крім того, враховуючи, що за ідеологією «cost-benefit analysis» кожен розробник регуляторного акта повинен у доступній та зрозумілій формі довести економічну доцільність свого рішення, і ще одним прогнозованим наслідком мало стати підвищення рівня прозорості регуляторної діяльності та активізація включення громадськості у регуляторну діяльність органів влади не на етапі оскарження вже прийнятих рішень, а на етапі їх розробки та обґрунтування. Саме тому головними завданнями провадження державної регуляторної політики у 2017 році було:

– забезпечення неухильного дотримання органами виконавчої влади вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [188];

– забезпечення неухильного дотримання регуляторними органами оновленої Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта щодо обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-test [140];

– продовження практики підвищення рівня кваліфікаційної спроможності фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо застосування законодавства про державну регуляторну політику в частині обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-test [140];

– активне залучення представників бізнес-середовища, громадських об'єднань а також міжнародних і вітчизняних експертів та науковців до участі у формуванні політики через механізми М-Тесту.

Аналіз дотримання органами виконавчої влади вимог оновленого законодавства про державну регуляторну політику при підготовці, прийнятті та відстеженні результативності дії регуляторних актів засвідчило про наступне. Попри незначне покращення рівня дотримання окремих аспектів органами виконавчої влади принципу передбачуваності регуляторної діяльності у 2017 році як на центральному, так і на регіональному рівнях зберігся безсистемний, формальний характер підходу до планування регуляторної діяльності [140]. Протягом року кількість проєктів регуляторних актів, включених до планів діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, зросла понад удвічі (з 533 проєктів регуляторних актів, включених до планів регуляторними органами на початок року, до 1 114 проєктів регуляторних актів – на кінець року), а в окремих регуляторних органах – понад у чотири рази. Зокрема, протягом року кількість проєктів регуляторних актів, запланованих Міністерством енергетики та захисту довкілля до розробки у 2017 році, зросла понад у 19 разів (з 2 проєктів регуляторних актів до 39 проєктів

регуляторних актів, у Мінекономрозвитку – у 14 разів (з 3 до 42 проєктів регуляторних актів), у Міноборони – майже у 5 разів (з 3 до 14 проєктів регуляторних актів), у Держпраці та Мінінфраструктури – понад утричі, у Мінагрополітики, Мінрегіону та ДСНС – удвічі [24; 69].

Зменшення кількості відомчих правових актів (а це завжди розглядалось як позитивна тенденція, пов'язувалось з удосконаленням чинного законодавства), зниження регуляторної активності органів виконавчої влади за позицією ДРС є наслідком застосування розробниками проєктів регуляторних актів оновленої Методики проведення аналізу регуляторного впливу.

Одним з найважливіших етапів регуляторної діяльності є аналіз регуляторного впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики [188].

Як зазначалось у звітних матеріалах Державної регуляторної служби, у 2017 році зберігся минулорічний рівень дотримання органами виконавчої влади процедури підготовки аналізу регуляторного впливу при підготовці проєктів регуляторних актів. А саме майже 98 % проєктів регуляторних актів, наданих на погодження до ДРС, супроводжувались аналізом регуляторного впливу [24].

Зміна підходу розробників до підготовки АРВ призвела до покращення рівня відповідності АРВ вимогам оновленої Методики. Зокрема, у 2017 році 51 % АРВ на момент подання їх до ДРС відповідали вимогам оновленої Методики, тоді як у 2016 році цей показник становив лише 26 % [24].

У 2017 році найвищий рівень відповідності АРВ вимогам оновленої Методики на рівні центральних органів виконавчої влади продемонстрували Держенергоефективності, АМКУ, Держархбудінспекція, Міноборони, Мінрегіон, НКЦПФР, НКРЗІ, Державіслужба, Мінфін, Держспецв'язку,

Мінекономрозвитку, ДСНС та ДФС, а на місцевому рівні – місцеві органи виконавчої влади Полтавської, Луганської та Чернігівської областей та м. Києва. На рівні місцевих регуляторних органів у 2017 році кількість порушень вимог Закону щодо обов'язковості погодження проєктів регуляторних актів з ДРС знизилася майже вдвічі з 40-ка – у 2016 році до 23-х – у 2017 році [67].

Регуляторну політику держави фахівці в галузі адміністративного права прямо пов'язують із забезпеченням прав і свобод людини. «Забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян, – пише Т. М. Кравцова у своїй статті «Регуляторна політика держави в сфері господарської діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання», – віднесені до найважливіших функцій держави. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної політики, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком держави. З огляду на те, що реалізація конституційних положень щодо права на підприємницьку діяльність значною мірою залежить від державної політики, яка охоплює всю систему усвідомлених цілей і завдань держави в сфері господарювання, пошук форм, способів і механізмів участі органів державної влади та місцевого самоврядування в економіці, виникає потреба у визначенні поняття державної регуляторної політики та її призначення в сучасних умовах» [91].

Якість результату будь-якої діяльності забезпечується якістю організації її процесу, а Закон від 11 вересня 2003 р. присвячений організації здійснення регуляторної діяльності – процесу прийняття правових актів та відстеження за їх ефективністю тощо. Цей Закон акцентує увагу не на результатах цієї (правотворчої і правозастосовної) діяльності, а на виконанні певних процедур у процесі її здійснення. Це *аналіз регуляторного впливу правового акту, оприлюднення його проєкту, погодження із спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом, а також відстеження результативності та перегляд регуляторних актів*

[188]. Результатом регуляторної діяльності (об'єктом регуляторної політики) є не будь-яке урегулювання правовими актами, а лише ефективне урегулювання. Адже за Законом від 11 вересня 2003 р., який встановлює вимоги до цих актів шляхом визначення принципів державної регуляторної політики (принципів удосконалення правового регулювання господарських та відповідних адміністративних відносин), є: *«доцільність* – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення наявної проблеми; *адекватність* – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні наявної проблеми та ринковим вимогам, з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; *ефективність* – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; *збалансованість* – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави [188]; *передбачуваність* – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності; *прозорість та врахування громадської думки* – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, *обов'язковий розгляд* регуляторними органами *ініціатив, зауважень та пропозицій*, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, *обов'язковість і своєчасність доведення* прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, *інформування громадськості* про здійснення регуляторної діяльності» [188]. Відповідність вказаним принципам регуляторної політики забезпечується саме за допомогою регламентації процесів правотворення і правозастосування – шляхом виділення спеціальних процедур, що повинні виконуватися регуляторним органом при здійсненні цих процесів.

«Забезпечення здійснення державної регуляторної політики, говориться в ст. 5 Закону від 11 вересня 2003 р., передбачає: «Встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів; оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності» [188].

У такий спосіб, по-перше, на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення – технології управління правотворенням і правозастосуванням. По-друге, в основу цієї політики (управління правотворенням і правозастосуванням) закладено високонауковий системний підхід. Високонауковий тому, що базою здійснення регуляторної політики стає системний підхід, започаткований у загальній теорії систем (ЗГТ). Згідно з ЗГТ, система – це множинність (сукупність) елементів, відношення між якими і іншими системами мають певні властивості. Конструктивність цього визначення полягає в тому, що з нього випливає ідеологія побудови системи. Зокрема, для цього (побудови системи) слід завдати властивості відповідних відносин. У нашому випадку – множинність елементів – це сукупність (система) відповідних норм правових актів, відносини між якими (наприклад,

пов'язаність, узгодженість норм, відсутність неконтрольованого дублювання), а також між ними і тією системою, яку вони моделюють (господарські, відповідні адміністративні відносини) теж мають відповідні властивості (скажімо, ефективність правового регулювання). Розрізняючи фактичну систему правових актів і бажану, стверджуватимемо, що норми першої мають такі властивості як неузгодженість, суперечність, дублювання тощо.

Найсуттєвішою для цілей цього дослідження є аналіз державної регуляторної політики за її етапами. Згідно з установленою моделлю нормотворчого провадження є такі його етапи:

- «1) визначення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та результативності регуляторних актів;
- 2) підготовка аналізу регуляторного впливу;
- 3) планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів;
- 4) оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- 5) відстеження результативності регуляторних актів [188];
- 6) перегляд регуляторних актів;
- 7) систематизація регуляторних актів;
- 8) недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти;
- 9) виклад положень регуляторного акта у спосіб, доступний та однозначний для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;
- 10) оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності» [188].

Очевидно, що, по-перше, недостатньо лише перерахувати етапи забезпечення державної регуляторної політики. Необхідні відповідні рекомендації методичного характеру щодо їх здійснення. По-друге,

реалізація вказаних етапів здійснення вказаної політики здатна впливати на її результативність. Для цього розглянемо мету, проаналізуємо і систематизуємо наявне правове забезпечення державної регуляторної політики, а також питання управління нею [188].

Щодо мети правового забезпечення державної регуляторної політики, то вона полягає у закріпленні у встановленому порядку, за допомогою нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, оптимальної моделі розроблення, погодження, прийняття та моніторингу регуляторних актів.

Критеріями оптимальності зазначеної моделі у такому разі є забезпечення прийняття якісних, ефективних правових рішень, а також підтримання (за рахунок систематичного моніторингу) їх ефективності протягом певного часу (на період існування проблеми, задля вирішення якої він був створений).

Зрозуміло, що йдеться про управління нормотворчим провадженням, виключення таких явищ як неефективність, суб'єктивізм при прийнятті законопроектів, корупцію тощо.

Регулювання нормотворчого провадження як загалом так і його етапів зокрема здійснюється, як уже зазначалося, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Постановами «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі «Інтернет» інформації про діяльність органів виконавчої влади» (постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р. № 150) [188]; «Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію» (постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 226); «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» (розпорядження Кабінету

Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р. (із змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 року № 1107, від 16 грудня 2015 року № 1151); «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України» (постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 14 квітня 2004 р. № 471) [188]; «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян» (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731); «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів» (постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 767); «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» (Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308) та ін. [188].

Після виявлення всіх правових актів потрібно систематизувати їх у прив'язці до упоряднених етапів, які мають виконуватися в процесі їх підготовки. Нагадаємо, що такими етапами, згідно з Законом № 1160, є підготовка аналізу регуляторного впливу та результативності регуляторних актів; планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів; оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [188]; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизація регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; виклад положень регуляторного акта у спосіб, доступний та однозначний для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього

регуляторного акта, а також оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності [188].

З метою підвищення ефективності регуляторної політики в Україні важливо використовувати досвід економічно розвинених країн та отримувати допомогу міжнародних організацій [139]. На нашу думку, такий досвід мав би полягати у запозиченні найбільш ефективних нормотворчих проваджень. У Меморандумі взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва від 7 жовтня 2014 року, передбачено, що ОЕСР може здійснити ґрунтовний огляд чинної нормативно-правової бази, щоб визначити можливі шляхи спрощення регулятивних процедур в обраних галузях економіки [80]. Тобто йдеться саме про нормотворчі провадження. При цьому зазначається, що завдання полягає у скасуванні зайвих і застарілих нормативно-правових актів, які можуть спричиняти правову плутанину або накладають надмірний тягар на суб'єктів підприємницької діяльності та/або громадян. На підставі результатів такого огляду можна буде розглянути можливість спрощення нормативних вимог і розроблення вдосконалених нормативно-правових актів, які б відповідали первинним цілям, але передбачали б полегшення адміністративних процедур та усунення надмірних адміністративних тягарів [139]. Український уряд може розглянути можливість участі в роботі Комітету з питань регуляторної політики ОЕСР. У міжнародній практиці вироблено різноманітні підходи до ситуацій, коли держава стикається з конкретними політико-правовими труднощами в реформуванні регуляторної політики [139]. В Японії і Південній Кореї, де основною регуляторною проблемою було надмірне регулювання і державне втручання в економіку, основний акцент було зроблено на зниження економічної ролі держави за допомогою дерегулювання. У США, де існувала відносно невелика кількість бар'єрів для входження в більшість секторів економіки, але спостерігалася затратна федеральна регуляторна структура в сфері соціальної політики, акцент було зроблено на підвищення якості регулювання за допомогою жорсткого

застосування принципів співвідношення розмірів вигоди та витрат. У Нідерландах сформовано ринкові відносини, регуляторну сферу було сфокусовано на державному консультуванні і зниженні адміністративного тягаря. У Мексиці, де відбувався процес інтегрування регуляторних структур у НАФТА, одним з пріоритетів визначено усунення непослідовного і дублювального регулювання та підвищення довіри до закону і можливість забезпечення дотримання закону. Тоді як різне політичне, конституційне і адміністративне середовище в країнах-членах ОЕСР зумовлює наявність різних моделей, схоже, що основні елементи ефективних засобів та інститутів залишаються незмінними в цих країнах. Для країн з ефективною регуляторною політикою характерний більш швидкий і безперервний прогрес порівняно з країнами, в яких така чітка політика відсутня.

У наукових працях, присвячених регуляторній політиці, вітчизняні науковці, зокрема, відзначають, що з прийняттям Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в Україні розпочато формування принципово нової прогресивної системи державного управління, спрямованої на переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підвищення прозорості процесу прийняття управлінських рішень. Винесення найважливіших проєктів регуляторних актів на публічне обговорення сприяло як подальшому розвитку підприємництва, так і становленню громадянського суспільства [60]. З цього приводу заслуговує на увагу й доробок і учених, що вивчають історичний досвід функціонування громадянського суспільства в європейських країнах, де воно досягло високого розвитку, особливо за критеріями наявності незалежних груп громадян, які мають можливість брати безпосередню участь у процесах управління державою на національному та регіональному рівнях. Проблемні питання формування громадянського суспільства привертають пильну увагу й українських науковців [1, с. 23]. Безумовним надбанням стало законодавче закріплення обов'язковості оприлюднення всіх без винятку проєктів регуляторних актів, з

метою урахування поглядів зацікавлених суб'єктів господарювання та громадськості при підготовці проєктів регуляторних актів, а також надання громадськості широких прав щодо участі в регуляторній діяльності органів виконавчої влади на всіх її етапах. Однак поряд з тим вітчизняні науковці зазначають, що все ще існують проблеми щодо реалізації залучення громадськості до процесу прийняття рішень регуляторними органами [54, с. 65].

Важливість залучення громадян через їхні об'єднання до процесу прийняття рішень органами виконавчої влади та органами і посадовими особами місцевого самоврядування не викликає сумніву, адже технологія розробки нормативно-правових актів, якщо вона має «кабінетний» характер, сприяє прояву різноманітних неспроможностей влади, як-от: прийняття швидких необґрунтованих, часто некомпетентних рішень; керування економікою в режимі ручного управління; лобіювання інтересів окремих груп чи осіб; ухиляння від вирішення актуальних проблем; прийняття суперечливих актів; породження корумпованих схем через недосконалість прийнятих актів.

Водночас невирішеною залишається проблема забезпечення норми щодо обов'язкового врахування регуляторними органами пропозицій громадськості при прийнятті регуляторних актів, що дає змогу нехтувати громадською думкою, вживати неефективне або шкідливе для господарської діяльності регулювання [60].

У контексті цього прийнятною є позиція С. Б. Жараї, яка вважає за доцільне внести зміни до ст. 25 «Особливості прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади, їх посадовими особами» Закону № 1160 «Про засади державної регуляторної політики, зокрема, доповнити перелік підстав, за яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, підставою: відсутній аналіз регуляторного впливу; проєкт регуляторного акта не був оприлюднений; проєкт регуляторного акта не був поданий на

погодження із спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом [60; 188]. Те ж саме стосується і не проведення публічного обговорення проекту регуляторного акта за наявності письмової ініціативи щодо проведення такого обговорення.

### **3.2 Удосконалення адміністративного судочинства щодо забезпечення пріоритетності інституту прав та свобод людини**

Адміністративні суди можуть оскаржувати будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, окрім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [128].

Водночас органи державної влади, до яких відносяться органи пожежного нагляду, мають право на звернення до адміністративного суду лише у випадках та з підстав, визначених законом. Довільне (огульне) звернення до суду не допускається, а в разі такого звернення суд повинен відмовити у відкритті провадження.

Підставою, що визначає право на таке звернення, є п. 12 ч. 1 ст. 67 Кодексу цивільного захисту України, що вказує, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить: звернення до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, ділянок, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, зокрема будівельно-монтажних, випуску й реалізації пожежонебезпечної продукції, систем і

засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей [81].

Частиною 2 ст. 68 КЦЗ передбачено, що у разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску й реалізації пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом [81].

У сучасному динамічному суспільстві контроль за гілками влади є гарантією для громадян, так як це дає змогу обмежити владу в рамках законних повноважень. У цьому полягає сутність правової держави. Основна ідея контролю за владою – це захист свобод, а наслідком її реалізації стало обмеження влади. Для обмеження влади, натомість, необхідно створити відповідні засоби та інструменти контролю.

Важливими способами забезпечення законності, захисту прав і свобод особи є чітке визначення у законодавстві прав та обов'язків (функцій) органів влади, а також контроль (і, передусім, судовий) за органами влади. У сучасних умовах судовий контроль у сфері публічної влади стає універсальним засобом захисту, як орган, який не залежить від інших гілок влади і який має відповідні конституційні гарантії своєї незалежності. Тільки за наявності таких гарантій Суд буде в змозі стати ефективним засобом захисту інтересів особи. Насамперед потребує належної регламентації закріплення обов'язків органів публічної адміністрації щодо особи, ефективних способів здійснення контролю за діяльністю публічної адміністрації та встановлення реальної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації за порушення прав і свобод людини і громадянина.

Запровадження адміністративного судочинства якраз і є одним із ефективних засобів контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Адміністративний процес базується на таких принципах, як: верховенство права, законність, охорона інтересів особи і держави; рівність сторін; оперативність та доступність; гласність та відкритість, офіційність (публічність), повнота, об'єктивність та неупередженість, етичність у стосунках, економічність, підконтрольність та відповідальність посадових осіб. Окрім того, під час здійснення адміністративно-процесуальної діяльності публічної адміністрації повинні знаходити своє втілення правова презумпція невинуватості і презумпція правомірності дій та вимог осіб, що звертаються до державних органів (її ще називають презумпцією правомірності правової позиції громадянина).

У розробленому Директоратом з правових питань РЄ посібник «Адміністрація і Ви» (англ. – «Administration and You») визначається, що «принципи адміністративного права ґрунтуються на тому переконанні, що держави приймають та практично застосовують основоположний конституційний принцип верховенства права, який складається з таких чинників: 1) кожна особа – фізична або юридична – є суб'єктом права; 2) кожна особа повинна мати можливість знати свої права та обов'язки відповідно до закону; 3) додержання закону кожною особою можливе лише за умови здійснення контролю суддями, які є незалежними у здійсненні своїх функцій і рішення яких є обов'язковими для виконання» [59; 200].

У листопаді цього року Президентом України було підписано важливий документ – Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [133]. У цьому Законі викладено в нових редакціях усі процесуальні кодекси. Змінено (доповнено) низку положень цих кодексів, включаючи положення, що стосуються принципів судочинства. Проблеми полягають у визначенні ступеню достатності цих змін для забезпечення

якісного судочинства. Дослідження цієї проблеми може полягати в оцінці відповідності принципів судочинства за новими процесуальними кодексами європейським стандартам, практиці Європейського суду з прав людини. Актуальність проведення такого дослідження обумовлюється значущістю принципів судочинства як основних його засад.

Теоретичними засадами вдосконалення принципів судочинства може слугувати системна методологія. Системно управляти будь-яким соціальним об'єктом – означає впливати на його основні засади – принципи побудови і функціонування. Саме тому виявлення та систематизація принципів судового процесу, зокрема, адміністративного судочинства – має суттєве значення для управління його якістю [177].

Принципи (principium) – основні засади – твердження, яке сприймається як головне, суттєве, бажане. При виділенні, характеристиці різноманітних систем принципи відображають ті суттєві (системоутворюючі) ознаки, що відповідають за правильне (у відповідності з заданими цілями) функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [177].

Щодо судового процесу, то він також базується (має базуватися) на певних базових принципах, суттєвих (системоутворюючих) ознаках, які відповідальні за функціонування судів згідно з їх призначенням.

В КАСУ свого часу були визначені принципи, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення публічно-правових спорів. У ст. 2 зазначеного Кодексу принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах були: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом, обов'язковість судових рішень [128].

Згідно з Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», у викладенні кодексу адміністративного судочинства України, у ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» зазначено: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» (ч. 1) [177].

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди, згідно із зазначеною статтею, мають перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) з обґрунтуванням, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку (ч. 2 ст. 2) [188]. І, нарешті, в ч. 3 цієї статті зазначено: «Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 4) гласність і відкритість судового процесу;

- 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 6) обов'язковість судового рішення;
- 7) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 8) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, установлених законом;
- 9) розумність строків розгляду справи судом;
- 10) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 11) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення».

Зазначимо, що сукупність принципів (системоутворюючих ознак, властивостей) забезпечує собою якість судочинства. За теорією системного аналізу, якість будь-якої системи визначається її системоутворюючими властивостями [76; 118; 199]. Якість адміністративного процесу – це його нормативна (тобто така, що визначає, як повинно бути) модель. Безсумнівно, вище виявлена сукупність принципів є його нормативною моделлю, тобто моделлю, що містить нормативні (бажані) властивості судового процесу. Впливаючи на той чи інший принцип, ми, практично, одержуємо змогу управляти цією якістю [177]. Маючи фактичну модель, тобто інформацію про суттєві ознаки процесів, що відбуваються у дійсності (фактична модель у системному аналізі інтерпретується як така, що визначає фактичний стан системи), та виявивши відхилення від бажаних властивостей (порушення принципів) ми, за законами системи регулювання, маємо привести фактичний стан речей до бажаного.

Про це все, по суті (щоправда, на вербальному, описовому рівні), йдеться і у відповідних юридичних роботах. Принципи судочинства, як наголошують М. В. Ковалів разом з І. Б. Стахурою, виступають найбільш загальними правилами поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного

примусу; містять правовий механізм реалізації. Основне призначення принципів полягає в тому, що їх втілення в судочинство надає йому якості правосуддя, та, навпаки, їх ігнорування призводить до порушення права на судовий захист, а відтак – до неправосудності рішень суду [80, с. 176; 177].

У такий спосіб застосування судом принципів судочинства при винесенні рішень є обов'язковим, а ігнорування (недодержання, порушення) цих принципів (того чи іншого принципу) призведе до незаконності судового рішення. Інакше кажучи, принципи носять імперативний характер і є нормами прямої дії [177; 205; 223].

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дає підстави констатувати, що: по-перше, у порівнянні з положеннями ст. 2 попередньої редакції КАСУ, перелік принципів адміністративного судочинства дещо розширений. Введено нові принципи – розумність строків розгляду справи судом (9); неприпустимість зловживання процесуальними правами (10) та відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення» (11). Положення п. п. 7 – «забезпечення права на апеляційний перегляд справи» і 8 – «забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, установлених законом» – у попередній редакції КАСУ викладалися в одному пункті (п. 7). По-друге, основними засадами адміністративного судочинства, а отже, і його принципами є не тільки положення ч. 3 статті [177], а й ч. 1 («Завдання та основні засади адміністративного судочинства»), в якій зазначено: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень»), а також ч. 2 цієї статті (у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку) [188]. Справді, виходячи з ч. 1 ст. 2, можна зробити висновок, що до принципів адміністративного судочинства відносяться такі його бажані ознаки (фактично, принципи) як: «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [188].

Після визначення усього переліку, а також змісту принципів адміністративного судочинства, що містяться в КАСУ, слід проаналізувати наведені принципи і оцінити ступінь забезпечення необхідної якості судового процесу, відповідності принципів судочинства КАСУ європейським стандартам, ЄСПЛ.

У такий спосіб приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ – до вимог міжнародних, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дасть змогу вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти від імплементації тих чи інших принципів у судочинство, а й забезпечити досягнення сумарного, синергетичного ефекту [177].

### Висновки до Розділу 3

Щодо мети правового забезпечення державної регуляторної політики, то вона полягає у закріпленні у встановленому порядку, за допомогою нормативно-правових актів та інструктивно-методичних матеріалів, оптимальної моделі розроблення, погодження, прийняття та моніторингу регуляторних актів.

Критеріями оптимальності зазначеної моделі у такому разі є забезпечення прийняття якісних, ефективних правових рішень, а також підтримання (за рахунок систематичного моніторингу) їх ефективності протягом певного часу (на період існування проблеми, задля вирішення якої він був створений).

Йдеться про управління нормотворчим провадженням, виключення таких явищ як неефективність, суб'єктивізм при прийнятті законопроектів, корупцію та ін.

Після виявлення всіх правових актів, потрібно систематизувати їх у прив'язці до упоряднених етапів, які мають виконуватися в процесі їх підготовки (підготовка аналізу регуляторного впливу та результативності регуляторних актів; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизація регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; виклад положень регуляторного акта у спосіб, доступний та однозначний для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності).

З метою підвищення ефективності регуляторної політики в Україні, важливо використовувати досвід економічно розвинених країн та отримувати допомогу міжнародних організацій.

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дає підстави констатувати, що: по-перше, у порівнянні з положеннями ст. 2 попередньої редакції КАСУ перелік принципів адміністративного судочинства дещо розширений. Введено нові принципи. По-друге, основними засадами адміністративного судочинства, а отже, і його принципами є не тільки положення ч. 3 ст. 2, а й ч. 1, а також ч. 2 цієї статті. Приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ – до міжнародних вимог, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дозволить вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти, а й сумарний, синергетичний ефект.

## ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнено та здійснено нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні шляхів реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини в адміністративних провадженнях.

За результатами дослідження сформульовано низку нових теоретичних та практичних положень, висновків і рекомендацій, зокрема:

1. Шляхом, засобом забезпечення прав і свобод людини з боку держави є адміністративні провадження. Методологічною основою, на якій мають здійснюватися такі провадження, як впливає з систематизації загальнолюдських принципів, є принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини. Отже, якщо розглядати адміністративне провадження як систему, то вищезазначений принцип (принцип пріоритетності інституту прав та свобод людини) є системоутворюючим.

2. Виявлення співвідношення і взаємозалежності категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», їх спільних ознак, а також особливостей засвідчило, що адміністративний процес і адміністративну процедуру об'єднує те, що вони є формами здійснення певних дій з заданими (регламентованими) змістом та послідовністю. Поняття «процес», юридичний (адміністративний) у більшості випадків застосування цієї категорії є більш ширшим, ніж поняття «процедура». Водночас (стосовно відношення між цими поняттями), якщо у змісті або послідовності дій відбуваються ті чи інші дії, внаслідок чого в об'єкта з'являються якісно нові зв'язки і функції, що призводить до суттєвого ускладнення або спрощення процесу (процедури), а також провадження, то відповідні зміни мають відбутися і у формі процесу (процедури). І, навпаки: зміни у формі процесу (процедури) її розвиток – обумовлюють потребу у відповідних змінах змісту (послідовності) дій.

3. Дослідження адміністративного провадження, виходячи із нової стратегічної спрямованості сучасної адміністративно-правової галузі, якраз і означає розгляд відповідних проваджень як засобів забезпечення додержання прав та свобод людини в тому чи іншому процесі. З Конституції України випливають вимоги переходу від ідеології панування держави над людиною до ідеології служіння держави інтересам людини. Цей перехід має стати стратегічною спрямованістю у розвитку сучасної адміністративно-правової галузі як такої, що встановлює правові засади: по-перше, якомога повнішої реалізації у сфері державного управління прав і свобод людини; по-друге, дієвого захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів, їх посадових осіб. Запровадження і реалізація цієї стратегічної спрямованості адміністративно-правової галузі, адміністративного права має сприяти істотному посиленню його ролі у формуванні якісно інших відносин у сфері державного управління – відносин рівноправності між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами. Адміністративні провадження, методологічною основою яких є пріоритетність інституту прав та свобод людини, якраз і мають виступати засобом реалізації цієї стратегічної спрямованості, формування, зрештою громадянського суспільства, як це властиве справді демократичним країнам, створення демократичної, соціальної, правової держави. Перехід до адміністративних проваджень, побудованих на пріоритетності інституту прав та свобод людини, означатиме і послідовну демократизацію адміністративного права, реальне здійснення анонсованого відомими адміністративістами переходу цієї галузі від традицій «владного розпорядництва» з боку державних органів до традицій «надання послуг» громадянам та іншим приватним особам. Обґрунтовано, що обрання критерієм якості адміністративних проваджень пріоритетність інституту прав та свобод людини сприятиме утвердженню та поглибленню цього принципу у життєдіяльності суспільства, в сфері правотворчості та здійсненні судочинства.

4. Ціллю побудови адміністративного провадження має стати додержання прав та свобод людини у відповідному процесі, а критерієм якості цього провадження – ступінь досягнення зазначеної цілі. На ці цілі (функції) «працюють» такі складові адміністративного провадження як: а) його правова урегульованість (юридична регламентація адміністративних проваджень); б) контроль за додержанням установленого регламенту адміністративного провадження; в) обмеження деяких контрольних функцій тощо.

5. Щодо шляхів подальшого вдосконалення контрольної діяльності (як адміністративного процесу) з боку державних органів, яка здійснюється за допомогою відповідних адміністративних проваджень. Для більш повного забезпечення прав та свобод громадян, доцільно вдосконалити правове забезпечення організації цих проваджень. У рамках такого вдосконалення запропоновано розробку програми реформування органів контролю, системи державного нагляду. У центрі програми, яку пропонується назвати «Програма вдосконалення, оптимізації контрольних функцій держави», має стати не тільки відповідне скорочення кількості органів держконтролю та чисельності їх працівників, а й зміни пріоритетів в їх діяльності (зокрема, фіскальних органів). Замість нинішньої фактично цільової функції – наповнення (будь-якими засобами) державного бюджету, головним критерієм ефективного функціонування фіскальних органів має стати не завдання шкоди незабороненому бізнесу, створення умов для його розвитку.

6. Аналіз наявних правових та інструктивно-методичних матеріалів, що регламентують нормативне провадження, свідчить про недостатність для забезпечення підготовки якісних правових актів, наявних актів методичного характеру. Вимогами, які висуваються до цих актів, є вимоги до їх структури, складу, тексту (положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення; одне й те саме слово не може вживатися для визначення різних понять), однак до змісту вимог чомусь немає. Ніде не йдеться про те, що правові акти мають бути ефективними,

закріплювати найбільш оптимальний (з позицій інтересів держави, прав людини) варіант дій. Водночас саме такі вимоги мають бути вирішальними. Адже зараз, коли майже всі процеси в суспільстві унормовані, має йтися не так про подальше нарощування кількості правових актів, як про підвищення їх якості. Окремі положення актів, що регламентують нормативне провадження, є важко здійсненними. Натомість відповіді на те, як забезпечити виконання зазначених вимог – відповідні акти не містять.

7. В основу запропонованої концепції вдосконалення адміністративного (нормотворчого провадження) має бути покладено методологію системного аналізу. Згідно з останньою на першому етапі нормотворчого провадження виявляється та аналізується проблема, яку пропонується вирішити шляхом державного регулювання економічних відносин, а також оцінюється її важливість. Одночасно слід обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою інших механізмів (зокрема, ринкових) і потребує державного регулювання. Необхідно обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою діючих нормативно-правових актів, та розглянути можливість внесення змін до них. На другому етапі нормотворчого провадження виявляються причини появи відповідної проблеми. На третьому етапі формулюються альтернативи вирішення проблеми, визначаються очікувані результати прийняття запропонованого нормативно-правового акта, прораховуються очікувані витрати та вигоди учасників відповідних правовідносин, громадян та держави внаслідок дії нормативно-правового акта. На четвертому етапі оцінюються усі прийнятні альтернативи вирішення проблеми, способи вирішення проблеми, досягнення встановлених цілей, зокрема ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання економічних відносин.

У рамках авторської концепції аргументовано переваги обраного способу досягнення встановлених цілей, описано механізми і заходи, які забезпечать вирішення визначеної проблеми шляхом прийняття

запропонованого нормативно-правового акта; обґрунтовується можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого правового акта тощо.

Для вирішення питань щодо однозначного тлумачення термінів, які використовуються при формулюванні норм, запропоновано створити Банк юридичної термінології, в рамках якого функціонуватиме своєрідний словник юридичних термінів з чітко визначеним їх семіотичним значенням. Використання в процесі нормотворчого провадження будь-яких інших термінів дозволитиметься лише за згодою Адміністратора банку, з обов'язковим введенням нових термінів в інформаційну базу Банку.

8. Визначено перелік, а також зміст принципів адміністративного судочинства, що містяться в КАСУ, проведено їх аналіз та оцінку ступеню забезпечення необхідної якості судового процесу, відповідності принципів судочинства КАСУ європейським стандартам, ЄСПЛ.

Приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ – до вимог міжнародних, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дасть змогу вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти від імплементації тих чи інших принципів у судочинство, а й забезпечити досягнення сумарного, синергетичного ефекту.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці; упоряд.: Андрійко О. Ф. та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького Нац. акад. наук України. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 447 с.
3. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2002. 699 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Т. 1 / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. – 592 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004–2005. Т. 1: Заг. частина. 2004. 584 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Адміністративне право України: підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
8. Адміністративне право України: навч. посіб. / М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська; Сум. держ. ун-т. Суми: Мрія, 2015. 357 с.
9. Адміністративне право України: підручник / [кол. авт.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 543 с.
10. Адміністративне судочинство. URL: [http://advocateua.com.ua/administrative\\_justice/](http://advocateua.com.ua/administrative_justice/).

11. Арестова Л.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Політико-правова реформа в Україні: теорія, методологія, праксеологія*: науково-практична конференція (м. Київ, 15 жовтня 2021 року). Київ: ВД «Кафедра». С. 93–96.
12. Арестова Л.В. Підстави виникнення, припинення та зміни правовідносин, що складаються при здійсненні адміністративного судочинства. *Юридичного наукового електронного журналу*. 2021. № 11. С. 357–360.
13. Arestova L.V. Methodological basis for determining the legal nature of relations in the field of administrative proceedings. *Regional Renue*. 2021. № 1. P. 4–13. URL: <https://regionalrevue.sk/wp-content/uploads/2022/01/RR-12021.pdf>.
14. Арестова Л.В. Особливості адміністративно-судочинських відносин. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 20 листопада 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 16–19.
15. Арестова Л.В. Справа адміністративної юрисдикції: теоретичні аспекти розгляду правових спорів, що виникають із публічно-правових відносин. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. № 11. С. 97–102. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/75>.
16. Арестова Л.В. Правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 26–27 листопада 2021 року). Харків: ГО «Істина», 2021. С. 29–34.
17. Арестова Л.В. Правові норми та методи регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2021. № 5. С. 135–142.

18. Арестова Л.В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Південноукраїнський правничий часопис. 2021. № 3. С. 171–175.

19. Арестова Л.В. Об'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Наукові записки. Серія: Право. 2020. № 8 (спецвипуск). С. 149–153. URL: [https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk\\_zapiski/pravo/8\\_spec\\_2020/149-153.pdf](https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/149-153.pdf).

20. Arestova L. The principle of the rule of law in the implementation of the procedure of the administrative court. Visegrad journal on human rights. 2021. № 4. P. 15–21. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR\\_4\\_2021.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf).

21. Арестова Л.В. Поняття та зміст правовідносин в адміністративному праві. Права та обов'язки людини у сучасному світі: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 12–13 листопада 2021 року). Одеса: Причорноморська фундація права, 2021. С. 67–72.

22. Алексеев С. С. Восхождение к праву: поиски и решения. Москва: НОРМА, 2001. 752 с.

23. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2002. 171 с.

24. Аналітичний звіт 2017 року. Виклики та наслідки, проблеми та рішення. URL: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/regpol/analitichniy\\_zvit\\_drs\\_za\\_2017\\_rik.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/regpol/analitichniy_zvit_drs_za_2017_rik.pdf).

25. Андріїв В. М. Права та свободи людини і громадянина як визначальні категорії правничої науки // Форум права. 2006. № 3. С. 4–8.

26. Андріїв В. М. Система трудових прав працівників та механізм їх забезпечення : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.05; наук. консультант Г. І. Чанишева; Нац. ун.-т “Одеська юридична академія”. Одеса, 2012. 40 с.

27. Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П. Адміністративно-правова доктрина і сучасне адміністративне законодавство // Альманах права. 2020. Вип. 11. С. 22–27.
28. Архів Маневицької районної державної адміністрації за 2017 р. URL: <http://www.manadm.gov.ua>.
29. Баганець О. О. Ефективність господарсько-правового регулювання // Наше право. 2015. № 2. С. 172–175.
30. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
31. Барікова І.О. Зміст конституційного права на судовий захист // Міністерство юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/8158>.
32. Бахин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Правоведение. 1991. № 2. С. 43.
33. Безродний Є. Ф., Ковальчук Г. К., Масний О. С. Світова класична думка про державу і право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 400 с.
34. Безусловный доход и смертная казнь. Рецепты Савика Шустера для Украины. URL: <https://www.svoboda.org/a/29268691>.
35. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2005. 205 с.
36. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.
37. Васильченко О.П. Реалізація соціально-економічних прав з огляду на принцип рівності. Право і громадянське суспільство. 2013. № 4. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-5-2013/item/131-realizatsiia-sotsialno-ekonomichnykh-prav-z-ohliadu-na-pryntsyp-rivnosti-vasylchenko-o-p>.

38. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
39. Ведерников Ю. А., Шкарлупа В.К. Адміністративне право України: навч. посібн. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
40. Вінник О. Кодифікація законодавства, регулюючого громадські відношення у сфері ринкової економіки // Закон & Бізнес. 1997. 13 серп. (№ 33).
41. Віхров О. П. Господарський кодекс України і теорія господарських зобов'язань // Економіка та право. 2003. № 2. С. 54–58.
42. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу // Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.
43. Глазырин В. В., Никитинский В. И. Эффективность правоприменительных актов // Советское государство и право. 1984. С. 11–17.
44. Громадянське суспільство і права людини: матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, м. Харків, 9 груд. 2010 р. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування, Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого; редкол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. 251 с.
45. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. С. 80, 85.
46. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України // Вісник Акад. упр. МВС. 2008. № 3. С. 6–18.
47. Демків Р.Я. Конституційне право України. Курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
48. Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

49. Дервянко Б. В. Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАНУ. Ін-т екон.-правов. дослід. Донецьк, 2004. 192 с.
50. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 21 с.
51. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органами внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 175 с.
52. Джефферсон Т. Автобіографія. Заметки о штате Виргиния / сост. и общая редакция А. А. Фурсенко. Ленинград, 1990. С. 34.
53. Дідич Т. О. Розуміння, творення і реалізація права: діалектика взаємозв'язку // Альманах права. 2011. Вип. 2. С. 91–94.
54. Діяльність органів місцевого самоврядування в місті: монографія / О. М. Коваль, В. Є. Воротін, В. В. Мамонова та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2009. 159 с.
55. Доступ громадян до правової інформації: механізми доступу та їх реалізація. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3\(30\).194779](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2019.3(30).194779).
56. Дутка Г. І. Конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*, 2012. URL: <http://www.apdp.in.ua/v68/10.pdf>.
57. Дяченко В. І. Ефективність дії норм міжнародного гуманітарного права в їх еволюційному розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2003. 16 с.
58. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2005. 203 с.

59. Європейські погляди на принцип верховенства права. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&newsid=120556&show=news>.
60. Жарая С. Б. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної регуляторної політики. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zharaya.pdf>.
61. Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Москва, 2009. 39 с.
62. Жуковский А. Г. Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений: Вопросы теории и практики. Харьков: Одиссей, 2000. 224 с.
63. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 428 с.
64. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 року № 1188-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 23. Ст. 870.
65. Закон України «Про нормативно-правові акти». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
66. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545.
67. Закон України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради. 2004. № 9. Ст. 79.
68. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
69. Здійснення державної регуляторної політики // Архів Державної регуляторної служби України за 2017 р. URL: <http://www.drs.gov.ua>.

70. Зелепукин А. А. К вопросу об эффективности российского законодательства // Правоведение. 1996. № 2. С. 12–17.
71. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2007. 208 с.
72. Иваненко В. А., Иваненко В. С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. Санкт-Петербург: «Юридический центр Пресс», 2003. 404 с.
73. Иванов В. В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 85–97.
74. История политических и правовых учений: Древний мир / под ред. А. Д. Далманова. Москва: Знание, 1985. 675 с.
75. Италия. Конституция и законодательные акты. Москва: Прогресс, 1988. 588 с.
76. Камионский С. А. Менеджмент в российском банке: опыт системного анализа и управления / общая ред. Д. М. Гвишиани. Москва: УРСС, 1998. 110 с.
77. Карташкин В. А. Международное право и защита прав человека в условиях перехода к рынку. Москва, 1994. С. 48.
78. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: автореф. дисс. ... д -ра юрид. наук. Москва, 1990. С. 8.
79. Клеандров М. И. Арбитражные суды Российской Федерации. Москва: Юристъ, 2001. 191 с.
80. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ 2014. № 4. С. 174–184.
81. Кодекс Цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

82. Козерацька О. С., Козерацький Г. В. Положення законодавчої техніки, які використовуються при формулюванні ознак злочинів проти безпеки виробництва // *Правова держава*. 2017. № 26. С. 130–136.

83. Колесніченко В. Захист прав людини – найголовніша національна ідея України // *Закон і бізнес*. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/46257-zahist\\_prav\\_lyudini\\_naygolovnishya\\_nacionalna\\_ideya\\_ukraini.html](https://zib.com.ua/ua/print/46257-zahist_prav_lyudini_naygolovnishya_nacionalna_ideya_ukraini.html).

84. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. доктора юрид. наук. спец. 12.00.01 та 12.00.02. Київ, 1999. 523 с.

85. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посібн. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.

86. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

87. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

88. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

89. Конституція України: науково-практичний коментар / ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий та ін. Харків: Право; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

90. Котелевская И. В. Закон и подзаконный акт // *Журнал российского права*. 2000. № 2. С. 34–40.

91. Кравцова Т. М. Регуляторна політика держави в сфері господарської діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання // *Право і безпека*. 2006. № 5. С. 24–29.

92. Кравченко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. Вид. 6-те, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2007. 592 с.

93. Кравченко О. Б. Административно-правовое регулирование регистрационных процедур, осуществляемых федеральными органами

исполнительной власти: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2009. 205 с.

94. Крылов В.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 3–12.

95. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу. Юрінком-Інтер. 2012. 208 с.

96. Кузьменко О. В. Природа реєстраційного провадження // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. 2009. № 1. С. 81–87.

97. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

98. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

99. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 101–106.

100. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва: РАН, Институт государства и права, 2002. 199 с.

101. Литвин В. М. Тези виступу «Тільки невинправні оптимісти можуть стверджувати, що ми вже переступили поріг загального благоденства і демократії». У кн.: Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. Київ: Парламентське видавництво, 2005. С. 17.

102. Лукашева Е. А. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений // Социальное государство и защита прав человека. Москва, 1994. С. 6.

103. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. Москва: НОРМА, 2003. 240 с.

104. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
105. Манжул К. В. Стадії законодавчого процесу // Юстиніан. 2004. № 12.
106. Міжнародна економіка: в питаннях та відповідях: підручник / Ю. Г. Козак. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 228 с.
107. Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. Москва, 1990. С. 25.
108. Меньшеніна А. Потенційні можливості реалізації демократичних цінностей в інформаційному суспільстві. ГРАНІ: Науково-теоретичний громадсько-політичний альманах. 2015. № 8 (124). С. 38–42.
109. Меморандум взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва від 7 жовтня 2014 року // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. Офіційний вісник України. 2014. № 93. Ст. 2708.
110. Миронюк Р. В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 352 с.
111. Мордовец А. С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. 1996. № 4. С. 4–10.
112. Наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2002 № 57/5 «Про затвердження Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27.06.2002 за № 546/6834. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/219166\\_\\_578920](https://zakononline.com.ua/documents/show/219166__578920).
113. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція: зб. наук. праць. Одеса: Фенікс, 2012. Вип. № 4. 244 с.

114. Никаноров С. П. Системный анализ: этап развития методологии решения проблем в США // Системное управление – проблемы и решения. 2001. Вип. 12. С. 62–87.
115. Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2007. 261 с.
116. Общая теория государства и права / отв. ред. В. С. Петров, Л. С. Явич. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1974. Т. 2: Общая теория права. С. 123–124.
117. Овчаренко І. М. Закони в системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. С. 4–5.
118. Оптнер С. Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем: монография; пер. с англ. и вступ. ст. С. П. Никанорова. Москва: Советское радио, 1969. 216 с.
119. Офіційний вісник України від 26.03.2004 р., № 10, стор. 166, ст. 612.
120. Пильгун Н.В., Роцук М.В. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина в контексті функціонування принципу верховенства права в Україні // Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. 2014. Вип. 26. С. 40–43.
121. Поплавська Ж. Ефект взаємодії // Вісник НАН України. 2001. № 5. С. 39–42.
122. Постанова КМУ Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним. URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=66011](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=66011).
123. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення» щодо відновлення державного регулювання цін». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/gi00122a?an=3&ed=2019\\_08\\_29](https://ips.ligazakon.net/document/view/gi00122a?an=3&ed=2019_08_29).

124. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання четверте, виправлене і доповнене. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=05AL51C92D>.

125. Правове становище іноземних громадян. URL: <https://findout.su/9x21430.html>.

126. Правозастосування в Радянській державі. Москва: Юрид. літ., 1985. 304 с.

127. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицквича. Москва: Юридическая литература, 1974. С. 273.

128. Правознавство: навч. метод. посіб. / В. М. Галуцько, В. В. Зубенко, М. М. Новікова, В. М. Стратонов / за заг. ред. В. М. Стратонова. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 320 с.

129. Прикінцеві та перехідні положення. Про судоустрій і статус суддів. URL: [https://protocol.ua/ru/pro\\_sudoustriy\\_i\\_status\\_suddiv\\_prikintsevi\\_ta\\_perehidni\\_pologennya/](https://protocol.ua/ru/pro_sudoustriy_i_status_suddiv_prikintsevi_ta_perehidni_pologennya/).

130. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах. Указ Президента України від 29.12.2017 № 455.

131. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. 2007. № 44. Ст. 12. Ст. 1771.

132. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. Стаття 147: Система забезпечення функціонування судової влади. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545.

133. Проєкт Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61415](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415).

134. Проект закону України «Про закони та законодавчу діяльність». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
135. Производство по административным правонарушениям. Свердловск: Изд-во Свердл. ун-та, 1980. С. 10–11.
136. Рабінович П. М. Права людини: діалектика універсалізації та урізноманітнення // Вісник Академії правових наук. 2001. № 4. С. 13–21.
137. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2004. 464 с.
138. Рабінович С. Поняття прав людини у природно-правовій думці неотомізму // Вісник Академії правових наук. 2003. № 32. С. 114–124.
139. Радейко Р. І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2016. № 837. С. 100–104.
140. Разумова Г. В. Послідовність визначення стадій регуляторної політики. зб. наук. пр. - Ужгород. Серія, Економіка. Вип. 2 (54). С. 41–48.
141. Регуляторна політика: нові можливості: методичний посібник / за ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна і Я. Демченкова. Київ: Інститут конкурентного суспільства, 2004. 170 с.
142. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2008 від 16 квітня 2008 року у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі).
143. Родионова О.В. Юридическая сущность «права на достойное человеческое существование» // Известия ВУЗов. Правоведение. 2004. № 2. С. 182–188.
144. Романова А. А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні // Форум права. 2012. № 2. С. 599–602.

145. Росія очолила список авторитарних держав світу. Звіт «Підрив демократії: Авторитарні країни XXI століття» Freedom House. Радіо Свобода. URL: [https://censor.net/ru/forum/2473298/rosya\\_ocholila\\_spisok\\_avtoritarnih\\_derjav\\_svtu](https://censor.net/ru/forum/2473298/rosya_ocholila_spisok_avtoritarnih_derjav_svtu).
146. Сигел Джоэл Г., Шим Джей К. Финансовый менеджмент; перевод с англ. Москва: Филинь, 1996. 400 с. (Экономика для практиков).
147. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2009. 218 с.
148. Ситник Г. Національні цінності як основа прогресивного розвитку особистості, суспільства, держави. Вісн. НАДУ, 2004. № 2. С. 369–374.
149. Системний аналіз по житловій проблемі придбання власного житла. URL: <http://ukrefs.com.ua/print:page,1,114704-Sistemnyiy-analiz-po-zhilishnoi-y-probleme-priobreteniya-sobstvennogo-zhil-ya.html>.
150. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2006. 776 с.
151. Слинько Д.В. Поняття, зміст та основні ознаки юридичного процесу // Jurnalul juridic national: teorie și practică = Национальный юридический журнал: теория и практика. 2016. № 1, ч. 1 (Februarie). С. 19–23.
152. Словська І. Є. Поняття та ознаки закону // Держава і право: зб. наук. праць. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2011. Вип. 52. С. 7.
153. Социальное государство и защита прав человека. Москва, 1994. С. 4.
154. Соціально-економічні права – Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/sotsialno-ekonomichni-prava-1/>.
155. Співвідношення понять «процес» та «процедури» в юридичному процесі. URL: <https://mydocx.ru/3-53437.html>.
156. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

157. Структура, стадії етапи нормотворчого провадження. URL: [http://www.xn--80aayuiecs0c.com.ua/load/normotvorche\\_provadzhenja/1-1-0-429](http://www.xn--80aayuiecs0c.com.ua/load/normotvorche_provadzhenja/1-1-0-429).
158. Сучасні авторитарні режими загрожують демократії в усьому світі – дослідження. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1748984.html>.
159. Теория государства и права / под ред. Г. Н. Манова. Москва: Юрист, 1996. 485 с.
160. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Юрист, 2001. 776 с.
161. Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Москва: Норма-Инфра, 1998. 570 с.
162. Теоретичні проблеми цивільного процесуального права: підручник / М.М. Ясинок, М.П. Курило, О.В. Кіріяк, О.О. Кармаза, С.І. Запара та ін.; за заг. ред. д.ю.н. професора М.М. Ясинка. Київ: Алерта, 2016. 734 с.
163. Теорія держави і права: навч. посіб. / [С. К. Бостан, С. Д. Гусарев, Н. М. Пархоменко та ін.]. Київ: Академія, 2013. 348 с.
164. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / [О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.]; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
165. Теплюк М. О. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 12. С. 90–97.
166. Тертишник В. М. Кримінальний процес України. Загальна частина: підручник. Академічне бачення. Київ: Алерта, 2014. 440 с.
167. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
168. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

169. Тимошук В. П. Контрольна функція держави // Адміністративне право і процес. 2013. № 4. С. 83–92.
170. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: регионально-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Тюмень, 2005. 249 с.
171. Тодика Ю. М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: підручник / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Ін Юре, 2002. 544 с.
172. Топорнин Б. Н. Конституционно-правовые проблемы формирования новой экономической системы // Конституционный строй России. Москва, 1992. Вып. 1. С. 11–12.
173. Угровецкий П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 195 с.
174. Указ Президента України від 27.06.96 № 468/96 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/96>.
175. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 180 с.
176. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Саратов, 2010. 47 с.
177. Хом'яченко С. І., Владимиренко І. В. Принципи судового процесу як засоби забезпечення його якості, поваги до суддів. Юридичний вісник. 2018. № 1 (46). С. 80–86.
178. Цвік О. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.

В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

179. Цивільний процес (загальна частина): навч. посібник. 2-е вид., доп. і перероб. / кол. авт.; кер. авт. кол. к.ю.н., доц. А.В. Коваленко. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 192 с.

180. Цивільний процес: навч. посіб. / [К. В. Гусаров, М. В. Жушман, С. О. Кравцов та ін.]. Харків: Право, 2018. 362 с.

181. Чорнооченко С.І. Цивільний процес України: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 308 с.

182. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України. Запоріжжя: Дике Поле, 2012. 357 с.

183. Шарая А. А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 460 с.

184. Шевченко Л.О. Окремі аспекти імплементації Україною міжнародних стандартів у сфері прав людини і громадянина. Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина. Зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами Міжнар. наук-практ. конф. 23 листопада 2012 р.: у 2 ч. Ч. 2 / редкол.: А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, О. П. Бушчан та ін. Харків: «Точка», 2012. 254 с.

185. Шикин Е. П. Основные условия эффективного применения права: автореф. дис. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 6.

186. Шумак І. О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.02 – конституційне право. Київ, 2000. 19 с.

187. Шумак І. Поняття громадянських прав і свобод людини в Україні // Право України. 1999. № 10. С. 14–16.

188. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: дисер. док. юрид. наук. 12.00.04. Київ, 2007. 629 с.

189. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення регуляторної політики в Україні / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ: Парламентське видавництво, 2005. 360 с.
190. Юлдашев О. Х. Регуляторна політика як засіб вдосконалення господарського законодавства: моногр. Київ: МАУП, 2006. 302 с.
191. Юлдашев О. Х., Завадовський М. М. Измерение и регулирование эффективного механизма материальной ответственности в управлении // Экономика Советской Украины. 1978. № 2. С. 27–31.
192. Юридична енциклопедія. 2 том. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. С. 369–370.
193. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5. ПС. 2003. 187 с.
194. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1998. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 475.
195. Ющик А. И. Диалектика права. Киев: Ред. журн. «Право Украины»; Ін Юре, 2013. Кн. I: Общее учение о праве (Критический анализ общеправовых понятий). Ч. I. 456 с.; Ч. II. 768 с.
196. Ющик О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи // Віче. 2010. № 2. С. 17–23.
197. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 416–417.
198. Яковенко М. О. Юридична техніка: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Полтава: ВНЗ Укоопспілки «ПУЕТ», 2016. 148 с.
199. Янг С. Системное управление организацией = Management: a Systems Analysis: научное издание; пер.: Э. А. Антонов, А. В. Горбунов, Г. И. Шепелев; ред.: С. П. Никаноров, С. А. Батасов. Москва: Сов. радио, 1972. 456 с.

200. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons // A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996. URL: [www.coe.int](http://www.coe.int).

201. Altman E. I., Danovi A., Falini A. Z-Score Models' Application to Italian Companies Subject to Extraordinary Administration // Journal of Applied Finance. 2013. No 23 (1). P. 128–137.

202. Bivainis J., Garškaitė K. Evaluation of Enterprises' Bankruptcy Threat // Economics. 2000. Vol. 51. P. 7–19.

203. Boritz J. E., Kennedy D. B., Sun J. Y. Predicting Business Failures in Canada // Accounting Perspectives. 2007. Vol. 6 (2). P. 141–165.

204. Budrikienė R., Paliulytė I. Applicability of Bankruptcy Prediction Models for Companies of Different Solvency and Profitability // Economics and Management: Current Issues and Perspectives. 2012. No 2 (26). P. 90–103.

205. Edward C. Administrative law. URL: <https://www.britannica.com/topic/administrative-law>.

206. Garškaitė K. Application of Models for Forecasting of Enterprise Bankruptcy // Business: Theory and Practice. 2008. No 9 (4). P. 281–294.

207. Grigaliūnienė Ž., Cibulskienė D. Application of Bankruptcy Diagnostics Methodology under Lithuanian Economic Conditions // Economics and Management: Current Issues and Perspectives. 2004. Vol. 4. P. 105–114.

208. Kanapickienė R., Rudžionienė K., Griauslytė R. Forecasting Company Bankruptcy: Lithuanian Case // Business Analysis, Accounting, Taxes and Auditing, 2008. P. 52–56.

209. Karalevičienė J., Bužinskienė R. The Suitability Evaluation of Modern Bankruptcy Models for Enterprises Bankruptcy Diagnosis // Journal of Management. 2012. No 1 (20). P. 45–54.

210. Karalevičienė J., Bužinskienė R. The Transformation Structure and Development of Traditional and Modern Bankruptcy Model // Accounting, Audit,

Analysis: Science in the Context of Innovation and Globalization. 2012. P. 212–227.

211. Kasilingam R., Ramasundaram G. Predicting Solvency of Non-Banking Financial Institutions in India Using Fulmer and Springate Model // Journal of Services Research. 2012. No 12 (1). P. 65–88.

212. Kiyak D., Labanauskaitė D. Assessment of the Practical Application of Corporate Bankruptcy Prediction Models // Economics and Management. 2012. Vol. 17 (3). P. 895–905.

213. Mackevičius J. Integrated Business Bankruptcy Forecasting Methodology // Current Issues of Business and Law. 2010. Vol. 5. P. 123–138.

214. Mackevičius J., Poškaitė D. Įmonių bankroto prognozavimo analizės metodikų tyrimas, remiantis finansinių ataskaitų duomenimis // Economics. 1999. Vol. 49. P. 541–563.

215. Mackevičius J., Rakštelienė A. Employing Altman's Models to Predict Bankruptcy of Lithuanian Companies. Monetary Studies. 2005. Vol. 1. P. 24–42.

216. Mackevičius J., Silvanavičiūtė S. Evaluation of Suitability of Bankruptcy Prediction Models // Business: Theory and Practice, 2006. No 7 (4). P. 193–202.

217. Purvinis O., Šukys P., Virbickaitė R. Research of the Possibility of Bankruptcy Diagnostics Applying Neural Network // Engineering Economics. 2005. Vol. 41 (1). P. 16–22.

218. Robertson A. Human Rights in the World // Manchester. 1972. P. 35.

219. Shemetev A. Complex Financial Analysis and Bankruptcy Prognosis and also Financial Management-Marketing Manual for Self-Tuition Book // Saint-Petersburg. 2012. 750 p.

220. Statistics Lithuania. Bankruptcy processes completed // Retrieved. 2014. September 4. URL: [www.osp.stat.gov.lt/en/web/guest/imoniu-bankrotas-rodikliai](http://www.osp.stat.gov.lt/en/web/guest/imoniu-bankrotas-rodikliai).

221. Taffler Richard. Smith Malcolm The chairman's statement and corporate financial performance // Accounting & Finance Volume. Publisher Blackwell Publishing Ltd. Issue 32. P. 75–90.

222. Taylor, Francis, Jurevičienė D., Bercevič E. The Evaluation of Bankruptcy Prediction Models for Lithuanian Companies // Trends Economics and Management. 2013. Vol. 7 (13). P. 43–55.

223. The Administrative Legal Procedure Code of Ukraine: Shortcomings, Contradictions and Aspects of Application 2007-07-03 // The Ukrainian Journal of Business Law. URL: [http://www.pravochin.com.ua/archive\\_p.php?pub=73&sectionid=2&lang=3](http://www.pravochin.com.ua/archive_p.php?pub=73&sectionid=2&lang=3).

224. The North American Free Trade Agreement (NAFTA). URL: <https://www.congress.gov/bill/103rdcongress/house-bill/3450?q=%7B%22>.

225. Tvaronavičienė M. Approaches to Enhancing of Efficiency of Enterprises' Bankruptcy Process. Economics. 2001. Vol. 54. 135–143.

226. Zavgren Ch. Assessing the Vulnerability to Failure of American Industrial Firms: a Logistic Analysis. Journal of Business Finance & Accounting. 1985. No 12 (1). P. 19–45.

## ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ  
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ*Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:*

1. Арестова Л.В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. С. 171–175.
2. Арестова Л.В. Підстави виникнення, припинення та зміни правовідносин, що складаються при здійсненні адміністративного судочинства. *Юридичного наукового електронного журналу*. 2021. № 11. С. 357–360.
3. Arestova L.V. Methodological basis for determining the legal nature of relations in the field of administrative proceedings. *Regional Review*. 2021. № 1. P. 4–13. URL: <https://regionalreview.sk/wp-content/uploads/2022/01/RR-12021.pdf>.
4. Арестова Л.В. Справа адміністративної юрисдикції: теоретичні аспекти розгляду правових спорів, що виникають із публічно-правових відносин. *Наукові записки*. Серія: Право. 2021. № 11. С. 97–102. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/75>.
5. Арестова Л.В. Правові норми та методи регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2021. № 5. С. 135–142.
6. Арестова Л.В. Об'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки*. Серія: Право. 2020. № 8 (спецвипуск). С. 149–153. URL: [https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk\\_zapiski/pravo/8\\_spec\\_2020/149-153.pdf](https://www.cuspu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/8_spec_2020/149-153.pdf).
7. Arestova L. The principle of the rule of law in the implementation of the procedure of the administrative court. *Visegrad journal on human rights*. 2021.

№ 4. Р. 15–21. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR\\_4\\_2021.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf).

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

8. Арестова Л.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Політико-правова реформа в Україні: теорія, методологія, праксеологія*: науково-практична конференція (м. Київ, 15 жовтня 2021 року). Київ: ВД «Кафедра». С. 93–96.

9. Арестова Л.В. Поняття та зміст правовідносин в адміністративному праві. *Права та обов'язки людини у сучасному світі*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 12–13 листопада 2021 року). Одеса: Причорноморська фундація права, 2021. С. 67–72.

10. Арестова Л.В. Особливості адміністративно-судочинських відносин. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20 листопада 2021 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 16–19.

11. Арестова Л.В. Правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 26–27 листопада 2021 року). Харків: ГО «Істина», 2021. С. 29–34.

## Акти впровадження

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший заступник директора  
Державного науково-дослідного  
інституту МВС України,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений працівник освіти України

**Т.О. Проценко**

« 14 » \_\_\_\_\_ 2022 року



### АКТ

впровадження у правозастосовну діяльність

Державного науково-дослідного інституту МВС України результатів дисертаційного дослідження Арестової Людмили Валеріївни на тему: «Організаційно-правові засади забезпечення прав і свобод людини і громадянина в адміністративному провадженні» (спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право)

**Комісія в складі:** начальника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Федотової Г.В., завідувача науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Рядінської В.О., ученого секретаря секретаріату Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертації здобувача Арестової Л.В. за темою: «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері цивільної авіації України» у науково-дослідну діяльність ДНДІ МВС України.

Результати наукової розробки одержані здобувачем Арестовою Л. В. у межах дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень та практичну цінність і можуть бути використані й враховані у правозастосовній діяльності Державного науково-дослідного інституту МВС України.

**Начальник науково-організаційного відділу  
ДНДІ МВС України,  
доктор юридичних наук, с.н.с.**

**Г.В. Федотова**

**Завідувач науково-дослідної лабораторії  
проблем правового та організаційного  
забезпечення діяльності Міністерства,  
доктор юридичних наук, с.н.с.**

**В.О. Рядінська**

**Учений секретар Вченої ради  
ДНДІ МВС України  
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

**Т.А. Плугатар**

063261

Приватне акціонерне товариство  
«Вищий навчальний заклад  
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ  
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company  
«Higher Education Institution  
Interregional  
Academy  
of Personnel Management»

Україна, 03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2  
Тел. (044) 490-95-00, факс 490-95-04

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine  
Tel. (044) 490-95-00, fax 490-95-04

8. квітня 2022 р.

**Довідка**  
**про використання результатів дисертаційного дослідження**  
**Арестової Людмили Валеріївни на тему: «Організаційно-правові засади**  
**забезпечення прав і свобод людини і громадянина**  
**в адміністративному провадженні»**

Результати дисертаційного дослідження Арестової Л. В. на тему «Організаційно-правові засади забезпечення прав і свобод людини і громадянина в адміністративному провадженні» використовуються для проведення наукових досліджень у галузі адміністративного права з метою поглиблення теоретичних, наукових розробок в межах виконання плану наукових досліджень ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2019–2024 рр. «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (номер державної реєстрації – 0119U100492), а також для подальшого впровадження цих результатів у законодавство.

Проректор  
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна  
Академія управління персоналом»



Є. О. Романенко