

## Список використаних джерел:

1. Овечкин В. А. Расследование преступлений, скрытых инсценировками : учеб. пособие / Овечкин В. А. – Х. : Юрид. ин-т, 1979. – 63 с.
2. Рыбников Б. Б. Проблема сокрытия преступлений и ее место в советской криминалистике / Б. Б. Рыбников // Криминалистический сборник. – Рига, 1972. – С. 412–419.
3. Мудьюгин Г. Н. Построение и проверка версий / Мудьюгин Г. Н., Васильев А. Н., Якубович Н. А. / Планирование расследования преступлений. – М. : Юрид. лит, 1957. – С. 60–85.
4. Великородный П. Г. Криминалистическое понятие способа уклонения от ответственности / П. Г. Великородный // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юрид. Лит., 1986. – Вып. 44. – С. 77–89.
5. Белкин Р. С. Курс криминалистики / Белкин Р. С. – М. : Юристъ. – Т. 1. – 1997. – 408 с.



УДК 342.951

**З. Ю. Кунєва**, аспірант  
Університету митної справи та фінансів

**АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМАЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗМІСТ**

*Присвячено проблемам і визначенню сутності та змісту поняття “адміністративні формальності”. Запропоновано теоретичний підхід до визначення місця формальностей в адміністративній процедурі. Закладено передумови подальшого розвитку правового забезпечення реалізації прав громадян у нормах адміністративного права.*

*Ключові слова: формальності; адміністративна процедура; адміністративні формальності; приватні формальності; приватне право; публічне право; адміністративний бар’єр; адміністративна послуга.*

*The article is devoted to research the problem and determining the essence and content such as customs-law determining as “customs formalities”. It was proposed theoretical approach before the determination the place of customs formalities in administrative procedure. It is created conditions of legal providing of right citizens in standard administrative law.*

*Key words: formalities; administrative procedure; administrative formalities; private formalities; customs public law; administrative barriers; administrative service.*

**Постановка проблеми.** Актуальність статті пояснюється тим, що реформування публічного права України потребує науково обґрунтованих теоретичних основ, на підставі яких розробляються пропозиції та своєчасно вносяться корективи в практику для побудови ефективної державно-правової системи.

Актуальність питання визначається також тим, що без розгляду сутності й змісту основних публічно-правових понять, які є складовими норми діяльності, складно визначити напрямки та шляхи розвитку демократичних основ організації суспільного життя, законодавства та діяльності органів публічної влади України.

Одним із фундаментальних публічно-правових понять у світі є поняття “формальності”, яке визначає результативність діяльності органів публічної влади та забезпеченість прав і свобод їх клієнтів – юридичних і фізичних осіб.

© **З. Ю. Кунєва, 2015**

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі визначенню сутності та змісту поняття “адміністративні формальності” не приділено належної уваги.

У джерелах міжнародного права поняття “формальності” використовується давно й досить широко. У побуті поняття “формальності” використовується залежно від певних сфер суспільної діяльності, пов’язаних переважно з міжнародним обігом людей, товарів: туристичні, митні, прикордонні, візові тощо.

В українському законодавстві поняття “формальності” з’явилося нещодавно, тому це можна вважати основною причиною його малодослідженості, хоча це основоположне поняття, яке визначає відносини людини й держави в адміністративній процедурі.

Питанню розгляду сутності й змісту поняття “формальності” присвячували свої праці такі вчені, як Л. Р. Баязітов, Ю. Д. Кунєв, Є. Л. Писаревський та ін.

Поняття “формальності” та “адміністративні формальності” у вітчизняній адміністративно-правовій науці не отримали належного висвітлення.

**Мета статті** полягає у визначенні сутності й змісту поняття “адміністративні формальності” та його ролі в системі адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, найбільш вдалою відправною точкою для окреслення об’єкта дослідження є положення статті Ю. Д. Кунєва та Л. Р. Баязітова, які досліджували поняття “митні формальності” [1]. Вони навели основні поняття “формальності”, у підсумку визначивши його сутнісні ознаки “як форму зобов’язань, результат виконання яких може стати доказом, необхідним для прийняття остаточного рішення” та “як фактову передумову (сукупність фактів, обставин і подій) до: 1) виконання майбутніх необхідних і достатніх дій; 2) засвідчення факту виконання дій, необхідних і достатніх для прийняття й захисту рішення щодо виконання обов’язків, які передбачають дотримання норми (законодавства).

За такого підходу формальності відіграють роль фактової моделі межі між: 1) унормованими зобов’язаннями для однієї сторони; 2) доказами виконання зобов’язань перед протилежною стороною відносин” [1, 15].

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що формальності у публічному праві є різновидом юридичного факту, оскільки підпадають під усі його ознаки. Вдалими щодо об’єкта “юридичний факт” є думки В. Б. Ісакова, який зазначає, що “Юридичні факти – різновид соціальних фактів. Це явища об’єктивної реальності, відображені в специфічній ідеальній системі – законодавстві.

Юридичні факти – це “нервові закінчення” правової системи, одна з ланок, яка опосередковує її зв’язок з життям, з практикою. Закріплення різноманітних юридичних фактів дозволяє законодавству тонко відчувати процеси і явища, що відбуваються в житті суспільства, і оперативно впливати на них. Чим точніше, багатше фактична підстава правового регулювання, тим точніше воно відображає дійсність, тим ширші можливості правового впливу на цю дійсність.

Ідеальна модель юридичного факту закріплюється в гіпотезі юридичної норми або декількох взаємопов’язаних норм” [2].

За визначенням діяльності органів публічної влади зазвичай використовують поряд два поняття “формальності” та “процедури”, не розподіляючи їх значення, або визначаючи співвідношення неправильно, наприклад в Митному кодексі України ст. 4: “21) митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання; 29) митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами й органами доходів і зборів з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи” [3].

Для визначення місця “формальності” в адміністративному праві слід звернутись до думки Ю. Д. Кунєва та Л. Р. Баязітова, які визначили, що “внутрішнім змістом митної процеду-

ри є: 1) вчинення митних формальностей – перетворення на юридичні факти певного, охопленого областю процедури, набору фактових передумов (нормативно передбачених майбутніх фактів, обставин і подій); 2) вчинення дій з формування доказової бази передбаченого для точки виходу рішення (вивчення, перевірка, оцінка тощо: фактів, обставин та подій)” [4, 21].

Можна погодитися з висновком, що формальності є складовою адміністративної процедури. В. М. Протасов у праці “Что и как регулирует право?” зазначає, що “Моделі юридичних процедур можуть бути як нормативними (які містяться в процедурних нормах), так і індивідуальними (установленими правореалізуючим договором або іншим індивідуальним юридичним актом), тому знання правил побудови юридичної процедури, теоретичних основ створення її моделей необхідно у процесі правотворчої діяльності й у процесі правореалізації.

Нормативну модель процедури не можна зводити ні до окремої процедурної норми, ні до якої-небудь групи процедурних норм. Неможливо її ототожнити і з тією або іншою фактичною процедурою. Нормативна модель процедури є нормативний еталон, опис ідеальної процедури, тобто опис того, якою повинна бути фактична процедура. Нормативна модель має інформаційну природу і являє собою *зміст цілісної сукупності процедурних норм*” [5, 87].

Ю. Д. Кунев зазначає, що “поняттям “процедура” подається *формалізована структура* об’єднання дій певного суб’єкта (носія) у часі з зображенням умов переходу від однієї дії до іншої. Така формалізована структура придатна і зазвичай призначена для багатократного відтворення процесу” [6, 30]. Тоді можна визначити, що роль таких переходів в адміністративній процедурі відіграють формальності.

Певні положення щодо формальностей уже окреслено, але потрібно продовжити визначати місце формальностей серед інших правових понять і формувати стійкий образ для використання поняття у правозастосовній практиці в інших сферах діяльності, а не тільки митній та туристичній. Слід визначити його як універсальну категорію адміністративного права, зокрема адміністративної процедури.

Виходячи з позиції, що в адміністративній процедурі завжди взаємодіють два суб’єкти, одним із яких є суб’єкт владних повноважень, тоді за критерієм суб’єктності, формальності доцільно поділяти на *адміністративні формальності* – сукупність фактів, обставин та подій, які відповідно до законодавства повинен зреалізувати суб’єкт, наділений владними повноваженнями відносно іншого суб’єкта, та *приватні формальності* клієнтів – сукупність фактів, обставин і подій, які відповідно до законодавства зобов’язаний зреалізувати суб’єкт, що має намір здійснити свої інтереси та права в певній сфері суспільної діяльності.

На прикладі формальності потрібно розглянути відповідність форми і змісту як правової форми обов’язків, тоді “формальність” указує на таку ідею: “зобов’язальна взаємодія” або взаємні зобов’язання сторін у діяльності та змісті – сукупність обставин, подій і фактів, які мають обов’язковий характер для виконання. Форма “формальності” відображає об’єкти матеріального світу: обставини, події та факти як умови для дій у кооперованій діяльності – адміністративній процедурі.

В адміністративному праві на рівні основних понять поняття “адміністративні формальності” як складова адміністративної процедури трапляється вкрай рідко. Його не використовують для означення окремої складової адміністративної процедури. Хоча ця окрема складова є визначальною для змісту адміністративної процедури, для обох сторін, зокрема, взаємодії держави і громадянина.

За підходом поділу формальностей на адміністративні й приватні можна визначити, що адміністративна процедура повинна містити такі обов’язкові складові: 1) приватні формальності; 2) адміністративні формальності; 3) дії представників публічної влади з виконання адміністративних формальностей. Усі ці обов’язкові елементи повинні визначатися

на законодавчому рівні з кількох причин: 1) приватні формальності є уособленням адміністративного “бар’єра” на шляху реалізації приватного права й інтересу, тому зловживання суб’єктами публічного права додатковою кількістю або якістю цих формальностей призводить до порушення права суб’єкта приватного права; 2) адміністративні формальності – уособлення забезпечення та підтвердження виконання функцій держави у вигляді її правового реагування на *дотримання формальностей* суб’єктами приватного права; 3) дії представників публічної влади з виконання адміністративних формальностей означають сукупність визначених законодавством дій органів публічної влади, спрямованих на виконання власних функцій, але ці дії ні в якому разі не повинні бути спрямовані на зміни приватних формальностей в адміністративній процедурі або на визначення і зобов’язання до дій з виконання приватних формальностей.

Якщо звернути увагу на взаємодію двох суб’єктів у адміністративній процедурі, то привертає увагу та обставина, що в ній немає такої складової як “дії представників приватного права з виконання приватних формальностей”. Фактично такі дії є, але вони не потребують: 1) правового регулювання в нормах адміністративного права, оскільки діє диспозитивний принцип правового регулювання щодо дій суб’єктів приватного права; 2) суб’єкт приватного права сам визначає сукупність необхідних і достатніх дій, потрібних для виконання власних формальностей та дотримання ним норм адміністративного права. Такий підхід повністю відповідає ч. 2 ст. 19 Конституції України, де визначено, що 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. Права і свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суттєвим у цьому формулюванні є “діяти ... в межах повноважень та у спосіб”. З повноваженнями зрозуміло, а зі способом потрібні уточнення, що мав на увазі законодавець та чого очікує суспільство від дій влади. У загальному контексті зрозуміло: “законність і справедливість”, тоді виконання й дотримання формальностей у стосунках між владою та громадянином можна та потрібно вважати основним способом їх правової взаємодії. За Конституцією, способи дій влади повинні забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом.

Означаючи адміністративно-правову діяльність органів публічної влади, доцільно використовувати дві правові складові норми діяльності: формальності й дії з виконання формальностей, кожна з яких має своє функціональне призначення. Поділяють правову норму діяльності відповідно на матеріальну і процесуальну складові. Такий поділ є доцільним та необхідним. Необхідність викликана тим, що способи, відповідно, й процедури виконання і дотримання формальностей можуть бути різними. Доцільність полягає в тому, що формальність обмежує сваволлю у результаті дій влади, тобто обмежує її дозвільний характер по відношенню до громадян тільки доказом неправомірності дій громадянина, спрямованих на реалізацію законного приватного інтересу. Тоді державний інтерес виконання формальностей полягає у сприянні громадянам та виявленні правопорушень.

Для громадян (клієнтів) “приватні формальності” – це різновид юридичних фактів, які становлять правовий матеріальний фундамент “адміністративного бар’єру”, а виконання цих формальностей – підстава для його подолання.

Для влади “адміністративні формальності” – це необхідні обставини та юридичні факти, потрібні для виконання органами держави, які фактично є правовим змістом виконання зобов’язань влади перед суспільством (за аналогією інституту зобов’язального права в цивільному праві). Адміністративні формальності в адміністративній процедурі визначають матеріальну складову діяльності держави у взаємодії з громадянином, означають та вказують на дії, які має здійснювати публічна влада. Змістом матеріальної складової норми адміністративної процедури є описи умов реалізації норми, виконання яких призводить до виконання публічного обов’язку і як наслідок – реалізації законного права та приватного інтересу (рис. 1).

На рис. 1 зображено місце формальностей в адміністративній процедурі та в механізмі правового регулювання взаємодії суб'єктів приватного й публічного права.



Діяльність суб'єкта публічного права з виконання формальностей в адміністративних процедурах

Рис 1. Модель адміністративної процедури в механізмі правового регулювання взаємодії суб'єктів приватного та публічного права

Суб'єкт публічної влади в адміністративній процедурі має право контролювати додержання особою приватних формальностей і приймати остаточне рішення в адміністративній справі.

Зміст адміністративних формальностей спрямований на правову фіксацію станів процесу подолання суб'єктом приватного права адміністративного бар'єру, який складається з приватних формальностей. *Відповідно, правова фіксація станів процесу є матеріальною складовою дії публічної влади в адміністративній процедурі.*

Адміністративна процедура складається з основних стадій (операцій), яким відповідають такі адміністративні формальності.

Зазначені стадії досить універсальні для більшості адміністративних проваджень, відповідно універсальні також адміністративні формальності (табл. 1).

Адміністративні формальності безпосередньо впливають із обов'язків органів публічної влади та є основною матеріальною складовою норм адміністративної процедури. Адміністративну процедуру ми можемо ділити на скільки завгодно дрібних операцій та елементарних дій, але основу процедури *становлять адміністративні формальності як сукупність обставин, подій та фактів, необхідних і достатніх для прийняття рішення у певній адміністративній справі.*

**Відповідність основних стадій адміністративної процедури  
та адміністративних формальностей**

| Операції (стадії) адміністративної процедури                                                                                         | Адміністративні формальності                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Отримання інформації про факти, що характеризують об'єкт (заява, фактичні дані тощо)                                                 | Реєстрація факту надходження відомостей (документів) у справі |
| Порушення справи (фіксація і посвідчення юридичних фактів)                                                                           | Оформлення документа про провадження у справі                 |
| Розгляд справи (встановлення і доказування юридичних фактів)                                                                         | Перелік і зміст процесуальних документів у справі             |
| Підготовка і прийняття рішення, фіксація результатів розгляду справи суб'єктом публічного права та реєстрація правозастосовного акта | Зміст індивідуального правозастосовного акта                  |
| Доведення рішення до відома зацікавлених осіб                                                                                        | Ознайомлення з правозастосовним актом                         |

В адміністративному праві вимагання виконання суб'єктом визначених обставин і фактів полягає у праві вимагати від представника органу публічної влади здійснення визначених законом адміністративних формальностей у юридичному визнанні цих обставин і фактів. У разі негативного рішення та незадоволення законного інтересу суб'єкт приватного права може оскаржити дії або бездіяльність органів публічної влади, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні адміністративних формальностей суб'єктом публічного права, що перешкоджає реалізації приватного права або інтересу.

Для означення взаємодії суб'єктів публічного та приватного права останнім часом часто використовують поняття “адміністративна послуга”.

Використання форми “послуга” цілком логічно передбачає також відповідність її змісту матеріальної складової норми дії, яка насамперед зумовлює ідею “добровільність взаємодії” сторін у визначенні та виконанні зустрічних зобов'язань під час укладання та виконання такої угоди. Ключовим моментом взаємодії за формою “послуга” є добровільний порядок визначення формальностей для обох сторін. Для адміністративної послуги це добровільний порядок визначення як адміністративних, так і приватних формальностей. Така добровільність неможлива, але її можна мати на увазі та декларувати як сваволю публічної влади у визначенні приватних формальностей та порядку їх виконання.

Застосування такої форми, як “послуга” щодо зобов'язальної взаємодії суб'єктів в адміністративній процедурі вступає в суперечність з її змістом, що по суті виправдовує розуміння і трактування взаємин “зобов'язальних” як “добровільних” і призводить до прийняття підзаконної нормативно-правової бази, виходячи з форми або трактування норм права у правозастосовній практиці відповідно до форми “послуга”.

Контекст “адміністративної послуги” пояснює С. С. Овчарук: “штучне ототожнення платних “адміністративних послуг” із цивільно-правовою категорією “послуга” є грубим порушенням приписів ст. 1, 3, 5, ч. 4 ст. 42 Конституції, Цивільного кодексу України, закону України “Про захист прав споживачів”, у тому числі й положень міжнародних правових актів” [7, 323].

Тому розуміння того, що основною складовою адміністративної процедури є формальності, які уособлюють “адміністративний бар’єр” на шляху реалізації прав і законних інтересів громадян, значно ускладнює розуміння й застосування адміністративної процедури у якості адміністративної послуги.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Під час дослідження встановлено, що адміністративні формальності є уособленням основної суспільної спрямованості адміністративного права – людиноцентричної, тому що чітко виокремлює із загальної сукупності адміністративних норм норми, що регулюють поточну діяльність органів публічної влади, спрямовану на безпосередній захист законних інтересів суб’єктів приватного права.

Формальності – різновид юридичних фактів, які є складовою адміністративної процедури та означають її матеріальну складову. Формальностей стосуються також основні ознаки юридичного факту. Виходячи зі змісту адміністративної процедури як норми кооперованої діяльності, формальності визначаються в її гіпотезі, як умови для дій, викладених у диспозиції норми.

Нормами адміністративного права визначається адміністративна процедура, яка містить адміністративні та приватні формальності у певному адміністративному провадженні, тобто визначає фактологічну складову адміністративної процедури. Відмінність у процедурі адміністративних і приватних формальностей полягає в різних суб’єктах їх виконання та різних способах реалізації або забезпечення виконання.

Сукупність формальностей, що визначає діяльність, пов’язану з виконанням публічною адміністрацією зобов’язань, отримала назву “адміністративні формальності”.

*Адміністративні формальності* – сукупність нормативно визначених обставин, подій і фактів, на реалізацію яких спрямовані дії суб’єкта, наділеного владними повноваженнями в адміністративній процедурі.

Перспективним для подальших розвідок є продовження дослідження за напрямком класифікації адміністративних формальностей, що сприятиме розвитку підходів до правового регулювання адміністративної процедури у законодавстві України.

### Список використаних джерел:

1. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: “митні формальності” / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2014. – № 1. – С. 7–19.
2. Исаков В. Б. Юридические факты в российском праве : учебное пособие [Электронный ресурс] / Исаков В. Б. – Режим доступа : <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=67>
3. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
4. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: “митна процедура” / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2014. – № 2. – С. 7–23.
5. Протасов В. Н. Что и как регулирует право? / Протасов В. Н. – М. : Юристь, 1995. – 95 с.
6. Кунєв Ю. Д. Адміністративний процес: проблеми визначення сутності та змісту / Кунєв Ю. Д. // Публічне право: науково-практичний юридичний журнал. – 2013. – № 2. – С. 27–32.
7. Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії і практики реалізації : монографія / С. С. Овчарук ; за заг. ред. Курила В. І. – К. : НУБіП України, 2014. – 355 с.