

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ТЕОРІЯ, СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Ковбас І. В.

ВСТУП

Повномасштабне вторгнення росії на територію України розв'язало усі сумніви щодо добросусідства. Знаковим є той факт, що усвідомлення агресивної зовнішньої державної політики агресора відбивається на його суспільстві. Дезінформація, спрямована на деформацію народної думки, ілюструє спотворене сприйняття процесів державотворення з урахуванням основних демократичних цінностей російським суспільством.

Проголошення незалежності Україною створило нові умови розвитку самоідентифікації, соціально-культурного, економіко-правового розвитку. Однак, історично сформовані радянські традиції стали на перешкоді означеним процесам. Адміністративно-командна система, плановість економіки визнано факторами неефективності державного управління, і як наслідок перепоною на шляху системних перетворень України в державу нового зразку враховуючи світові практики гуманізації, демократизму, ефективності, відкритості та доброчесності.

З урахуванням наведеного, вирішення завдання з подолання кризи публічного управління, передбачило нові вектори перебудови існуючої, у період після проголошення незалежності України, системи державного управління. Ґрунтом та орієнтиром для реформування означеного напрямку стало запровадження адміністративної реформи, метою котрої визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Означена система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною¹.

У подальшому, орієнтуючись на європейське співтовариство, цінними стали кроки на шляху до утвердження прав свобод та законних інтересів громадян. Основним вектором такої діяльності визначено трансформацію галузі адміністративного права, яка містить основну ідею – встановлення

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

імперативу для органів державної влади при вирішенні справ приватних осіб засобами публічно владних повноважень. Складний процес переосмислення рудиментальних підходів до діяльності органів державної влади все ж поступово призводив до значимих результатів. Останні, втілені в низці законодавчих актів – Законі України «Про адміністративні послуги», а також Законі України «Про адміністративну процедуру».

Важливо зазначити, що в Україні від кінця 90-х років триває адміністративна реформа. Однак, досі більшість процедурних аспектів відносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Внаслідок цього, в державі постійно фіксуються порушення прав громадян, спостерігається недосконалість практики взаємодії влади та громадян, відбувається гальмування процесів розбудови громадянського суспільства. Тобто, документ прийнято з метою врегулювати зовнішньо-управлінські відносини, які виникають в системі органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Він має посприяти реалізації положень Конституції України, згідно з якими головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Таким чином вперше в історії незалежної України на законодавчому рівні буде повноцінно врегульована уся сукупність відносин між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами. Документ чітко регламентує порядок, умови, строки адміністративного провадження, а також гарантії фізичним і юридичним особам, які взаємодіють з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Інакше кажучи новий закон чітко регламентує порядок адміністративного провадження у разі порушення суб'єктом владних повноважень прав і законних інтересів громадян, організацій, установ та суб'єктів господарювання. Донедавна ці адміністративно-деліктні відносини не мали свого належного правового оформлення, що давало змогу уникати відповідальності представникам влади. Внаслідок цього, авторитет державних інституцій та рівень довіри суспільства до влади лишався вкрай низьким. Відсутність адміністративно-процедурного законодавства також призводила до неефективності виконання повноважень, покриття винних посадовців їхнім керівництвом, корупції та навмисному затягуванню владних рішень. Перш за усе від цього страждали саме українці. З появою нового закону ситуація повинна змінитися кардинально, адже в ньому прописані усі деталі адміністративного провадження. Прийнятий Закон є доволі чітким та комплексним. Він регламентує усі стадії адміністративного провадження, починаючи від визначення посадової особи, яка буде його розглядати до підстав визнання адміністративного акту нікчемним. Нарешті в документі вичерпно розмежовані та термінологічно оформлені категорії «повноваження» та «компетенція», що дозволить уникати у майбутньому дублювання повноважень і бездіяльності посадових осіб органів влади та місцевого

самоврядування. Позитивно варто оцінити інститут адміністративної взаємодопомоги, коли один орган влади запитує допомогу в іншого. Для громадян це доволі корисна річ, адже може позбавити їх численних митарств по кабінетах. Також в законі дуже комплексно регламентовані права громадян і юридичних осіб, які приймають участь в адміністративному провадженні. Це дозволить повноцінно відстоювати власні права у відносинах з державою. Громадяни також отримали право індивідуально або колективно ініціювати адміністративне провадження у разі порушення їхніх прав посадовою особою органу виконавчої влади. Така заява може подаватися письмово або навіть в електронному вигляді. Окремо відзначимо про комплексну регламентацію процесу доказування протиправних дій посадовців в рамках адміністративного провадження. Дуже детально закріплено порядок доведення адміністративного акта за результатами адміністративного провадження, до зацікавленої особи. Це важливо, оскільки часто органи влади ігнорують адміністративні скарги, і не повідомляють сторін провадження про їхній розгляд. Вагома частина норм нового закону присвячена адміністративному оскарженню, яке до цього часу було майже не врегульоване. Зокрема, це стосується процедурних аспектів, які мають юридичні наслідки. Окремим блоком врегульовані процедурні аспекти визнання адміністративного акта недійсним. Це дасть змогу оперативно скасовувати неправомірні управлінські рішення, які порушують права та законні інтереси українців. Варто загадати і про запровадження форм примусового виконання адміністративного акту. Відтепер громадяни матимуть змогу вимагати від органів влади примусового виконання приписів адміністративного акта.

Тривалий час у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування пересічні громадяни були майже безправними. За відсутності регламентованої адміністративної процедури, можновладці відчували себе майже безкарними, а випадки притягнення їх до відповідальності були поодинокими. Деталізація процедурних аспектів надасть можливість чітко окреслити права та обов'язки учасників адміністративного провадження. Окрім формалізації важливих питань процедурного характеру, новий Закон визначає чіткі строки адміністративного оскарження, що не дасть представникам влади ігнорувати їхні скарги.

Таким чином, кропітка робота вчених та законодавця знайшла практичне підтвердження у новій якості національного адміністративного законодавства, яке за своїм змістом покликано сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, що є пріоритетом очікувань українського суспільства у надзвичайно непростий час.

1. Становлення наукової думки про адміністративну процедуру та її місце серед суміжних категорій процесуального складника адміністративного права

Після розпаду СРСР у фокусі вітчизняних вчених перебуває проблематика процесуального законодавства. Осмислення необхідності упорядкування адміністративної діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інших суб'єктів, що реалізують владні управлінські повноваження, з метою забезпечення законності їх діяльності з врахуванням орієнтирів, визначених Концепцією адміністративної реформи призвело до постановки низки важливих наукових завдань, передусім визнання та формування процесуальної складової адміністративного права.

Більшість наукових розробок в даному напрямі здійснювалися за аналогією вже сформованих підходів до розуміння юридичного процесу у цілому. Темпоральність наявних норм свідомо відповідало умовам державоцентризму, а відтак і юридичний процес, як порядок вирішення справи, природно розвивався в контексті тоталітарних звичаїв радянського політичного керівництва.

Розвиток наукової думки про процесуальну складову матеріального адміністративного права базувалося, передусім на нормативних реаліях пострадянської системи адміністративної юстиції, котра до речі, після проголошення самостійності Україною суттєво видозмінилася. Мається на увазі інститут адміністративного судочинства, який у практичному аспекті остаточно сформований у 2006 році з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства².

Про такі факти свідчить позиція В.Б. Авер'янова, який підкреслював особливе значення адміністративних процедур, у вага до яких останнім часом зростає (2009 рік). Основними аргументами на користь формування так званих адміністративних процедур виступає твердження щодо абстрактності процесуальної форми котра реально не має власного матеріального наповнення. Таким чином, існують винятково конкретні адміністративні процеси, що охоплюють той чи інший обсяг адміністративних проваджень. Останні складаються з множини послідовно здійснюваних дій чи низки послідовних дій, що призводять до єдиного результату, по суті обумовлені єдиністю метою. У даному контексті адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне, як зазначає вчений – вони покликані забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів, ставши

² Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.

при цьому дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування³.

У подальшому означені твердження склали основу для розвитку поняття адміністративна процедура, його місце в системі процесуальної складової адміністративного права, і на кінець формування самостійної процесуальної галузі. Означена проблематика, зважаючи на актуальність забезпечення прав свобод людини і громадянина потрапила у фокус вчених – фахівців з адміністративного права.

Природньо, що наукове обґрунтування формування перспективного нормативного масиву гуртувалося на висхідних цінностях, що сповідувалися європейським співтовариством у зв'язку із обраним країною курсом. В нормативному сенсі аналіз вітчизняного підходу до визначення сутності та змісту процесуальної складової адміністративного права розпочався, як вже зазначено, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства. З цього приводу, В.К. Колпаков наголошує, що впровадження у правовий простір України адміністративного судочинства стало одним зі знакових здобутків наукових пошуків і законотворчості за всі роки її незалежності. Ця подія є реалізацією об'єктивних потреб демократичного розвитку суспільства щодо захисту прав громадян у випадках їх порушення публічною адміністрацією. Фактичний вираз вона знайшла у створенні адміністративних судів. Функціонування окремої судової адміністративної юрисдикції забезпечено Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»⁴ та Кодексом адміністративного судочинства України⁵. Важливою особливістю цього процесу став його органічний зв'язок з оновленням предмета адміністративного права, новим розумінням базових адміністративно-правових категорій. У результаті виникла низка питань щодо встановлення співвідношення (взаємодії) адміністративного судочинства з контрольною діяльністю публічної адміністрації, адміністративно-деліктною сферою, наданням адміністративних послуг, адміністративним процесом, адміністративною процедурою⁶.

Розвиток адміністративного судочинства в Україні змусив повернутися до питання, яке й так постійно піднімалося на поверхню. Мається на увазі існування цілісного підходу до адміністративної процесуальної форми. Підставою стали все ті ж твердження, котрі виказувалися ще до прийняття

³ Аверьянов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.

⁴ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.

⁶ Колпаков В.К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 236-38.

наведеного кодифікованого нормативно-правового акту. Наприклад: М.М. Тищенко наголошував, що навіть у широке розуміння адміністративного процесу «не вписується» процес розгляду справ у спеціалізованих адміністративних судах, хоча для позначення саме цього явища первісно і використовували термін адміністративний процес⁷. Наприклад: М.В. Лошицький, С.О. Короед досліджуючи існуючі підходи до адміністративного процесу зазначили, що існування так званих «широкого» та «вузького» підходів до розуміння його сутності не дає повного уявлення про таке явище правової дійсності, що в кінцевому підсумку, негативно позначається на виконанні правоохоронної та праворегулювальної функції зазначеної процесуальної категорії. Суттю згаданих підходів, у залежності до вирішуваних наукових завдань та проблем вченими, є позначення усієї діяльності чи діяльності окремих суб'єктів названим поняттям (наприклад: за характером публічно-правових відносин, за змістом діяльності, відповідно так званих нормативних центрів, тощо). У зв'язку із цим формуються й комплексні підходи. Так, на думку вчених, на відміну від інших «традиційних» галузей процесуального права (кримінально процесуального, цивільного процесуального, господарського процесуального), які пов'язані лише із судовою діяльністю щодо розгляду та вирішення кримінальних, цивільних і господарських справ, адміністративний процес має відношення до судової діяльності лише в частині, яка стосується адміністративного судочинства (за правилами КАС) та судового розгляду справ про адміністративні правопорушення (за правилами КУпАП). В іншій же частині адміністративний процес є багатоаспектним правовим явищем, який регулює всю діяльність державного апарату, пов'язану не лише із розглядом і вирішенням правових конфліктів (скарг, спорів, справ про правопорушення, правових питань тощо), але й зі здійсненням різноманітних неюрисдикційних процедур в межах управлінської діяльності (включаючи адміністративні послуги), що охоплюється поняттями «юрисдикційне» та «позитивне» правозастосування. Крім того, поряд із юрисдикційними й управлінськими провадженнями, вченими цілком обґрунтовано в системі адміністративного процесу виділяється провадження щодо прийняття нормативно-управлінських актів, адже визначена діяльність в державному управлінні є правотворчістю органів виконавчої влади, яке не має відношення до законотворчого процесу як підгалузі конституційного права, а відтак має розглядатися в межах адміністративного процесу⁸.

Означений підхід ґрунтується на доводах окремих вчених із авторськими уточненнями. Наприклад: О.В. Кузьменко зроблені висновки про те, що структура адміністративного процесу (в контексті особливостей останнього відповідно до загалом юридичного процесу) є складною, оскільки включає

⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. С. 477–478.

⁸ Лошицький М.В., Короед С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. 2012. Випуск 35. С. 236-242.

низку проваджень, які є за своєю суттю системним утворенням змісту поняття, і як наслідок відображають цілісні комплекси взаємозалежних і взаємозумовлених процесуальних дій. Причому такі комплекси формують відповідні підсистеми: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та адміністративно-судочинські види проваджень⁹. Т.О. Коломоєць використовує підхід за якого, наприклад: якщо підтримується «широке розуміння» адміністративного процесу, у такому випадку – адміністративні процедури це регламентована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо розгляду індивідуальних справ, окрім тих, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Якщо справу розглядати в площині визнання адміністративного судочинства адміністративним процесом, підтримавши нормативну дефініцію, позицію законодавця, тоді вищезазначене твердження отримує неабияке підтвердження своєї правильності¹⁰. У цілому, підхід до тлумачення поняття «адміністративний процес» формувався шляхом аналізу змісту та виділення його складових з відповідними особливостями, передусім правового регулювання (так званих нормативних центрів: КАС, КУпАП інше законодавство). Разом із тим, вчергове наголошується на тому, що інші кодифіковані нормативно-правові акти (кодекси) також містять адміністративно-процедурні норми. Наприклад: Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Земельний кодекс України тощо (питання, котре потребує вирішення – це: чи включає адміністративне процедурне законодавство норми інших галузей права, наприклад фінансового (податкового, митного), інформаційного, кримінально-виконавчого, тощо).

Окремо варто наголосити на існуванні інших так званих комплексних підходів до адміністративної процедури. Серед них доцільно зацентрувати увагу на низці наукових доробків О.І. Миколенка. Цінність висновків цього вченого полягають у формуванні так званого «загального правила про адміністративну процедуру», а також приділена значна увага формуванню науки адміністративно-процедурного права та однойменної правової підгалузі в межах адміністративного права¹¹. Означена теза підтверджує наведені доводи щодо необхідності виділення у межах процесуальної частини адміністративного права – процедурної.

Загалом впровадження положень щодо адміністративної процедури, як форми захисту громадянина (приватного суб'єкта адміністративного права) у

⁹ Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : Навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

¹⁰ Коломоєць Т.О., Гаджиєва Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 137-148.

¹¹ Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України автореферат дис. на здобуття науков ступеня док-ра юридичних наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; / О.І. Миколенко : Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. – 40 с.

відносінах з публічною адміністрацією характеризувався наступними гаслами: «адміністративна процедура як сукупність правил, придатних для прийняття адміністративних актів, а в деяких випадках, також їх виконання, слугує нормативною підставою для діяльності публічної адміністрації, основним призначення якої є забезпечення реалізації та захист прав приватної особи...». Значення цих правил, окремими дослідниками вбачається у наступному: – адміністративна процедура – це стандарт діяльності публічної адміністрації з вирішення справ щодо приватної особи шляхом прийняття актів, якими таким особам надаються права або на них покладаються обов'язки, а також у деяких випадках і виконання таких актів; – адміністративна процедура вміщує найкращі принципи, практики діяльності публічної адміністрації, що дозволяють впровадити концепцію належного (доброго) адміністрування у практичну діяльність; – адміністративна процедура дозволяє захистити особу від свавілля публічної адміністрації; – адміністративна процедура упереджує від конфліктів, дозволяє ефективно вирішити їх, а також знижує навантаження на судову систему; – адміністративна процедура як прояв європейської конвергенції наближає Україну до стандартів Європейського Союзу у сфері публічного адміністрування¹².

Д.А. Астахов приділив значну увагу необхідності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, визначивши при цьому етапи та тенденції розвитку наукової думки (2011 рік). Так, першим етапом становлення є період до 90-х років¹³. Він характеризується появою окремих монографічних досліджень законодавства про адміністративну процедуру. Аналіз радянського наукового доробку свідчить про наявність двох основних аргументів на користь систематизації законодавства. З цього приводу, Т.О. Коломоець вказує на те, що прихильники кодифікації процедурного законодавства у своїх дослідженнях визнавали необхідність здійснення систематизації законодавства з урахуванням захисту прав громадянина. Інші ж, апелювали тим, що по-суті, «адміністративна процедура» стосується порядку розгляду скарг громадян, а також застосування адміністративного примусу¹⁴. Зрозуміло, що такі висновки зроблені у наслідок аналізу діючого на той час законодавства. Центричність держави у відносінах з громадянами

¹² Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Серія «Право». Випуск 69. С. 229-236.

¹³ Астахов Д.І. Дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: етапи, специфіка, тенденції. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 2. С. 132-137.

¹⁴ Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу України. *III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України»* (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 34-37.

обумовлювала складність впровадження обмежень для органів державної влади. Сама наявність окремих процедур була значним кроком на шляху до забезпечення прав, свобод людини громадянина.

У 90-х роках (другий період виділений Д.І. Астаховим¹⁵) наголошується на активізації наукових пошуків пов'язаних із адміністративним процесом, і як наслідок окремі напрацювання щодо адміністративної процедури як її складової. На таких положеннях акцентувалася увага вище, оскільки у згаданий період вченими напрацьовувався теоретичний базис. Ним стали праці В.Б. Авер'янова, М.М. Тищенко (кодифікація адміністративного процесуального законодавства)^{16,17}. Розробка процедурної складової адміністративного права (у межах адміністративного процесу) здійснювалася Л.В. Ковалем, В.П. Нагребельним. Знаковим є напрацювання в зазначений період першого проєкт Адміністративно-процедурного кодексу)¹⁸.

Так, званий «сучасний етап» розвитку наукової думки щодо адміністративної процедури характеризується втілення теоретичних напрацювань в нормотворчу діяльність – прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Наведений період характеризується оновленням наукового базису, переосмислення підходу до необхідності кодифікації законодавства, розвиток наукових положень щодо формування адміністративного процедурного права. Більшість вчених, у свої працях формують гіпотези щодо застосування законодавства про адміністративні процедури, а також проводять дослідження його розвитку.

Формування віхи наукових положень про існування адміністративного процедурного права нерозривно пов'язується із розвитком фундаментальних положень адміністративного права уцілому. Сучасне уявлення про інститути адміністративного права, як ґрунт для розвитку відповідних його складових – формування підгалузей, неодмінно характеризується набором критеріїв до накопичення знань, зокрема про предмет і метод правового регулювання, норми, правовідносини, суб'єкти та форми їх діяльності, тощо.

У даному контексті актуально зазначає О.І. Миколенко, якщо характеризувати розвиток наукової думки про адміністративну процедуру та адміністративне процедурне право, то слід зазначити, що вона нерозривно пов'язана, по-перше, з розвитком загальнопроцесуальної науки, а по-друге, з розвитком науки адміністративного права. Передусім вчений виходить із

¹⁵ Астахов Д.І. Дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: етапи, специфіка, тенденції. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 2. С. 132-137.

¹⁶ Тищенко М.М. Проблеми кодифікації адміністративно-процесуального законодавства і охорона прав громадян. *II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України»* (листопад 1997 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. С. 5–7.

¹⁷ Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 12–13.

¹⁸ Нагребельний В.П. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. *Реформування державної влади: тези доповідей науково-практичної конференції* (10-11 березня 1995 року). – К., 1995. С. 127-129.

етапів розвитку процесуального законодавства (нормативно-правових актів УРСР: Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, а у подальшому на теренах вже незалежної України – Закону України «Про судоустрій України» та Кодексу адміністративного судочинства). Варто погодитися, що у цей час система знань базувалася на уявленнях про кримінальний та цивільний процеси, котрі існували в площині єдиних «координат»¹⁹. Лише в сучасних умовах представилося за можливе прослідкувати процес становлення адміністративного процедурного права у розрізі адміністративного права. При цьому, виділено основні періоди, такі як: камералістики, поліцейського права, радянський та сучасний періоди розвитку адміністративного права. Останній характеризується як «суперечливий» (в контексті наукових поглядів). Передусім розбіжності наукових думок стосуються юридичного процесу, юридичної процедури, процесуального та судового права²⁰.

Варто констатувати, що сучасні підходи до розмежування процедурної та процесуальної форм також базуються на вже відомих, однак з урахуванням положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (2020 року). Так, В.Р. Біла, розкриваючи основні відмінності процедурної та процесуальної форми зазначає про те, що остання внаслідок наявності стадій може викликати настання юридичного наслідку і до остаточного вирішення справи, наприклад, по завершенню конкретної стадії розгляду справи. В той час як процедурна форми здатна викликати юридичний наслідок лише на кінцевому етапі її реалізації. Зазначається, що обов'язковим елементом процесуальної форми є стадія доказування обставин справи. На підставі аналізу ознак та співвідношення процесуальної та процедурної форми обґрунтовано тезис, що у сфері публічного управління та адміністрування існують дві самостійні різновиди процесуальної правової форми: адміністративне судочинство та адміністративне провадження. Таким чином, галузевим різновидом процедурної форми в адміністративному праві названо адміністративну процедуру. Окремо доводиться положення про недоцільність розмежування понять адміністративної процедури та адміністративного провадження за ознакою статичності і динаміки. Як галузеві різновиди категорій вищого порядку (процедурної та процесуальної форм відповідно), ці поняття можуть і повинні бути розрізнені саме за родовими ознаками. Наголошено, що адміністративна процедура та адміністративне провадження є видовими поняттями різних за змістом категорій, а намагання встановити родово-видові зв'язки між цими поняттями до низки логічних

¹⁹ Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України автореферат дис. на здобуття науков ступеня док-ра юридичних наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; / О.І. Миколенко : Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. – 40 с.

²⁰ Миколенко О.І. Нотатки щодо генези розвитку адміністративного процедурного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 139-142.

суперечностей. Ці протиріччя проаналізовано на прикладі Закону України «Про адміністративну процедуру». Дослідницею зазначено, що адміністративне судочинство є самостійним видом процесуальної форми діяльності судів і не повинне розглядатись частиною теорії процесуально-процедурних форм діяльності публічної адміністрації. Окремо, підкреслюються відмінності між теоретичними та нормативними конструкціями процесуальної та процедурної правової форми. Варто погодитися із тим, що їх помилкове ототожнення заважає побудові теорії адміністративно-процедурного права, викликає дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура»²¹.

А.А. Шарая наголошує, що «адміністративний процес» і «адміністративні процедури» не можна розглядати як тотожні поняття, їх слід розрізнити за змістом, сутністю, суб'єктами, структурним наповненням, правовим результатом, нормативним підґрунтям і підставами. Так, можна стверджувати, що «адміністративний процес» за змістом охоплює адміністративний судовий процес (адміністративне судочинство та розгляд справ про адміністративні правопорушення у судах), а «адміністративна процедура» – послідовну реалізацію управлінських повноважень органами публічної адміністрації у відносинах із приватними особами. Таке відмежування зумовлює і необхідність розрізнення «адміністративне судове провадження» і «адміністративно-процедурне право»²².

Окремі вчені також підтримують доцільність використання двох термінів адміністративна процедура та адміністративний процес, а також їх розмежування в контексті забезпечення функціонування публічної адміністрації та судів, відповідно, зумовлена специфікою та надзвичайною широтою правових відносин, котрі забезпечуються нормами адміністративного права. У жодній іншій галузі немає такого великого за обсягом предмета правового регулювання і настільки різних правових інститутів, що формують його зміст. Часткова неузгодженість з переважаючою у вітчизняній науці теорією держави і права позицією може з часом бути подолана з розвитком нових та удосконаленням наявних поглядів. Тим більше, що кожна, особливо базова галузь права, має право на

²¹ Біла В.Р. Співвідношення процедурної та процесуальної форм діяльності публічної адміністрації у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру». *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2022. Серія ПРАВО. Випуск 72. Частина 2. С. 53-58.

²² Шарая А.А. «Адміністративна процедура» і «адміністративний процес»: розмежування понять. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: Збірник матеріалів II-ї Всеукраїнської наук.-практ. інтернет-конф., Черкаси, 23 трав. 2019 р. / Ред. кол.: Г.А. Волошкевич (відп. ред.) та ін. – Черкаси, видавець Вовчок О.Ю., 2019. С. 133-141.

формування власної правової доктрини, яка лише в ідеалі цілковито збігатиметься з загальною теорією²³.

Наведені вище аргументи доцільно розглядати як базові для формування адміністративного процедурного права, як підгалузі права адміністративного. Таку загальну ідею формування адміністративно-процедурного права підтримує, наприклад А.М. Школик, який зазначає, що ґрунтом стають положення про регламентований порядок прийняття рішення та вчинення інших дій публічною адміністрацією (у даному контексті наведене поняття позначає органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування й інші суб'єкти, що реалізують публічно владні повноваження). У статті «Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація» автором викладено основні міркування щодо можливого запровадження, а головне реалізації законодавства про адміністративну процедуру, котре має стати стійкою основою для утвердження аналізованої підгалузі. Цінними є тези, передусім щодо належної форми реалізації статі 19 Конституції України (органи державної влади зобов'язані діяти у межах і на підставі законів). Основним аргументом є достатня регламентованість судової процесуальної діяльності (мається на увазі існування процесуальних кодексів). На відміну від органів відправлення правосуддя, правове регулювання виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюється у більшості шляхом визначення системи цих органів, їх структури та повноважень («Про кабінет міністрів», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», тощо). У свою чергу діяльність цих суб'єктів регламентована підзаконними нормативно-правовими актами²⁴. Зрозуміло, що за короткий період проблематика визначення стандартів діяльності означених органів державної влади (зокрема й місцевого самоврядування, інших суб'єктів) не могла вирішитися, оскільки проявляється у великій кількості форм (проявів). Неодноразово вказувалося й на так званому конфлікті підходу до правового регулювання із Основним законом України, нормами котрого встановлювалося, що діяльність органів виконавчої влади повинна визначатися законами України. Таким чином, правові наслідки у результаті правозастосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (іншими суб'єктами) довгий час суттєво позначалися і не сприяли утвердженню та ефективному гарантуванню прав людини та громадянина. Особливо варто зацентувати увагу на тому, що відсутність чітких правил та «порядків діяльності» (мається на увазі відповідних адміністративних процедур) виконавчої влади та місцевого самоврядування позначилося на ефективності відправлення правосуддя, передусім адміністративними судами

²³ Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 185-193.

²⁴ Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 30-40.

(перевантаженість, необхідність окремих так званих «погоджувальних заходів», тощо).

Відтак, ґрунтом для повноцінного формування адміністративно-процедурного права має прийняття відповідного Закону України «Про адміністративну процедуру» (більше точно, на сучасному етапі, введення його у дію).

2. Розвиток законодавства про адміністративну процедуру

Одним із джерел адміністративного права, зокрема й адміністративно-процедурного права визнається відповідне законодавство. Наявність норм права свідчить про упорядкованість суспільних відносин таким юридичним засобом. Поряд із поняттям, предметом та методом правового регулювання, тощо, важливу роль у формуванні адміністративно-процедурного права є його джерела. Така теза визнана юридичною наукою, а приналежно адміністративно-процедурного права відіграє важливу роль, оскільки як зазначає Т.О. Коломоєць, характеризуючи адміністративне процедурне законодавство як зовнішню форму вираження адміністративно-процедурного права, вказує на відповідну проблематику, передусім на необхідність кодифікації такого законодавства (систематизації мають підлягати законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з причин відсутності єдності регулівного впливу)²⁵. Наведене твердження обумовлене чіткою постановкою завдання щодо розробки не лише системи знань про адміністративну процедуру, а й систематизації та розвитку уніфікованої форми законодавства. На необхідності кодифікації процедурного законодавства наголошували більшість провідних вчених у галузі адміністративного права, при цьому констатують складність поставленого завдання у зв'язку із тим, що, як вже зазначалося, відповідні норми, котрі регламентують адміністративні процедури наявні у більшості вже кодифікованих нормативно-правових актах.

Ідея кодифікації адміністративного процедурного законодавства реалізована в низці інноваційних проєктів адміністративного процедурного кодексу. Основною перешкодою для їх прийняття стала неоднорідність відносин котрі виникають у відповідній сфері державної діяльності (податкових, митних, фінансових, адміністративних тощо, а також спірні, деліктні, сервісні, службові, зовнішні відносини, тощо).

Необхідність систематизації адміністративно-процедурного законодавства обґрунтовується, зокрема й з позиції аналізу існуючого законодавства. Так, А.М. Школик наголошує на тому, що низка законодавчих актів містять адміністративно-процедурні норми в Україні, а це у свою чергу продовжує логіку попередньої тези про величезну кількість підзаконного нормативно-правового регулювання у цьому напрямі. Такий стан зумовлено

²⁵ Коломоєць Т.О. Феномен презумпцій в адміністративному праві України : [монографія] / Т.О. Коломоєць, І.В. Зозуль. – Запоріжжя : ЗНУ, 2013. – 180 с.

як згаданою уже відсутністю загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру та недостатнім регулюванням у рамкових та спеціальних законодавчих актах, так і певною традицією регламентувати порядок прийняття рішень на підзаконному рівні, що має витоки у нашому випадку в радянському праві. Дещо конкретизуючи, знаходимо адміністративно-процедурні норми у таких видах підзаконних нормативно-правових актів: 1) постановах Кабінету Міністрів України; 2) наказах міністерств; 3) розпорядженнях голів місцевих державних адміністрацій; 4) рішеннях місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Починаючи уже з другого названого рівня актів виникає питання доцільності окремої правової регламентації подібних функцій у кожному органі, а тут – міністерстві. Ще сумнівішим з погляду обґрунтування видається ухвалення певною мірою відмінних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, наприклад, у сусідніх районах однієї області. Зокрема це стосується насичених адміністративно-процедурними нормами регламентів місцевих рад, що приймаються окремо в кожній адміністративно-територіальній одиниці. В свою чергу, доцільність ухвалення головами місцевих державних адміністрацій нормативно-правових актів, включаючи акти із вмістом адміністративно-процедурних норм, взагалі викликає застереження. Адже якщо уряд та міністри усе-таки визнані суб'єктами політичної діяльності із кореспондуючим делегуванням повноваженням видавати нормативно-правові акти, то голови місцевих державних адміністрацій є передусім представниками держави у відповідних областях чи районах з функціями класичного публічного адміністрування, і зокрема, контрольно-наглядового характеру. Описаний стан нормативно-правових актів, що більшою або меншою мірою регламентують адміністративну процедуру в Україні, засвідчує відсутність системного підходу до правового регулювання порядку прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією. Необґрунтовані відмінності нормативно-правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми для різних сфер та органів публічного адміністрування, а також для окремих адміністративно-територіальних одиниць, зазначає вчений, об'єктивно призводять до прогалин у правовому регулюванні. В кінцевому підсумку недостатній рівень правових приписів та, відповідно, незрозумілість багатьох адміністративних процедур для громадян та суб'єктів господарювання зумовлює зниження рівня довіри громадськості до публічної влади²⁶.

Розуміння необхідності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства відображено ще в Концепції адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Протягом останніх двадцяти років Кабінетом Міністрів України подано на розгляд до Верховної Ради щонайменше три проекти Адміністративно-

²⁶ Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 30-40.

процедурного кодексу України: проект від 29 грудня 2001 року № 8413, проект від 29 квітня 2004 року № 5462, проект від 18 липня 2008 року № 2789. Відзначимо, що спроба прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України була зроблена 3 грудня 2012 р. Документ складався з 7 розділів та 124 статей. Однак вказаний проект був відкликаний²⁷. Окрім проектів Адміністративно-процедурного кодексу України, Міністерством юстиції України також розроблений проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 11 грудня 2014 року та Кабінетом Міністрів України поданий на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 року № 9456²⁸.

Аналізуючи положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу розробником якого виступило Міністерство юстиції України, звертається увага на низку недоліків. Наприклад, Т.О. Коломоєць та Ш.Н. Гаджиева не погоджуються, передусім з назвою розділів, котрі не узгоджується в повному обсязі з його змістом (що притаманно більшості розділів), деталізація регламентації одних видів адміністративних проваджень (саме такий термін вживається) передбачається одночасно з фрагментарною регламентацією інших у межах одного розділу, детальне зосередження уваги на статусі одних суб'єктів адміністративно-процедурних відносин одночасно має місце поряд з узагальненим підходом щодо визначення статусу інших, засад їх участі, що не визнавалося виправданям. Узагальнений аналіз проекту Міністерства юстиції України не дозволяє вести мову про зважений, обґрунтований підхід розробників до його підготовки та прогнозування результатів застосування цього документа. Структура має бути логічною, послідовною, з майже об'єктивно зумовленим однаковим обсягом матеріалу щодо різновидів адміністративних процедур, зважаючи на те, що розробники в пояснювальній записці зазначили про важливість кожного різновиду адміністративної процедури, їх поширеність, необхідність їх детальної регламентації²⁹. Перелік недоліків на цьому не звершується. Так, недосконалим виглядало відсутність окремих видів процедур так званого «втручального характеру». Поза увагою автори проекту також залишили процедури надання адміністративних послуг уповноваженими суб'єктами. Останнє зауваження пов'язується із тим, що Закон України «Про адміністративні послуги» став ґрунтом для розвитку законодавства про адміністративні процедури, оскільки його мета полягала у визначенні процедур надання таких послуг (так званих «сервісних процедур»).

²⁷ Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. № 6-2 частина 2. Дніпро. 2015 р. С. 110–114.

²⁸ Михайлюк Я.Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. № 1 частина 2. Дніпро. 2020 р. С. 56–62.

²⁹ Коломоєць Т.О., Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 137–148.

Недоліком аналізованого проєкту варто визнати й відсутність чіткого кореспондування положень щодо процедур оскарження, котра міститься в Законі України «Про звернення громадян». Так, чіткий процедурний характер носять процедури розгляду звернень громадян. Наприклад статті 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян)³⁰.

Підтвердженням наявності означених недоліків, передусім факту, що норми, котрі містяться в вище зазначених законах (Законі України «Про адміністративні послуги» та Законі України «Про звернення громадян») мають чітко кореспондуватися в титульному законодавчому процедурному акті, є приклади розробки окремих видів адміністративних процедур в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наприклад: В.Й. Развадовський, І.П. Голосніченко, Д.І. Голосніченко досліджуючи нормативно-правове забезпечення надання державних послуг поліцією, зазначають про необхідність упорядкування адміністративного процедурного законодавства. У цілому дослідники роблять цінний висновок щодо адміністративних договорів та положень норм Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, наголошено, що в адміністративно-правовому договорі обумовлюються дії сторін, глибина втручання органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування в право громадянина і які ще заходи, компенсуючи шкоду, що наноситься цими органами, орган зобов'язаний провести. Якщо в цивільному праві, як правило, шкода відшкодовується у грошовому вигляді, то в адміністративному – вона може компенсуватися за рахунок дій, що передбачаються в адміністративному договорі, органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Як правило, це дії управлінські. Дослідники стверджують, що назва проєкту Кодексу «Адміністративно-процедурний кодекс України» зумовлює передбачити нормативно-правове регулювання і порядку розгляду інших звернень громадян: пропозицій та зауважень про поліпшення діяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Окремо Наголошено на недоцільності залишати правове регулювання вирішення лише пропозицій і зауважень в Законі України «Про звернення громадян», коли такий порядок і щодо заяв, і щодо скарг буде викладений у нормах Адміністративно-процедурного кодексу України. На думку вчених, всі ці питання треба вирішити в одному нормативно-правовому акті. Причому деякі дефініції, що даються в Законі України «Про звернення громадян», можуть бути використані в Адміністративно-процедурному кодексі. Наприклад, поняття пропозиції у законі визначається як звернення громадян, де

³⁰ Про звернення громадян : закон України від 02.10.1996 № 393/96-БП // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства³¹.

Окремо варто наголосити на тому, що загалом, реалізація статті 40 Конституції України, котрою власне й визначається право громадянина на звернення до органів державної влади³² до 2011 року реалізовувалося не повною мірою. Мається на увазі низку порушень прав громадян на доступ до публічної інформації. Така ситуація була довгий час, з причини, що органи державної влади не мали можливості слідувати відповідній адміністративній процедурі – надання такого виду інформації. Лише після прийняття відповідного Закону України «Про доступ до публічної інформації» була визначена відповідна процедура³³. Таким чином, законодавство про адміністративну процедуру має враховувати не лише положення галузевих законодавчих актів, а й загалом конституційні положення. Тобто, приведення у відповідність вимогам законодавства про адміністративну процедуру, в даному випадку потребує не лише Закон України «Про звернення громадян», передусім зі скаргою, а й загалом законодавство про звернення громадян (Податковий кодекс України, Митний кодекс України, тощо).

Щодо недоліків проєктів адміністративно-процедурних кодексів, варто також зауважити, що викликає сумнів й окремі представлені терміни, серед яких «адміністративний орган», «адміністративна справа», тощо. Варто звернути окрему увагу на кореспондуванні понять, – формування відповідних дефініцій. При чому, очевидним є використання законодавцем низки оціночних понять («добросовісність», «закони логіки», «здоровий глузд», «розумний строк», «обгрунтоване рішення», «очевидно безпідставне прохання», «зручний спосіб звернення», «баланс між цілями та завданнями»), котрих важливо уникати. Застосування перелічених оціночних понять пов'язано із їх штучним інтегруванням термінології (понятійного апарату) з інших правових галузей, котрі переслідують іншу мету (наприклад: застосування стягнень до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, запобігання корупції, інші поняття, котрі не належать до юридичних, тощо).

Окремої уваги вчених заслуговують принципи адміністративної процедури. В даному контексті, аналізуючи проєкт Закону України «Про

³¹ Развадовський В.Й., Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг поліцією. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* Випуск 1/2 (29/30). 2016. С. 39-44.

³² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

³³ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 32. Ст. 314.

адміністративну процедуру»³⁴ А.А. Шарая, зазначає на низці недоліків, пов'язаних із нормативними закономірностями (засадами) процедурного законодавства. Так, наприклад: зважаючи на загальну належність закріплення принципів в проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» дослідницею робляться такі зауваження, зокрема: – відсутність серед визначення принципу верховенства права положення про те, що адміністративний орган застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики України та Європейського суду з прав людини, хоча варто взяти до уваги те, що у ст. 3 законопроекту зазначено, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; – відсутність прямої норми, яка б передбачала відповідальність за порушення принципів адміністративної процедури; – відсутність у переліку принципів адміністративної процедури – принципу «державної мови». Не зважаючи на вказівку статті 19 щодо використання державної мови, яка відповідає положенням Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (від 2019 року), варто погодитися із необхідністю закріплення відповідного принципу³⁵. Серед наведених недоліків доцільно визнати слухними окремі пропозиції, наприклад: розширення так званого «традиційного переліку принципів» адміністративної процедури, які є «універсальними», принципом «транспарентності» іншими словами «інформаційної прозорості», принципом «клієнтоорієнтованості». У цілому, слушно пропонується закріпити такі принципи як: верховенство права; законність; рівність учасників перед законом; використання повноважень з належною метою; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпцію правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту; державну мову та доступність³⁶.

Досвід попереднього нормотворення частково враховано в оновленому законодавстві. Так, 2021 році Президентом України підписано Закон України «Про адміністративну процедуру»³⁷. Довгоочікуваний законодавчий акт про адміністративну процедуру прийнято із

³⁴ Проєкт Закону «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

³⁵ Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

³⁶ Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: характеристика змісту (з урахуванням положень проєкту Закону «Про адміністративну процедуру»). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 3. 2021. С. 154-158.

³⁷ Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

відтермінуванням введення його у дію. Варто наголосити, що навесні 2020 року, хоча й з певною затримкою, законопроект усе ж було подано до Верховної Ради України, і його текст несуттєво відрізнявся від попереднього. У другому читанні Закон України «Про адміністративну процедуру» був ухвалений 16 листопада 2021 року. Але до закону було застосовано вето Президента України. Прийняття його вже з пропозиціями глави держави відбулося 17 лютого 2022 року. Через лютневе повномасштабне вторгнення рф в Україну підписання Закону затягнулося ще на три місяці – до 13 червня 2022 року. Оприлюднено цей акт в офіційному виданні «Голос України» (№ 123) 15 червня 2022 року. Тож Закон «Про адміністративну процедуру» має набути чинності 15 грудня 2023 року.

Як зазначають автори Коментарю до Закону України «Про адміністративну процедуру», ухвалення цього Закону « у такі складні для нашої держави часи є надзвичайно великим досягненням для практики та адміністративно-правової науки. Це крок у напрямку європейської інтеграції України, адже суть цього закону полягає у тому, щоб встановити загальні прозорі, передбачувані й інклюзивні правила взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами. Ці правила дуже схожі у країнах ЄС та загалом країнах західної політичної і правової культури. Їх суть полягає у праві особи на участь у прийнятті рішення, яке зачіпає її права та обов'язки. Це важливо і для громадян, і для бізнесу, зокрема коли є ризики прийняття несприятливого (негативного) для особи рішення. Нашу державу очікує ще чималий обсяг роботи з упровадження цього Закону, зокрема: провести навчання усіх публічних службовців, які повинні застосовувати ЗАП; привести закони та підзаконні акти у відповідність із ЗАП тощо. Ці кроки можуть виконуватися поступово і не є перешкодою для набуття Законом чинності³⁸.

Разом із тим, ще до початку правозастосування основні положення цього закону піддані критиці в наукових публікаціях. Наприклад: О.І. Миколенко наголошує на ймовірних недоліках норм закону у процесі перспективного правозастосування. При цьому акцентує увагу на тому, що важливим для будь-якого практикуючого правника, а також особи, яка безпосередньо реалізує вимоги законодавства, є уточнення сфери суспільних відносин, на які розповсюджує свою дію нормативно-правовий акт. В означеному сенсі важливими є положення преамбули та частина друга статті 1 Закону. Перша, встановлює загальне правило правового регулювання, а друга, – перераховує виключення із встановленого в преамбулі загального правила. Преамбула нормативно-правового акту констатує, що Закон регулює відносини суб'єктів, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з

³⁸ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, 2023 – 545 с.

суб'єктами приватного права з питань розгляду і вирішення адміністративних справ з метою: а) забезпечення права і закону; б) виконання зобов'язання держави забезпечувати та захищати права, свободи, інтереси особи. В свою чергу, частина друга статті 1 Закону суттєво звужує сферу реалізації нормативно-правового акту, акцентуючи увагу на тому, що він не розповсюджується на низку сфер відповідного правового регулювання. Першою причиною існування такого широкого переліку виключень із сфери регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», як стверджує дослідник, полягає у специфіці окремих видів суспільних відносин, де використовуються інші процедури (наприклад, судові процеси, публічна служба ін.). Друга причина – полягає у існуванні спеціальних законів, які вже регламентують специфіку окремих процедур, наприклад, в нотаріальній діяльності, у виборчому праві, тощо. І третя причина – полягає у особливому режимі правового регулювання таких сфер як національна безпека, оборона, оперативно-розшукова діяльність, тощо³⁹.

Варто зазначити, що й окремі з перелічених вище недоліків залишилися в новому Законі. Так, наприклад не визначено питання (більше точно визначено умовно, тобто наявний широкий спектр адміністративного розсуду) кореспонденції з іншими законодавчими актами, зокрема з усе тим же Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відомо, що останній визначає процедуру реалізації права особи на доступ до публічної інформації у відповідності до форми звернення – інформаційний запит. Орієнтуючись на положення частини другої статті 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» можна стверджувати, що процедура реалізації права особи на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом є видом адміністративної процедури, інакше б на відносини по реалізації права особи на доступ до публічної інформації теж поширювалось би правило виключення зі сфери дії Закону «Про адміністративні процедури». Разом із цим, виникає питання щодо форми надання інформації, зокрема що стосується поняття «адміністративний акт». В наведеному випадку, адміністративний акт одночасно визначатиме процедурну дію і форму діяльності відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування. Такі положення приводять до твердження про застосування норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не власне положення Закону України «Про адміністративну процедуру». Відтак, перевагою буде застосування галузевого – спеціального законодавства, яким встановлюється власне процедура, у даному випадку надання публічної інформації. По суті дане положення підкреслює класичний підхід до застосування норм права – пріоритет у такому випадку віддається нормам спеціального законодавства. При чому, у змісті Закону України «Про адміністративну процедуру» містяться «загальні» положення щодо

³⁹ Миколенко О.І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. С. 40-47.

адміністративної процедури. Таким чином, у більшості, вирішення рішень «адміністративних справ» буде здійснюватися на основі спеціального законодавства. Вбачається недолік перспективного застосування нового Закону про адміністративну процедуру.

Означене питання, стосується також й інших справ, наприклад процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності, встановлену Кодексом України про адміністративні правопорушення. Ця процедура закінчується прийняттям адміністративного акту і виникає за ініціативою адміністративного органу, що допускається положеннями частини другої статтею 36 Закону. Також процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності відноситься до категорії, так званих, «юрисдикційних (конфліктних проваджень) проваджень». На окремих теоретичні і термінологічні суперечностях наголошує, зокрема й О.І. Миколенко⁴⁰. Так, в частині другій статті 36 Закону визначено можливість ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом, зокрема й у порядку здійснення ними контрольньо-наглядових повноважень. Це положення нормативно-правового акту сформульовано таким чином, що юрисдикційну діяльність суб'єктів, які порушують провадження в справах про адміністративні правопорушення також можливо назвати ініціативною з урахуванням наведених вище положень. Разом із тим, частиною другою статті 1 Закону визначено, що його положення не розповсюджуються на юрисдикційні правовідносини, які притаманні судовим провадженням (конституційному, кримінальному, тощо). Якщо Закон України «Про адміністративну процедуру» не розповсюджує свою дію на юрисдикційні правовідносини щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, то це повинно бути відображено в частині другій статті 1 Закону⁴¹.

Наведене вище положення ілюструє проблематику Закону в світлі широкого кола регульованих ним відносин. Причому, якщо у загаданому випадку відсутня вказівка щодо дії на конкретний вид провадження, то в низці інших – Закон містить велику кількість виключень. Так, наприклад: Закон встановлює так зване «загальне правило адміністративної процедури», однак за наявності виключень таке «правило» не може визнаватися юридичною закономірністю. Так, як вже зазначалося вище проекти Адміністративного процедурного кодексу містили низку оціночних понять. Новий Закон разом із такими поняттями містить взагалі оціночні конструкції, як от «крім випадків, передбачених законом», «якщо законодавством не вимагається іншого», «законодавством можуть встановлюватися додаткові вимоги», тощо.

На проблематиці перспективного правозастосування, зокрема й окремих поняттях акцентує увагу Т.О. Коломєць. Наприклад: заяви із неточностями»,

⁴⁰ Миколенко О.І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. С. 40-47.

⁴¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

«заяви із недоліками», «дефектна заява». Варто погодитися із твердженням щодо концепту взаємовідносин приватних осіб та публічної адміністрації. При чому такий підхід підкреслює лідируючу позицію останніх, у зв'язку із переліченими поняттями. Зрозуміло, що наведений понятійний апарат слугує засобом подолання такого явища як «зловживання правом на звернення», а з іншої сторони, наділяє суб'єкта (представника публічної адміністрації) більш широким адміністративним розсудом. Як наслідок, є підстави вважати, що суб'єкт розгляду звернень зловживатиме повноваженнями у відносинах з приватними особами. Розглядаючи наведене питання, професорка акцентує увагу передусім на цільовому призначенню Закону (Про адміністративну процедуру), яке полягає в усуненні підстав для виникнення відносин у разі подання заяви «із недоліками», іншими видами таких звернень⁴². Таким чином, у Законі здійснено спробу уникнення корупційних проявів та деформації публічного адміністрування. Разом із тим, доцільно передбачити реакції на так звані «технічні помилки» віднесення звернень до таких, що визнані деформованими.

Щодо формування цілісного понятійного апарату адміністративно-процедурного законодавства наголошує й І.В. Ковбас. Варто погодитися із тезами щодо необхідності чіткого визначення статусу органу зі спеціальною компетенцією (в Законі визначено переметну та територіальну компетенцію), зокрема щодо взаємодії юридичної особи з його посадовими особами. Наведене стосується новел щодо здійснення адміністративну взаємодопомоги, спрощеного представництва, публічного правонаступництва. Особливо цінним вважаємо пропозицію про доцільність розробки чіткої процедури надання консультацій спеціалістів та затвердження її, як варіант на підзаконному рівні – відповідною Постановою Кабінету Міністрів⁴³.

ВИСНОВКИ

У цілому варто наголосити та тому, що відсутність практики застосування норм Закону не дає повного уявлення про наявні недоліки. В перспективі має проводитися постійний моніторинг застосування законодавства про адміністративну процедуру, і як наслідок виявляти та виправляти недоліки юридичної техніки, понятійного апарату, можливі методологічні помилки. Разом із тим, можна констатувати здійснення важливого кроку для утвердження прав людини і громадянина шляхом формування системи органів державної влади, діяльність яких спрямована на обслуговування

⁴² Т.О. Коломоець. Врегулювання відносин подання приватною особою заяви «із недоліками» у Законі України «Про адміністративну процедуру» як крок на шляху запобігання корупції у сфері публічного адміністрування. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу*. (Харків, 17 березня 2023 року). С. 91-94.

⁴³ Ковбас І.В. Щодо адміністративно-процедурного законодавства. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу*. (Харків, 17 березня 2023 року). С. 89-91.

особи. Відтак, означені процеси нададуть змогу забезпечити впровадження у національний правовий порядок кращих стандартів та практик діяльності публічної адміністрації європейського співтовариства.

АНОТАЦІЯ

У статті розкрито становлення наукової думки про адміністративну процедуру та її місце серед суміжних категорій процесуальної складової адміністративного права, а також розвиток законодавства про адміністративну процедуру. Наголошено про те, що тривалий час у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування громадяни сповідувалися державоцентризмом, незважаючи на заявлену систему принципів. За відсутності регламентованої адміністративної процедури, посадові особи публічної адміністрації допускали порушення прав свобод та інтересів громадян опираючись на широкі нормативні можливості адміністративного розсуду та відсутність нормативних обмежень (процедурної форми) адміністративної діяльності. Наголошено, що деталізація процедурних аспектів надасть можливість чітко окреслити права та обов'язки учасників адміністративного провадження, відтак означене призведе до наявності гарантій законності в діяльності публічної адміністрації.

В результаті аналізу розвитку законодавства про адміністративну процедуру встановлено, що Закон України «Про адміністративну процедуру» не повною мірою врахував положення, обґрунтовані науковою спільнотою, та досвід попереднього нормотворення. Разом із тим, відсутність практики застосування норм Закону не дає повного уявлення про наявні недоліки. В перспективі має проводитися постійний моніторинг застосування законодавства про адміністративну процедуру, і як наслідок виявляти та виправляти недоліки юридичної техніки, понятійного апарату, можливі методологічні помилки. Разом із тим, можна констатувати здійснення важливого кроку для утвердження прав людини і громадянина шляхом формування системи органів державної влади, діяльність яких спрямована на обслуговування особи. Відтак, означені процеси нададуть змогу забезпечити впровадження у національний правовий порядок кращих стандартів та практик діяльності публічної адміністрації європейського співтовариства.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 12–13.
2. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. С. 477–478.

4. Астахов Д.І. Дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: етапи, специфіка, тенденції. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 2. С. 132-137.

5. Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. № 6-2 частина 2. Дніпро. 2015 р. С. 110–114.

6. Біла В.Р. Співвідношення процедурної та процесуальної форм діяльності публічної адміністрації у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру». *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2022. Серія ПРАВО. Випуск 72. Частина 2. С. 53-58.

7. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2022. Серія «Право». Випуск 69. С. 229-236.

8. Ковбас І.В. Щодо адміністративно-процедурного законодавства. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу *Трансформація законодавства в умовах воєн ного стану та післявоєнного часу*. (Харків, 17 березня 2023 року). С. 89-91.

9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.

10. Коломоєць Т.О. Феномен презумпцій в адміністративному праві України : [монографія] / Т.О. Коломоєць, І.В. Зозуль. – Запоріжжя : ЗНУ, 2013. – 180 с.

11. Коломоєць Т.О. Врегулювання відносин подання приватною особою заяви «із недоліками» у Законі України «Про адміністративну процедуру» як крок на шляху запобігання корупції у сфері публічного адміністрування. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу *Трансформація законодавства в умовах воєн ного стану та післявоєнного часу*. (Харків, 17 березня 2023 року). С. 91-94.

12. Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу України. *III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України»* (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 34-37.

13. Коломоєць Т.О., Гаджиєва Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 137-148.

14. Колпаков В.К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 236-38.

15. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

16. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : Навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

17. Лошицький М.В., Короєд С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. 2012. Випуск 35. С. 236-242.

18. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України автореферат дис. на здобуття науков ступеня док-ра юридичних наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; / О.І. Миколенко : Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. – 40 с.

19. Миколенко О.І. Нотатки щодо генези розвитку адміністративного процедурного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 139-142.

20. Миколенко О.І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. С. 40-47.

21. Михайлюк Я.Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. № 1 частина 2. Дніпро. 2020 р. С. 56–62.

22. Нагребельний В.П. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. *Реформування державної влади: тези доповідей науково-практичної конференції* (10-11 березня 1995 року). – К., 1995. С. 127-129.

23. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, 2023 – 545 с.

24. Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

25. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

26. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

27. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

28. Про звернення громадян : закон України від 02.10.1996 № 393/96–ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

29. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263

30. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=68834

31. Развадовський В.Й., Голосніченко І.П. Голосніченко Д.І. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг поліцією. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Випуск 1/2 (29/30). 2016. С. 39-44.

32. Тищенко М.М. Проблеми кодифікації адміністративно-процесуального законодавства і охорона прав громадян. *II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України»* (листопад 1997 року): наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. С. 5–7.

33. Шарая А.А. «Адміністративна процедура» і «адміністративний процес»: розмежування понять. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави: Збірник матеріалів II-ї Всеукраїнської наук.-практ. інтернет-конф.*, Черкаси, 23 трав. 2019 р. / Ред. кол.: Г.А. Волошкевич (відп. ред.) та ін. – Черкаси, видавець Вовчок О.Ю., 2019. С. 133-141.

34. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: характеристика змісту (з урахуванням положень проекту Закону «Про адміністративну процедуру»). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 3. 2021. С. 154-158.

35. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 185-193.

36. Школик А.М. Адміністративне-процедурне право: ідея та реалізація. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 30-40.

Information about the author:

Kovbas Ihor Vasylovych,

Doctor of Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
2, Kotsyubynsky str., Chernivtsi, 58012, Ukraine