

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА УКРАЇНСЬКИЙ КОНЦЕПТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Бойко І. В., Соловйова О. М.

ВСТУП

Українська держава ще в 1996 р. закріпила в Конституції положення про те, що людина визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Особливої значущості ця базова ідея набуває у відносинах, що виникають у людини з публічною адміністрацією щодо реалізації належних їй прав і виконання покладених законодавством обов'язків. В Україні і громадянське суспільство, і державні інституції усвідомлюють, що перебіг таких відносин має здійснюватися за правилами, що в європейській правовій традиції дістали назву «адміністративна процедура». Необхідність переосмислення концепції діяльності з публічного адміністрування в бік забезпечення й захисту прав приватної особи виступає також необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу. Без нормативного врегулювання відносин органів публічного адміністрування із приватними (фізичними та юридичними) особами важко уявити цей процес. Саме для цього стануть у пригоді європейські стандарти, вироблені впродовж багатьох років. Адже у країнах Західної Європи питання про формування таких правил постало ще в ХІХ ст. В Україні ж в юридичному середовищі та в політичних колах стали порушувати питання про необхідність ухвалення адміністративно-процедурного закону (або кодексу) лише 20 років тому.

1. Європейські традиції адміністративної процедури

Значимо, що демократичний спосіб розвитку низки держав сприяв виробленню численних правил, що застосовуються для регламентації діяльності публічної адміністрації. Зі збільшенням вимог до суб'єктів владарювання з боку громадянського суспільства ці правила трансформувалися й об'єктивувалися у три покоління адміністративної процедури. Фази еволюції адміністративної процедури в історичному аспекті були описані Дж. Барном¹, а потім й іншими вченими².

¹ Barnes J. Three generations of administrative procedures. *Comparative Administrative Law* / S. Rose-Ackerman et al. (eds.). Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2017. P. 302–318.

² Kovač P. Innovative administrative procedure Law: Mission impossible? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017–2018. № X (2). P. 93–117.

Перший етап розпочався ще в XIX ст. і був пов'язаний із виробленням процедурних вимог щодо ухвалення рішень адміністрацією. Такі процедури спрямовувалися на вирішення конкретної індивідуальної справи та розглядалися як один зі способів захисту від неправовірних дій чи бездіяльності. Для процедури першого покоління характерне встановлення певних обов'язків суб'єктів влади під час ухвалення рішення щодо приватної особи, зокрема мотивувати рішення, ухвалене не на користь приватної особи, забезпечення інших прав особи, зокрема, бути вислуханою під час розгляду її справи, доступу до інформації про її справу, брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника. Здебільшого такі правила формували суди у своїх рішеннях, розглядаючи публічно-правові конфлікти між приватними особами та публічною адміністрацією.

Другий етап характерний для окремих країн та відбувався впродовж 1950-х і 1960-х рр. Процедури другого покоління спрямовувалися на створення правил нормотворчості, що здійснювалася владою виконавчою або муніципальною. Найбільш значущим актом цього періоду став Акт про адміністративні процедури Сполучених Штатів Америки (далі – США) 1946 р. У науковій літературі це покоління характеризується «квазізаконодавчим» стилем³.

Третя фаза розпочалася в умовах динамічних адміністративних процесів, розвитку державно-приватного партнерства та була орієнтована на управління в усьому світі (наддержавне, транснаціональне). Процедури третього покоління охоплюють відносини публічної адміністрації та приватного партнерства, спрямовуються на ухвалення найкращого рішення, а не пошук його в раніше встановлених правилах. Процедурні правила не лише використовуються органами публічної влади для вирішення внутрішньодержавних питань, але й залучаються у політичну сферу на національному та глобальному рівнях. Це нове й останнє покоління охоплює розробку публічної політики та використання процедурних механізмів, що впливають із сучасних методів управління. Процедура третього покоління характеризується наявністю в публічній адміністрації широкій дискреції.

Отже, у глобальній правовій спадщині правила адміністративної процедури охоплюють і ухвалення адміністративних актів, і розроблення правил нормотворення, і формування стандартів ухвалення політичних

³ Barnes J. Three generations of administrative procedures. *Comparative Administrative Law* / S. Rose-Ackerman et al. (eds.). Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2017. P. 300.

рішень щодо загального розвитку, співпраці та контролю. Але в будь-якому разі процедура орієнтована не на результат, а на сам процес.

Термін «процедура» уживається в багатьох науках, зокрема і в юриспруденції. Він походить від французького *procedure* та латинського *procedo-*, що означає «проходжу» або «просуваю». У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Ключовою в цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій і ухвалених рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату⁴.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура є порядком вчинення дій для досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, а також той, що покликаний служити. Таке двоєке розуміння базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків, та відносини з публічною адміністрацією, у яких приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання дещо відмінних принципів і правил⁵.

Країни західної Європи пройшли тривалий шлях досліджень, а згодом і нормативного закріплення загальних правил діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Але розуміння змісту, що вкладається в поняття адміністративної процедури в закордонних країнах, є досить різноманітним. Об'єктивно відсутній єдиний підхід, який би визнавався у правовій доктрині та закріплювався в законодавчих актах усіх країн. Різні позиції науковців та, відповідно, парламентів закордонних країн щодо змісту поняття адміністративної процедури спостерігається навіть у тих країнах, що належать до однієї правової системи:

⁴ Адміністративна процедура : навчальний посібник / І. Бойко та ін. ; за заг. ред. І. Бойко. Харків : Право, 2019. С. 6.

⁵ Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць / редкол. : С. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2017. Вип. 33. С. 116–117.

континентальної чи англо-американської. Узагальнено можна виділити широке і вузьке розуміння адміністративної процедури.

У широкому розумінні до адміністративної процедури відносять усі закріплені у відповідних джерелах права норми, що встановлюють порядок ухвалення будь-яких рішень та вчинення інших дій суб'єктами публічного адміністрування. У вузькому розумінні до адміністративної процедури відносять правові норми лише щодо ухвалення суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних рішень, що мають зовнішнє спрямування, пов'язаних із наданням прав приватним особам або покладенням на них обов'язків.

Упродовж другої половини ХХ ст. в європейських країнах було напрацьовано низку адміністративно-процедурних правил. У більшості держав відбулися систематизація законодавства про адміністративну процедуру й ухвалення окремих законодавчих актів (Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, Федеративна Республіка Німеччина, Данія, Болгарія, Італія, Нідерланди, Португалія, Естонія, Латвія й ін.). На теренах колишнього Радянського Союзу закони про адміністративну процедуру не ухвалили лише Україна та Росія.

У більшості країн правове регулювання різновидів адміністративної процедури відбувається не лише за допомогою одного нормативно-правового акта. Передусім це зумовлено досить істотними відмінностями в цілях правового регулювання певної діяльності. У законодавстві держав, що належать до континентальної правової системи, чітко віднесено до адміністративних лише зовнішні процедури діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У країнах англо-американської правової системи також можна зазначити аналогічний підхід. Отже, якщо держава й ухвалює загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, то він стосується лише так званого «зовнішнього» боку діяльності публічної адміністрації.

На європейському континенті більшість країн ухвалили загальний закон про адміністративну процедуру, а деякі – його другу та третю редакцію. Натомість такі країни, як Велика Британія та Російська Федерація, не систематизували своє процедурне законодавство.

Проте основною тенденцією розвитку адміністративно-процедурного законодавства в різних країнах світу є консолідація адміністративно-процедурних норм в одному загальному акті.

2. Основні дослідницькі підходи до проблематики адміністративної процедури в Україні

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував адміністративну процедуру. Крім того, на сучасному етапі розвитку адміністративного права змістовне наповнення поняття «адміністративна процедура» не визначене законодавством. Вітчизняними науковцями також не вироблено єдиного й уніфікованого підходу до тлумачення цього терміна. Можливо, відсутність єдиної концепції адміністративної процедури пов'язана із триваючою науковою дискусією щодо визначення співвідношення понять «адміністративна процедура» й «адміністративний процес». Останній був центральною категорією радянського адміністративного права (хоча навіть у ті часи існувало декілька концепцій адміністративного процесу: управлінській, судовий, юрисдикційний тощо). З розвитком сучасного українського адміністративного права, на формування якого значно вплинули визнані стандарти європейського законодавства⁶, у ньому з'являються нові терміни, які до цього часу не вивчалися, зокрема: «адміністративна процедура», «публічна послуга», «адміністративна послуга», «публічне адміністрування». А це потребує переосмислення наукових підходів, що дісталися у спадок українській науці. Хоча адміністративна процедура згадується в Концепції адміністративно-правової реформи⁷, досі ані науковцями, ані законодавцем не вироблено уніфікованого розуміння адміністративної процедури, яке, крім усього, було б чітко відмежоване від поняття «адміністративний процес».

Доцільність існування категорії «адміністративна процедура» зумовлюється сприйняттям судової концепції адміністративного процесу. У такому разі адміністративна процедура виокремлюється в інститут, який посідає центральне місце в системі адміністративного права, або навіть може йтися про формування окремої галузі права адміністративних процедур.

Категорія «адміністративна процедура» й інші, пов'язані з нею, не є усталеними для адміністративно-правової науки. Хоча останнім часом у науковій і навчальній літературі все частіше вживається цей термін. Завдання науковців – розробити концепцію розуміння правових

⁶ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

⁷ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

категорій, які були б сприйняті науковцями щодо їх змістовного наповнення і стали підґрунтям для розробки відповідних законопроєктів.

У сучасній юридичній літературі наведено низку тлумачень адміністративної процедури, що безпосередньо зумовлюється різними підходами до її розуміння, зокрема і в питанні співвідношення з «адміністративним процесом».

Одними вченими вивчення процедури розпочинається лише у співвідношенні з уже відомими терміном «адміністративний процес». Так, зазначається, що адміністративна процедура й адміністративний процес є пов'язаними та близькими, але самостійними правовими поняттями⁸. На відміну від процесу, процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою, у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху⁹. Т. Коломоєць визнає такий погляд і зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю, а являє собою лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища¹⁰.

Інші вчені пропонують розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо ухвалення нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ¹¹.

Більшість учених приділяють увагу позитивній стороні справ, вирішення яких регламентується адміністративною процедурою. На думку В. Бевзенка, адміністративна процедура – це насамперед інститут адміністративного (матеріального) права, зміст і призначення якого описуються в загальній частині цієї галузі права¹². Ю. Басова зазначає, що під адміністративними процедурами варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності

⁸ Фролов Ю. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

⁹ Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Аттіка, 2005. С. 167.

¹⁰ Адміністративне право України: підручник / Т. Коломоєць та ін.; за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. С. 240.

¹¹ Миколенко О. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. С. 29.

¹² Бевзенко В. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 58.

публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є ухвалення адміністративного акта або укладення адміністративного договору¹³. За визначенням О. Буханевича, адміністративна процедура – встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних і юридичних осіб із метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів¹⁴.

Так само під адміністративною процедурою в літературі розуміють нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на ухвалення владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосуванням заходів примусу¹⁵, або як встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є ухвалення адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права й обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин¹⁶.

На думку В. Галуцька, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави¹⁷.

Як видно із зазначених визначень, більшість науковців під адміністративною процедурою розуміють винятково зовнішню правозастосовну діяльність органів державної влади, тоді як частина дослідників включають у дане поняття також і внутрішньоорганізаційні процедури¹⁸.

¹³ Басова Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Т. 1. С. 123.

¹⁴ Буханевич О. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 128.

¹⁵ Губерська Н. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. С. 24.

¹⁶ Левченко О. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2 (8). С. 110.

¹⁷ Адміністративне право України : навчальний посібник / В. Галуцько та ін. ; за ред. В. Галуцька. Херсон : Грінв Д.С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право. С. 224.

¹⁸ Бельский К. Феноменология административного права / отв. ред. С. Кремень. Смоленск : Изд-во Смоленского гуманитарного ун-та, 1995. С. 61–63.

Незважаючи на заплутаність вказаних доктринальних поглядів учених-адміністративістів, зазвичай усі вони стверджують, що адміністративна процедура прямо пов'язана з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; являє собою певний порядок дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться у приписах нормативно-правових актів. Уважаємо, що принципи тієї чи іншої діяльності публічної адміністрації визначають мету і призначення такої діяльності. Віднесення до адміністративної процедури таких кардинально різних видів діяльності (внутрішньоорганізаційна, юрисдикційна, нормотворча) не дозволяє об'єднати їх загальними принципами. Наприклад, визначним принципом у провадженні у справах про адміністративні правопорушення буде презумпція невинуватості особи, тоді як для позитивних індивідуальних справ – презумпція правомірності дій особи.

Пропонуємо під адміністративною процедурою розуміти нормативно закріплений порядок ухвалення адміністративних актів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування, а в деяких випадках і виконання такого акта¹⁹. Такий підхід, на нашу думку, відповідає європейським традиціям і підходам у дослідженнях даного питання та сучасному розвитку національного законодавства в цій сфері.

Вищенаведені характеристики адміністративної процедури можна доповнити й іншими, як-от: регламентує як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; спрямована на ухвалення адміністративного акта суб'єктом публічного адміністрування; застосовується для настання правових наслідків для осіб, які перебувають зовні системи публічного адміністрування. Більшість справ, що розв'язуються за допомогою правил адміністративної процедури, мають позитивний характер. Виняток становить процедура розгляду скарг, яка застосовується для вирішення конфлікту, що виникає в разі наявності у сторін правовідносин різних уявлень про те, як слід учинити в конкретній ситуації. Також під час розгляду скарги не лише врегульовується конфлікт, а й може бути ухвалене рішення про задоволення заяви

¹⁹ Адміністративна процедура : навчальний посібник / І. Бойко та ін. ; за заг. ред. І. Бойко. Харків : Право, 2019. С. 8.

приватної особи. Тому адміністративне оскарження можна розцінювати як факультативну стадію адміністративної процедури.

3. Стан українського законодавства про адміністративну процедуру

Незважаючи на відмінності в підходах, які спостерігаємо у праві різних держав, основною тенденцією наукових досліджень і законодавчих ініціатив є вироблення єдиних стандартів правового регулювання адміністративної процедури, формування загальних принципів діяльності публічної адміністрації. Адміністративно-процедурне законодавство повинно встановлювати мінімальні стандарти, яких треба дотримуватись у всіх сферах діяльності адміністрації. Відсутність загального закону про адміністративну процедуру в Україні не означає відсутності норм, що регламентують відносини суб'єктів публічного адміністрування із приватними особами щодо реалізації останніми суб'єктивних публічних прав і виконання покладених на них обов'язків. У таких актах закріплюються основні принципи та правила, які найліпшим чином забезпечують таку реалізацію.

Серед групи таких нормативно-правових актів можна виділити ті, що мають універсальний характер і стосуються загальних питань вирішення індивідуальних справ у сфері публічного адміністрування. До них належать конституційні положення щодо принципів діяльності суб'єктів публічної влади. Так, ст. 19 Конституції України встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ця норма Основного закону окреслює принципові засади відносин державних органів із приватними особами. Значення Конституції України полягає в тому, що всі інші законодавчі акти мають відповідати її положенням, інакше будуть визнані неконституційними.

Зasadничою нормою адміністративної процедури варто вважати ст. 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Зазначені конституційні положення деталізовані в Законі України «Про звернення громадян»²⁰. Серед найважливіших положень Закону, що стосуються адміністративної процедури, виділимо: права особи під час розгляду заяви чи скарги (ст. 18); відповідні обов'язки органів державної влади й місцевого самоврядування (ст. 19); загальні терміни розгляду заяв чи скарг, а також подання скарг в адміністративному порядку (ст.ст. 17, 20). Цей Закон вміщує загальні правила розгляду звернень громадян, права особи під час здійснення процедури їх розгляду й вирішення. Закон «Про звернення громадян» є базовим для інституту адміністративної процедури. Ухвалений у 1996 р., на той час він відіграв значну роль у правовому регулюванні порядку розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, що надходили від громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб та деяких інших суб'єктів. З того часу ухвалено низку інших законів адміністративно-процедурного характеру, проте все ж залишається поза правовим регулюванням загальний порядок розгляду й вирішення звернень юридичних осіб, а регламентація прав і обов'язків приватної особи й органу влади під час вирішення питання, що порушено в заяві особи, не відповідає європейським стандартам.

Ще одним актом, що має загальний характер, тобто поширюється на всіх суб'єктів публічного адміністрування і містить, по суті, принципи адміністративної процедури, є Кодекс адміністративного судочинства України. У п. 2 ст. 2 чинної редакції цього Кодексу передбачено вимоги, що перевіряються адміністративними судами у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (здебільшого суб'єктами публічного адміністрування). За змістом ці вимоги відповідають чималій частині принципів доброго адміністрування, закріплених у Рекомендації (2007) 7 Комітету міністрів Ради Європи. Попри те, що аналізована норма міститься в судовому процесуальному Кодексі, зазначеними вимогами повинні керуватись у своїй повсякденній діяльності передусім службовці органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Адже в разі недотримання цих вимог-принципів відповідні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування можуть бути визнані неправомірними в судовому порядку.

Крім наведених законодавчих актів загального характеру, варто виділити так звані рамкові закони, які регулюють адміністративну

²⁰ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294-15>.

процедуру під час виконання численними суб'єктами публічного адміністрування досить об'ємних функцій: надання адміністративних послуг або ж контрольно-наглядової (інспекційної) діяльності.

Загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг і процедура надання таких послуг визначаються Законом України «Про адміністративні послуги». Процедура реалізації конкретних прав приватних осіб у межах процедури надання адміністративних послуг закріплена в інших законодавчих актах, як-от: «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності». Окреме місце серед актів посідають ті, що регламентують адміністративні послуги у сфері підприємництва та господарської діяльності. Так, до них можна віднести закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Процедура реєстрації окремих суб'єктів регламентується також законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні».

Іншу групу законодавчих актів процедурного характеру становлять ті, що регулюють здійснення контролю (нагляду), зокрема у сфері господарської діяльності. Тут назвемо Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Окремого врегулювання процедурними нормами зазнала сфера соціального спрямування. Основними законодавчими актами є закони України «Про соціальні послуги», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Ще одна група актів про адміністративну процедуру містить норми, спрямовані на задоволення суспільних потреб та представлення інтересів неперсоніфікованого кола осіб. До таких актів віднесемо закони України «Про концесії», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про публічні закупівлі».

До законодавства про адміністративну процедуру відносять і численні підзаконні нормативно-правові акти, що містять приписи, які деталізують порядок ухвалення суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів, а також ухвалюються з метою заповнення прогалин законодавчого забезпечення адміністративної процедури.

Крім актів національного законодавства, варто згадати про акти Комітету міністрів Ради Європи (далі – РЄ), положення яких не є обов’язковими приписами для урядів держав-членів РЄ, проте мають рекомендаційний характер і визначають напрям розвитку законодавства країни. До таких віднесемо: Резолюцію (77) 31 Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади²¹, Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень²², Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб²³; Рекомендацію Rec (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами – приватними особами²⁴.

Такі документи називають актами «м’якого права», їх положення не є нормами права, але відіграють важливу роль у виробленні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права приватних осіб під час здійснення адміністративними органами дій, ухвалення рішень, спрямованих на реалізацію прав цих осіб, виконання ними передбачених законом обов’язків.

Специфічний вплив на розуміння правил адміністративної процедури мають і судові рішення. Теоретики права судову практику визначають як допоміжні (додаткові) джерела права²⁵. Так, наприклад, допоміжним джерелом права щодо Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод будуть рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.,

²¹ Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

²² Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

²³ Recommendation № R (87) 16 of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.

²⁴ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

²⁵ Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 154.

Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»²⁶, Україна цілком визнає дію на своїй території ст. 46 Конвенції щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Науковці зауважують, що практики Суду без Конвенції не існує, тому під такою практикою слід розуміти рішення Суду, які виступають як допоміжне джерело права та стосуються практичного застосування положень Конвенції як основного джерела права. Отже, прецедентне право як наближене до конкретних життєвих ситуацій, на відміну від деяких абстрактних норм законодавства, більш адекватно реагує на динамізм сучасного життя, відображає правові ідеали і загально визнані правові цінності, що відкриває певні перспективи застосування прецеденту в Україні як джерела права. Це один зі шляхів інтеграції вітчизняної правової системи до європейського правового простору²⁷.

Варто зазначити і вплив рішень ЄСПЛ на вирішення адміністративної справи. Для прикладу згадаємо рішення «Гарнага проти України»²⁸, у якому Європейський суд встановив, що обмеження, накладені на можливість зміни по батькові особи, порушують її право на приватне життя, закріплене у ст. 8 Конвенції.

Проте серед владарюючих суб'єктів немає чіткого розуміння щодо ролі практики ЄСПЛ у врегулюванні правовідносин у сфері публічного адміністрування. Цьому сприяє неоднозначність сприйняття рішень ЄСПЛ як джерела права і, як наслідок, неврахування позицій ЄСПЛ під час вирішення адміністративних справ, пов'язаних із реалізацією суб'єктивних публічних прав. На користь цієї позиції наведемо думку дослідниці практики ЄСПЛ Т. Дудаш. Учена стверджує, що «вплив Конвенції та практики Суду на національне законодавство та правове регулювання держав-учасниць Конвенції обмежується такими повноваженнями Суду, як, зокрема, рішення Суду, включаючи і рішення у справах, у яких відповідачем виступила певна держава, вони не мають характеру обов'язкового прецеденту для законодавця та судової практики цієї держави. Поняття

²⁶ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>.

²⁷ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 154–155.

²⁸ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарнага проти України» від 16 серпня 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 1. Ст. 30.

«прецедентне право Суду» має юридичне значення для практики Суду, а не для національних правових систем держав-учасниць Конвенції. Україна зробила певний крок у цьому напрямі, але він поки що залишається радше декларативним. Так, у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» вказано, що суди застосовують Конвенцію і практику Суду як джерело права. При цьому таке формулювання видається не зовсім коректним, тому що як джерело права можуть застосовуватися лише норми міжнародного договору – Конвенції, тоді як практика Суду є джерелом тлумачення норм Конвенції²⁹.

Великого значення для розуміння змісту правил адміністративної процедури набувають рішення Конституційного Суду України. Відповідно до ст. 147 Основного закону України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів України Конституції України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (ст. 151–1 Конституції України).

Наприклад, Конституційний Суд України, розглядаючи питання про право органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше ухвалені рішення, висловив свою позицію щодо неможливості скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення³⁰.

ВИСНОВКИ

Наведений аналіз нормативно-правових актів процедурного характеру дозволяє дійти висновку, що в Україні вже сформований правовий інститут адміністративної процедури, який характеризується такими загальними рисами: 1) має видову однорідність соціального змісту,

²⁹ Дудаш Т. Практика Європейського суду з прав людини : навчально-практичний посібник. Київ : Алерта, 2013. С. 33.

³⁰ У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч.ч. 1, 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

тобто основним його призначенням є забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; 2) володіє відносною нормативною самостійністю, стійкістю й автономністю функціонування, але на іншому рівні, ніж галузь адміністративного права, є її підсистемою; 3) відособлений від інших інститутів адміністративного права; 4) характеризується специфічністю засобів правового регулювання, оскільки норми спрямовані на регулювання процедури ухвалення адміністративного акта; 5) має у своєму змісті загальні положення та єдині принципи (верховенства права, законності, презумпція правомірності дій і вимог приватної особи, рівноправності, пропорційності й інші); 6) формує загальні поняття у власних межах (адміністративна послуга, адміністративний акт, суб'єкт публічного адміністрування тощо).

Законодавство про адміністративну процедуру становить систему нормативно-правових актів, що містять приписи про правила здійснення тих чи інших видів адміністративної процедури, а також про її принципи. Проте, як уже зазначалось, системі такого законодавства бракує загального акта – Закону про адміністративну процедуру, або Адміністративно-процедурного кодексу, в якому були б вміщені норми про принципи відносин суб'єктів публічного адміністрування із приватними особами щодо реалізації останніми суб'єктивних публічних прав, основні права й обов'язки сторін праввідносин, види адміністративних актів, що ухвалюються в результаті вирішення справи, та ін.

Закон про адміністративну процедуру, безумовно, поліпшить становище приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже закріпить її можливості вимагати від суб'єкта влади вчинення конкретних дій, ухвалення рішень, наведення мотивів вирішення справи. Такий законодавчий акт, як нам здається, стане «основним законом публічної адміністрації», що дозволить її обмежувати та контролювати, а приватній особі забезпечить участь в адміністративній процедурі. Він має бути ціннісно орієнтованим: процедура формування рішення адміністративним органом важлива не лише з погляду ефективного виконання функцій публічної адміністрації, але й для правового захисту приватної особи та легітимізації адміністративного акта. Очевидно, що через адміністративну процедуру ідея «людиноцентризму» реально буде відображена в нормах права.

Під час подальшого реформування законодавства варто брати до уваги основні принципи, які виділяються в європейських документах.

Так, у згадуваній уже Резолюції про захист особи щодо актів адміністративних органів було визначено п'ять таких принципів: право бути вислуханою, доступ до інформації, допомога і представництво, виклад мотивів, зазначення засобів правового захисту. Рада Європи використовувала термін «принципи», насамперед намагаючись уникнути нав'язування їхньої обов'язковості для держав-членів Ради Європи і щоб наголосити на їхньому рекомендаційному характері. В українському адміністративно-процедурному законодавстві такі принципи зазнали опосередкованого закріплення. Але чітке їх розміщення у спеціальному загальному акті про адміністративну процедуру дозволить поліпшити становище приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже закріпить її можливості вимагати від суб'єкта влади вчинення конкретних дій, ухвалення рішень, наведення мотивів вирішення справи.

Узагалі на сучасному етапі можна зазначити активізацію низки європейських міждержавних інституцій, передусім Ради Європи, щодо вироблення єдиних стандартів правового забезпечення адміністративної процедури. З найважливіших документів у цьому напрямі зазначимо Рекомендацію CM/Rec (2007)7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування (good administration)³¹ та Резолюцію Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі³².

Останній документ узагалі окреслює перспективу ухвалення європейського законодавства про адміністративну процедуру, яке б могло зміцнити «спонтанну конвергенцію національного адміністративного права щодо загальних принципів провадження та основоположних прав громадян у відносинах з адміністрацією і таким чином зміцнити процес інтеграції». Названі документи, вочевидь, впливають на правотворення та правозастосування не лише в державах-членах Європейського Союзу та Ради Європи, але й в інших країнах.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що з урахуванням тенденцій розвитку адміністративно-процедурного законодавства, зокрема європейського, Україні варто пришвидшити процес ухвалення загального нормативно-правового акта в цій сфері. На наш погляд, сутність

³¹ Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20.06.2007. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>.

³² European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INL)). *Official Journal of the European Union*. Vol. 58. 30 December 2015. P. 17–22.

адміністративної процедури для української держави на сучасному етапі розвитку має полягати в установленні обов'язків суб'єктів влади ухвалювати рішення щодо приватних осіб за уніфікованими правилами, серед яких визначальне місце посідають: гарантування права особи бути вислуханою під час розгляду її справи, забезпечення права брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника, зазначення засобів правового захисту, необхідність мотивувати рішення, ухвалене не на користь приватної особи, доступ особи до інформації про її справу.

АНОТАЦІЯ

У науковій статті порушено питання про необхідність розроблення й ухвалення в Україні загального законодавчого акта про адміністративну процедуру. Проаналізовано, як у світовій правовій спадщині ідея адміністративної процедури пройшла низку етапів свого розвитку й трансформації, що об'єктувалися у 3 її покоління. Висвітлено зміст дискусій, що точаться в українській правничій науці стосовно розуміння змісту адміністративної процедури. Відсутність єдиної концепції адміністративної процедури в Україні пов'язана із триваючими суперечками щодо визначення співвідношення понять «адміністративна процедура» й «адміністративний процес». З'ясовано, що основні наукові розвідки та законодавчі ініціативи свідчать про тлумачення адміністративної процедури як нормативно встановленого порядку ухвалення суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних актів, якими приватній особі надаються права або покладаються на неї обов'язки. Констатовано, що нині законодавство про адміністративну процедуру України становить систему нормативно-правових актів, що містять приписи про правила здійснення тих чи інших видів адміністративної процедури, а також про її принципи. Ухвалення загального закону про адміністративну процедуру дозволить поліпшити положення приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, закріпить її можливості вимагати від суб'єкта влади вчинення конкретних дій, ухвалення рішень, наведення мотивів вирішення справи. Такий законодавчий акт стане «основним законом публічної адміністрації», що дозволить її обмежувати та контролювати, а приватній особі забезпечить участь в адміністративній процедурі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Barnes J. Three generations of administrative procedures. *Comparative Administrative Law* / S. Rose-Ackerman et al. (Eds.). Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2017. P. 302–318.

2. Kovač P. Innovative administrative procedure Law: Mission impossible? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017–2018. № X (2). P. 93–117. DOI: <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0013>.

3. Адміністративна процедура : навчальний посібник / І. Бойко та ін. ; за заг. ред. І. Бойко. Харків : Право, 2019.

4. Бойко І. Адміністративна процедура: поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць / редкол. : С. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2017. Вип. 33. С. 113–122.

5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

7. Фролов Ю. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

8. Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Агтіка, 2005. 352 с.

9. Адміністративне право України : підручник / Т. Коломоєць та ін. ; за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 420 с.

10. Миколенко О. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 40 с.

11. Бевзенко В. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.

12. Басова Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Т. 1. С. 121–123.

13. Буханевич О. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.

14. Губерська Н. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 34 с.

15. Левченко О. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними

правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2(8). С. 106–111.

16. Адміністративне право України : навчальний посібник / В. Галуцько та ін. ; за ред. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 272 с.

17. Бельский К. Феноменология административного права. Смоленск : Изд-во Смоленского гуманитарного ун-та, 1995, 144 с.

18. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294-15>.

19. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

20. Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

21. Recommendation № R (87) 16 of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.

22. Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

23. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

24. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр>.

25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарнага проти України» від 16 серпня 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 1. Ст. 30.

26. Дудаш Т. Практика Європейського суду з прав людини : навчально-практичний посібник. Київ : Алерта, 2013. 368 с.

27. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч.ч. 1, 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

28. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20.06.2007. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>.

29. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INL)). *Official Journal of the European Union*. Vol. 58. 30 December 2015. P. 17–22.

Information about authors:

Boiko I. V.,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
77, Pushkinskaya str., Kharkiv, 61024, Ukraine

Soloviova O. M.,

Doctor of Law,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
77, Pushkinskaya str., Kharkiv, 61024, Ukraine

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-43-3/1.25>