

УДК 342.92

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5\(11\)-131-145](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5(11)-131-145)

**Романенко Євген Олександрович,**

*доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, Проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>*

## ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

**Анотація.** На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, Конституція України проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України).

Положеннями Конституції України визначено, що 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, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Україна повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Отже, саме на реалізацію положень Конституції України та виконання завдань адміністративної реформи в Україні спрямований розроблений проект Закону, який має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить

якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

**Ключові слова:** реалізація прав людини. принцип, правова процедура, адміністративна процедура, адміністративний процес.

**Romanenko Yevhen Oleksandrovych,**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>*

## LAW OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE

**Abstract.** At the present stage of development of Ukrainian society, the place and role of the state need to be re-evaluated. In particular, the Constitution of Ukraine proclaims the main duty of the state to affirm and ensure human and civil rights and freedoms, and establishes the principle according to which these rights and freedoms and their guarantees determine the content and direction of state activity (Article 3 of the Constitution of Ukraine).

The provisions of the Constitution of Ukraine stipulate that everyone has the right to send individual or collective written appeals or personally apply to public authorities, local governments and officials of these bodies, which are obliged to consider the appeal and give a reasoned response within the statutory period (Article 40). Public authorities and local governments, their officials are obliged to act only on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine (part two of Article 19).

Ukraine must guarantee everyone the right to an impartial, fair resolution of their case within a reasonable period of time. This right should include: the right of the person to be heard before any individual decision is taken which may adversely affect him or her; the right of every person to access the materials of the case concerning him; obligations of administrative bodies to substantiate their decisions, etc. These rights of the individual should be enshrined in law and apply to all executive and local governments, their officials and other entities that are authorized by law to exercise governmental functions.

The administrative legislation of Ukraine needs to be radically updated, which should result in the introduction of a new ideology of the functioning of executive and local governments, their officials and other entities authorized by law to exercise governmental functions.

Thus, the draft law is aimed at implementing the provisions of the Constitution of Ukraine and fulfilling the tasks of administrative reform in Ukraine, which should become a «general» legal act that will introduce a qualitatively new level of legislation, their officials and other entities that are authorized by law to exercise power management functions, and the protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in relations with the state.

**Key words:** realization of human rights. principle, legal procedure, administrative procedure, administrative process.

**Постановка проблеми.** Якщо головне завдання адміністративного процесу – захист і охорона права, то завдання адміністративних процедур – сприяння реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії. Критеріями адміністративного права, де поняття адміністративна процедура й адміністративний процес чітко розділені. Так, адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Своєю чергою, адміністративно-процесуальні норми – вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. При цьому варто зазначити, що в правовій доктрині щодо останньої групи вживається також термін «адміністративно-процесуальне провадження» [2, с. 85]. Узагалі, у різних державах з розвинутим адміністративним правом на позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори, використовують цілковито відмінні терміни [3, с. 187].

У світі по-різному підходять до правового регулювання адміністративної процедури. Так, починаючи з 20-х років ХХ століття і до сьогодні багато держав стало на шлях систематизації законодавства про адміністративну процедуру та прийняття окремих законодавчих актів (Австрія – 1925 р., Польща і Чехословаччина – 1928 р., Югославія – 1930 р., США – 1946 р., Угорщина – 1957 р., Іспанія – 1958 р.,

ФРН – 1976 р., Данія – 1985 р., Італія, Австрія – 1990 р., Нідерланди – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японія – 1994 р., Греція, Грузія, Литва -1999р., Естонія, Латвія – 2001р., Вірменія, Киргизстан – 2004р, Азербайджан – 2005р. Саме з процесом кодифікації пов'язують виникнення так званого адміністративного процедурного права. В західних демократичних країнах розвиток законодавства про адміністративну процедуру характеризує здебільшого діяльність публічної адміністрації. В деяких державах правові норми, які здійснюють регулювання адміністративної процедури, не систематизовані й містяться у різних нормативних актах. Крім того, є країни, які також не мають загального кодифікованого акта з адміністративних процедур, зокрема Велика Британія, Ірландія, Португалія, Греція, Бельгія, Голландія. Пояснюється це: 1) непридатною юридичною технікою, яка значну увагу приділяє фіксації дрібниць на папері, на відміну від континентальної, що дозволяє задовольнятися в певних ситуаціях лише принципами, котрі в подальшому переростають у конкретні правила застосування; 2) адміністрації цих країн залишаються маловідкритими. Наприклад, у Великій Британії та Ірландії діє закон про секрет у адміністративній сфері.

Наша держава обрала шлях розробки узагальнюючого законодавчого акта про адміністративні процедури за участю громадян. Відповідне завдання міститься в Концепції адміністративної реформи в Україні [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання визначення поняття, сутності та змісту адміністративної процедури у своїх працях

досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: В. Б. Авер'янов, С. Г. Братель, В. К. Колпаков, О. В. Левченко, Ю. Ю. Басова, І. В. Бойко, Н. В. Галіцина, В. Р. Біла, Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов, І. Н. Барциц, Ю. М. Фролов, Ебергард Шмідт-Ассман, В. В. Галунько, Т. О. Коломоець, О. І. Миколенко, В. В. Ратніков, А. В. Філатова, Л. Л. Попов, С. Д. Хазанов, А. В. Щерба, О. С. Лагода, М. О. Єфремов, Р. С. Мельник та інші. Однак, не зважаючи на наявність великої кількості наукових праць із зазначеної проблематики, чимало питань залишаються недослідженими або дослідженими фрагментарно.

**Метою** статті є дослідження положень доктрини адміністративного права щодо визначення поняття «адміністративна процедура», а також аналіз змісту та сутності проекту закону про адміністративну процедуру.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правове регулювання механізму реалізації повноважень органів виконавчої влади з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – важливий напрям адміністративної реформи. Правовий механізм реалізації повноважень органів виконавчої влади являє собою один із найважливіших складників адміністративної реформи, що заснований насамперед на конституційних приписах, а також нормах інших правових актів переважно адміністративно-правового характеру. Процедура служить проявом специфічних юридичних режимів правозастосування [5, с. 124].

Слово «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся». В англійській мові термін «procedure (procedere)»

має значення «вперед, для просування, прогресу» [6, с. 2567]. Незважаючи на термінологічну тавтологію, всі ці визначення мають низку спільних сутнісних рис: 1) це ряд послідовних дій; 2) всі вони спрямовані на досягнення певного результату [1, с. 166].

На сучасному етапі розвитку адміністративного права України поняття «адміністративна процедура» не тільки чітко не визначене ні вітчизняними науковцями, ні законодавством, але і чітко не розділене з поняттям «адміністративний процес». Наукова дискусія щодо визначення співвідношення цих понять триває і досі, що зумовило відсутність єдиного та уніфікованого підходу до тлумачення цих правових феноменів. Якщо проаналізувати наукову доктрину вчених адміністративістів, можна констатувати, що натеper існує три основні концепції розуміння адміністративного процесу: судова, вузька та широка [7, с. 187]. Згідно з першим підходом адміністративний процес розглядається виключно як форма правосуддя, тобто тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів [1, с.165]. У сучасній юридичній літературі адміністративний процес у вузькому розумінні здебільшого розглядається як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушника адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу [8, с. 238]. Так звана широка концепція розуміння адміністративного процесу натеper домінує серед вітчизняних вчених-адміністративістів. У широко-

му, або управлінському, розумінні адміністративний процес пропонується розглядати як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках і іншими уповноваженими на те органами [1, с. 164].

Разом із тим останнім часом науковці все більше виділяють категорію «адміністративні процедури» в окремий інститут адміністративного права, який знаходиться поза межами адміністративного процесу.

Як вказувалося раніше цікавим досвідом для України є особливості правового регулювання та співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» у Федеративній Республіці Німеччина, який показує нам, що співвідношення між адміністративними процедурами й адміністративним процесом характеризують два протилежні явища – розмежування обох типів процедур і функціональний взаємозв'язок між ними. Принцип розмежування вказує на обидві процедури як чітко відокремлені один від одного заходи з відповідними власними завданнями, ролями сторін і правничими положеннями, але передусім із різними рівнями відповідальності: органи публічної адміністрації в усіх процедурах, навіть у тих, де вони в багатополюсних правових відносинах виконують завдання із владнання суперечностей між протилежними приватними інтересами, залишаються зв'язаними публічними інтересами, передбаченими у відповідних спеціальних законах, і в такому разі ніколи не можуть бути повністю нейтральною інстанцією. На противагу

цьому суд має на меті лише забезпечення дотримання права. З іншого боку, адміністративна процедура та судове провадження перебувають у функціональному взаємозв'язку. Адміністративні процедури можуть розвантажити судові провадження. Висококваліфікована адміністративна процедура може в деяких галузях бути підставою для нормативного допущення остаточності й обов'язковості рішення адміністративного органу та обмеження судового контролю [9, с. 433].

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами сьогодні не викликає сумнівів.

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

До того ж прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процеду-

ри, передбачено, зокрема, прийняти-ми Комітетом Міністрів Ради Європи Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів [10], Рекомендація № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами [11], Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші).[12] У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами.

Отже, саме на реалізацію положень Конституції України та виконання завдань адміністративної реформи в Україні спрямована розробка проекту Закону, який має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою

Нагадаємо, що цей законопроект має вже 20-річну долю підготовки в сучасній Україні. Тривалий час він мав назву «Проект Адміністративно-процедурного кодексу». За цей час законопроект кілька разів подавався різними складами уряду до парламенту. Законопроекти аналогічного предмету регулювання вже вносились на розгляд парламенту (реєстр. №

8413 від 29.12.2001; реєстр. № 5462 від 29.04.2004 (відкликаний 08.02.2005), реєстр. № 2789 від 18.07.2008 (відкликаний 11.03.2010), реєстр. № 11472 від 03.12.2012 (відкликаний 12.12.2012), реєстр. № 9456 від 28.12.2018 (відкликаний 29.08.2019)), а суб'єктом права законодавчої ініціативи в усіх зазначених вище випадках був Кабінет Міністрів України. Але лише одного разу (у 2009 році) виносився на голосування у першому читанні і недоотримав кілька голосів. У 2019 році у цього законопроекту практично не було шансів у парламенті IX скликання, адже спочатку президентські, а потім дострокові парламентські вибори не давали достатнього часу на його проходження.

Адже відомо, що однією з основних перешкод до ухвалення цього закону є не стільки цілеспрямований супротив, як «невідомість» цього законопроекту і для політикуму, і для абсолютної більшості службовців та представників громадськості, брак інформації про нього та про потребу такого закону. Все це зумовлено насамперед радянською спадщиною, коли у відповідному регулюванні між державою та громадянами не було необхідності в принципі. А отже, й досвіду такого в Україні не було. Дослідження питань становлення і розвитку принципів адміністративно-процедурного права безпосередньо пов'язано з розвитком самого адміністративно-процедурного права як підгалузі адміністративного права та з розвитком доктринальних та законодавчих положень, які стосуються адміністративної процедури. Виокремлення адміністративно-процедурного права як підгалузі адміністративного права вченими-адміністративістами почалося відносно

недавно, як і вживання самого терміна «адміністративно-процедурне право». Узагальнений аналіз наявних різноманітних джерел свідчить, що «традиційно увага дослідників зосереджувалася на процесуальних нормах і відносинах, а приблизно з початку XXI ст. усе частіше можна зустріти використання цього терміна в наукових, навчальних, публіцистичних галузевих джерелах, а також певну спеціалізацію дослідження аналізованого поняття» [13].

Можна відзначити, що низка навчальних посібників і підручників з адміністративного права різних років видання взагалі не містить положень про адміністративно-процедурний складник у цілому і про принципи адміністративно-процедурного права, або принципи адміністративної процедури. І якщо відсутність наукових положень щодо адміністративно-процедурного складника адміністративного права (та його структурних елементів) у спеціалізованих виданнях початку XXI стаття цілком логічно пов'язана з «традиційним» поглядом на структуру адміністративного права (матеріальний і процесуальний складники), то подібна ситуація у «більш пізніх» виданнях може пояснюватись відсутністю єдності поглядів адміністративної наукової спільноти на сутність, зміст, місце адміністративно-процедурного права як підгалузі адміністративного права або ж взагалі із запереченням його існування як окремого складника.

Проте водночас варто відзначити і наукові роботи, які характеризуються наявністю положень щодо принципів адміністративної процедури (хоча і не адміністративно-процедурного права, однак вони мають ключове значення для дослідження останніх). Умовно ви-

діляючи початковий етап дослідження принципів адміністративно-процедурного права в адміністративно-правовій науці, який характеризується обґрунтуванням існування адміністративно-процедурного складника в межах адміністративного права та фрагментарним зазначенням переліку притаманних йому принципів, слід зазначити, що у книзі «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» за редакцією В.Б. Авер'янова (2003 р.)

Слід відзначити, що наукові дискусії щодо сутності, призначення, місця адміністративно-процедурного права та його структурних елементів (зокрема, принципів) тривають, що знайшло своє відображення у роботі IV Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 11–12 квітня 2019 р.), зокрема у працях І.В.Бойко «Становлення інституту адміністративної процедури в сучасній правовій науці», Г.Г. Куневича «Административные процедуры в Республике Беларусь и зарубежный опыт», А.В. Макаренка «Структура адміністративної процедури прийняття попередніх рішень щодо визначення країни походження товару», В.М. Гарашука та І.М. Коросташової «Адміністративні послуги: проблемні питання та шляхи їх вирішення», Д.М. Лук'янця «Концептуальні засади правового регулювання адміністративної процедури», О.Ю. Синявської «До питання нормативного закріплення принципів надання адміністративних послуг».[14]

Нагальна потреба у прийнятті згаданого законодавчого акта зумовлена тим, що в Україні, на відміну від біль-

шості демократичних держав, донині законодавчо не регламентовані єдині процедурні правила взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади і місцевого самоврядування з приватними особами. Це не дозволяє органам виконавчої влади діяти неупереджено та ефективно, а громадянам – відчутти себе захищеними від зловживань з боку чиновників.

Закон України “Про звернення громадян” деякою мірою регламентує процес розгляду заяв та скарг громадян. Стаття 1 цього Закону зазначає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Таким чином, з огляду на проведений аналіз доктринальних джерел, варто відзначити неоднозначність позицій учених-адміністративістів як щодо адміністративно-процедурного складника адміністративного права, так і щодо його принципів у доктринальних джерелах. Специфічною особливістю дослідження принципів адміністративно-процедурного права в адміністративно-правовій науці слід визначити абсолютно полярний рівень їх зазначення у навчальній та науковій галузевій літературі: від відсутності будь-яких положень про принципи адміністративно-процедурного права (навіть у деяких сучасних виданнях)

до детального їх визначення і характеристики. Сучасний розвиток адміністративного законодавства України свідчить про те, що категорія «адміністративна процедура» як відносно самостійна складова частина адміністративного (матеріального) права досі не сформована у зв’язку з відсутністю єдиного та уніфікованого підходу до визначення її змісту, співвідношення з поняттям «адміністративний процес» та належного правового регулювання (натомість їх правове регулювання зосереджено лише в спеціальних нормативно-правових актах) у вигляді загального закону, що має наслідком неможливість виділити інституту адміністративних процедур належного місця в системі загального адміністративного права.

14 травня 2020 року в шосте було внесено до Верховної Ради вже оновлений законопроект «Про адміністративну процедуру», ініціатором якого є Кабінет Міністрів України.[15] Поданий законопроект переважно повторює зміст положень поданих раніше законопроектів. 2 вересня 2020р. Верховна Рада України ухвалила за основу урядовий законопроект №3475 про адміністративну процедуру. Відповідне рішення підтримали 290 народних депутатів України.

Законопроект визначає єдині правила відносин між особою і державою. Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється, тому розділ I «Загальні положення» законопроекту майже повністю присвячений принципам, зокрема: верховенства права, законності, рівності перед законом, обґрунтованості та визначеності, безсторонності (неупередженості) адміністративного



органу, добросовісності і розсудливості, пропорційності, відкритості, своєчасності і розумного строку, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту. Ці принципи наповнені також конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури.

Суб'єктний склад адміністративного провадження визначений у розділі II законопроекту. Крім того, у розділі II запропоновано врегулювати питання забезпечення неупередженості адміністративного органу, а також об'єктивності в діяльності осіб, які сприяють розгляду справи, а саме визначити підстави для їх можливих відводів.

Однією з новацій також є врегулювання в розділі II проекту важливого питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Розділ III законопроекту стосується порядку подання та реєстрації заяви.

Розділом IV проекту Закону визначаються питання щодо прийняття рішення у справі.

Адміністративне оскарження виділено в окремий **розділ V**. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є адміністративний орган вищого рівня, а також комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг.

Розділом VI визначається порядок відкликання або визнання акта недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо.

У розділі VII встановлюється порядок виконання адміністративного акта.

Розділом VIII визначається порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та встановлюються строки вирішення (перегляду) справи.

Головне науково-експертне управління ВР у своєму висновку від 16.06.2020 р. визнало слухними ряд вміщених у проекті новел, зокрема: пропозиції щодо встановлення основоположних правил взаємовідносин адміністративних органів не лише з фізичними, а й з юридичними особами; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення; наділення учасників адміністративних правовідносин суттєвими процедурними правами (право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути, та надати необхідні докази; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються), що сприятиме реалізації громадянами конституційного права на звернення; встановлення деяких вимог до адміністративних актів та правил набрання ними чинності; регламентація оскарження адміністративних актів у позасудовому порядку. Разом із тим, результати аналізу положень проекту дають підстави для висновку про неможливість підтримки багатьох із них.

Зокрема, у проекті зроблено спробу передбачити спільні для всіх адміністративних органів процедурні правила їх діяльності, пов'язаної із взаємовідносинами з фізичними та юридичними особами «щодо прийняття та виконання адміністративних актів» (ч. 1 ст. 1 проекту). Головне управління, як і рані-

ше, вважає, що в запропонованих приписах не враховано (і це неможливо здійснити в межах одного загального закону) різноманітну правову природу та організаційні особливості суб'єктів владних повноважень, що здійснюють свою діяльність у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування (яких у проекті пропонується називати «адміністративними органами»), вирішення ними дуже різнопланових завдань різного обсягу і характеру, і в достатньо різноманітний спосіб. У зв'язку з цим досить важко співвіднести запропоновані у проекті процедурні правила з діяльністю колегіальних органів, або з встановленими іншими законами правовими механізмами вирішення тих чи інших питань управлінської діяльності. Наприклад, у проекті запропонований інститут «заінтересованих осіб» (ст. 46) розрахований на певне дослідження впливу адміністративних актів, які передбачається прийняти, на права та інтереси інших суб'єктів суспільних відносин. Але чинне галузеве законодавство, як правило, передбачає інші шляхи з'ясування таких питань (наприклад, громадські слухання, загальні збори громадян, здійснення регуляторними органами аналізу регуляторного впливу своїх рішень тощо), однак зміни до відповідних актів законодавства у проекті не пропонуються. У ч. 2 ст. 3 проекту передбачається, що «особливості адміністративного провадження в окремих категоріях справ, визначені іншими законами України та прийнятими відповідно до них актами законодавства, *не повинні суперечити загальним* принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом», однак це не виключає обов'язку адміністративних органів одночасно дотримуватись *різних* про-

цедурних правил, визначених даним законопроектом та відповідними галузевими механізмами. Немає необхідності доводити, що така ситуація, значно ускладнить діяльність, наприклад, органів, які здійснюють адміністративні перевірки різних видів діяльності суб'єктів суспільних відносин.

З тексту проекту випливає, що «заінтересовані особи» мають залучатись, наприклад, при прийнятті рішень, якими встановлюються ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги, однак практичне здійснення відповідної процедури та її ефективність виглядають вкрай сумнівними. Можливість залучення «заінтересованих осіб» до проваджень в адміністративних справах містить також ризики безпідставних втручань сторонніх осіб у приватне життя громадян та реалізацію ними своїх прав і обов'язків.

Наведене дає підстави для висновку, що запропонований законодавчий акт має бути *рамковим*. В ньому, мають міститися лише уніфіковані, загальні для державного апарату принципи та правила поведінки суб'єктів владних повноважень, права і обов'язки сторін у процесі вирішення адміністративних справ, вимоги до адміністративних рішень та правил набрання ними чинності. Встановлення ж інших, передбачених у проекті правил, які містять фрагменти процедурних дій, має супроводжуватись детальним узгодженням та кореляцією з усіма видами діяльності адміністративних органів.

У своїх висновках на аналогічні законопроекти Головне управління неодноразово звертало увагу на те, що запропоновані у проекті процедури провадження є надзвичайно подібними до правил судочинства (зокрема, положення про докази, заперечення,

слухання, клопотання, відвід посадової або службової особи, проведення огляду місця та речей, допит спеціалістів, експертів та свідків тощо). Такий підхід виглядає недостатньо обґрунтованим з огляду на суттєву різницю у правовому призначенні, завданнях та функціях органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів судової влади. Тому адміністративний орган не може бути прирівняний за своїм процесуальним статусом до судових органів, а запропоновані для них процедурні правила діяльності викликають вагомні сумніви щодо їх безпроблемного застосування на практиці та раціональності з точки зору забезпечення оперативності та правомірності адміністративних актів.

Такий підхід виглядає недостатньо обґрунтованим з огляду на суттєву різницю у правовому призначенні, завданнях та функціях органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів судової влади. Тому адміністративний орган не може бути прирівняний за своїм процесуальним статусом до судових органів, а запропоновані для них процедурні правила діяльності викликають вагомні сумніви щодо їх безпроблемного застосування на практиці та раціональності з точки зору забезпечення оперативності та правомірності адміністративних актів.

Водночас ще більш неприйнятними виглядають новели проекту стосовно *самостійного перегляду* (шляхом відкличання та визнання недійсними адміністративних актів) рішень, прийнятих в межах системи адміністративних органів, та *примусового виконання ними своїх рішень* (включаючи *накладення грошових стягнень*). Адже, по суті, вони передбачають вирішення

органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спорів про право, усунення правопорушень та покарання винних за їх вчинення. Іншими словами адміністративний орган володітиме широкими дискреційними повноваженнями в регулюванні суспільних відносин, і фактично здійснюватиме «квасісудові» функції.

На думку Головного науково-експертного управління забезпечення правового контролю, примушування суб'єктів суспільних відносин відповідати у своїх діях вимогам законодавства та виконувати приписи правових актів, здійснення правосуддя є завданнями та функціями судових органів, тоді як соціально-правовим призначенням органів, що функціонують у системі виконавчої влади, є організація виконання законів, реалізація державної політики. Тим більше, що в Україні вже створена система адміністративних судів, завданням яких якраз і є розгляд спірних питань між громадянами та На думку Головного управління, забезпечення правового контролю, примушування суб'єктів суспільних відносин відповідати у своїх діях вимогам законодавства та виконувати приписи правових актів, здійснення правосуддя є завданнями та функціями судових органів, тоді як соціально-правовим призначенням органів, що функціонують у системі виконавчої влади, є організація виконання законів, реалізація державної політики. Тим більше, що в Україні вже створена система адміністративних судів, завданням яких якраз і є розгляд спірних питань між громадянами та суб'єктами владних повноважень.

На наше переконання, для адміністративних органів не повинно існувати широких можливостей «від-

кликання» чи «визнання недійсним» адміністративного акта (як це впливає зі змісту положень проекту). В протилежному випадку виникає загроза, що адміністративні акти, які стосуються реалізації прав громадян, на цілком законних підставах будуть неодноразово змінюватись за рішеннями адміністративних органів різного рівня, що не відповідає принципу правової передбачуваності та правової визначеності, які є невід'ємними елементами принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України).

Викликають заперечення приписи проекту, які допускають можливість для адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, несподівано скасовувати власні рішення. При розгляді цих новел проекту варто враховувати природу адміністративних актів, зокрема, таку їх властивість, як обов'язковість, і те, що в них проявляється сила та воля держави на виникнення, зміну, припинення певних правовідносин. Одностороння відмова від них, на наш погляд, є порушенням прав інших учасників цих правовідносин.

Викликають заперечення приписи проекту, які допускають можливість для адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, несподівано скасовувати власні рішення. При розгляді цих новел проекту варто враховувати природу адміністративних актів, зокрема, таку їх властивість, як обов'язковість, і те, що в них проявляється сила та воля держави на виникнення, зміну, припинення певних правовідносин. Одностороння відмова від них, на наш погляд, є порушенням прав інших учасників цих правовідносин.

Викликає також заперечення припис абз. 2 ч. 1 ст. 75 про те, що «суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із

здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження». Адже конституційними нормами передбачається лише судовий порядок перевірки рішень органів місцевого самоврядування на предмет відповідності Конституції та законам України (ч. 2 ст. 144 Конституції України). Натомість запропоновані новели не відповідають принципу правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування.

Не можна беззаперечно погодитись із новелами ст. 65 проекту, де передбачена можливість прийняття адміністративного акту «в автоматичному режимі», та ст. 66 проекту, де передбачена можливість прийняття адміністративного акту в усній формі, оскільки йдеться про правові акти, які за теоретичними уявленнями та вітчизняною правовою доктриною і практикою є належним чином офіційно оформленим результатом зовнішнього волевиявлення суб'єкта владних повноважень.

У приписах проекту зустрічаються незрозумілі і не визначені в тексті проекту терміни та юридичні конструкції (наприклад, «адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, в тому числі із зворотною дією в часі» (ч. 3 ст. 84); «адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, з дією на майбутнє» (ч. 4 ст. 84)). Відповідні механізми та їх правові наслідки потребують уточнення. В цілому текст законопроекту потребує редакційного та стилістичного доопрацювання.

В п. 4 пояснювальної записки до проекту зазначається, що «реалізація

положень проекту Закону додаткових фінансових витрат не потребуватиме. Проте, реалізація положень проекту потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України. Так, для належного виконання законопроекту, у разі його схвалення, необхідно забезпечити достатнє фінансування і навчання адміністративного персоналу. Також необхідною буде розробка і вжиття певних заходів, насамперед, фінансових, з інформування та навчання для того, щоб населення і посадові особи, які виконуватимуть закон (у разі його схвалення), мали уявлення про свої права та обов'язки відповідно до нього [16].

**Висновки.** На сучасному етапі розвитку адміністративного права України поняття «адміністративна процедура» не тільки чітко не визначене ні вітчизняними науковцями, ні законодавством, але і чітко не розділене з поняттям «адміністративний процес». Наукова дискусія щодо визначення співвідношення цих понять триває і досі, що зумовило відсутність єдиного та уніфікованого підходу до тлумачення цих правових феноменів. Як наслідок цього підготовлений законопроект має вже 20-річну долю підготовки в сучасній Україні. Тривалий час він мав назву «Проект Адміністративно-процедурного кодексу» та в шосте був внесений до Верховної Ради. Поданий законопроект переважно повторює зміст положень вказаних раніше законопроектів. Однак все ще актуальними залишається ціла низка вказаних вище концептуальних зауважень. Можуть висловлені також інші зауваження, подальше викладення яких є недоцільним у зв'язку з обсягом і характером вже висловлених. Законопроект потребує істотного доопрацювання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177.
2. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – К.: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – 180 с.
3. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А.М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – № 59. – С. 185-193.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/980 // Офіційний вісник України. – 1999. -- № 21. – с. 32.
5. Барциц И. Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры» / И. Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 124-142.
6. A Short Etymological Dictionary of modern English // Eric Partridge / Taylor&FranciseLibrary – London and New York. – 2006. – 4218 p.
7. Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу / Т. В. Мотрук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Випуск 42. – С. 186-189. – (Серія : Право).
8. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М. В. Лошицький, С. О. Короед // Держава і право. – 2012. – Вип. 55. – С. 236-242.
9. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероблене та доповнене. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
10. Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист особи від

носно актів адміністративних органів від 28.09.1977. URL: <http://ruh.znaimo.com.ua/index12807.html?page=57>

11. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon / Rec\\_1991.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon / Rec_1991.pdf)

12. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R(87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17.09.1987 / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.

13. 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.

14. Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення : зб. наук. пр. за матеріалами ІV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; [відп. за вип.: Н. П. Матюхіна, Г. А. Гончаренко, М. С. Ковтун, С. А. Федчишин]. – Харків : Право, 2020. – 522 с.

15. Проект Закону про адміністративну процедуру. №3475 від 14.05.2020 Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

16. Романенко Е.А. Жукова И.В. Генезис коммуникационного развития в условиях политическо-общественных трансформаций. – «Қазақстандағы PR және БАҚ. Ғылыми еңбектер жинағы», 2019. – № 18 2019. – С. 68-75.

## REFERENCES:

1. Halitsyna, N.V. (2010). Administrativna protsedura yak instytut administrativnoho protsesu [Administrative procedure as an institution of administrative process].

*Forum prava – Forum of Law*, 4, 163-177 [in Ukrainian].

2. *Administrativni protsedury i administrativne sudochynstvo v Nimechchyni* [Administrative procedures and administrative proceedings in Germany]. (2006). Kyiv: Nimetskyi fond mizhnarodnoho pravovoho spivrobitnytstva [in Ukrainian].

3. Shkolyk, A.M. (2014). Administrativna protsedura ta yii spivvidnoshennia z sumizhnymy poniattiamy [Administrative procedure and its relationship with related concepts]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia «Yurydychna» – Visnyk of Lviv National University. Legal series*, 59, 185–193 [in Ukrainian].

4. Kontsepsiia administrativnoi reformy v Ukraini. Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy : vid 22 lypnia 1998 roku # 810/980 [The concept of administrative reform in Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine from July 22, 1998 № 810/980]. (1999). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 21 [in Ukrainian].

5. Bartsits, I.N. (2008). Administrativnye protsedury: perspektivy pravovoy reglamentatsii i «chuvstvo mery» [Administrative procedures: perspectives of legal regulation and «sense of proportion». *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleni-ya – Issues of state and municipal management*, 1, 124-142 [in Ukrainian].

6. Partridge, E.A. (2006). *Short Etymological Dictionary of modern English*. London; New York: Taylor&FranciseLibrary [in Ukrainian].

7. Motruk, T.V. (2017). Poniattia administrativnoi protsedury u spivvidnoshenni do poniattia administrativnoho protsesu [The concept of administrative procedure in relation to the concept of administrative process]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia: Pravo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University*, 42, 186-189 [in Ukrainian].

8. Loshytskyi, M.V., Koroied, S.O. (2012). Administrativnyi protses: osnovni pidkhody do rozuminnia [Administrative process: basic approaches to understanding].

*Derzhava i pravo – State and Law*, 55, 236-242 [in Ukrainian].

9. Schmidt-Aßmann, E. (2009). *Zahalne administrativne pravo yak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava* [General administrative law as an idea of settlement: the basic principles and objectives of the system of administrative law]. (2nd ed.). O. Syroid (Eds.). (H. Ryzhkov, I. Soiko, A. Bakanov, Trans). Kyiv: «K.I.S.» [in Ukrainian].

10. Rezoliutsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy (77) 31 pro zakhyst osoby vidnosno aktiv administratyvnykh orhaniv vid 28.09.1977 [Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe (77) 31 on the protection of individuals with regard to acts of administrative bodies of 28.09.1977]. *ruh.znaimo.com.ua*. Retrieved from <http://ruh.znaimo.com.ua/index12807.html?page=57> [in Ukrainian].

11. Rekomendatsii Komitetu Ministriv Rady Yevropy №R(80)2 stosovno zdiisnennia administratyvnymi orhanamy vlady dyskretsiinykh povnovazhen vid 11.03.1980 [Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe №R (80) 2 concerning the exercise by the administrative authorities of discretionary powers of 11.03.1980]. *pravo.org.ua*. Retrieved from [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Rec\\_1991.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf) [in Ukrainian].

12. Tymoshchuk, V.P. (2003). Rekomendatsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy №R(87)16 shchodo administratyvnykh protsedur, yaki zachipaiut velyku killist osib vid 17.09.1987 [Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe №R(87)16 on administrative procedures affecting a large number of persons from 17.09.1987]. *Administrativna protsedura ta administratyvni posluhy*.

*Zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy – Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine*. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

13. Kolomoiets, T.O., Hadzhyieva, Sh.N. (2014). Kodeks yak dzherele administratyvno-protsedurnoho prava Ukrainy: priorytety rozrobky v umovakh suchasnykh pravotvorchykh protsesiv [Code as a source of administrative-procedural law of Ukraine: development priorities in the conditions of modern law-making processes]. *Aktualni problemy derzhavy i prava – Current issues of state and law*, 74, 137–148 [in Ukrainian].

14. Matiukhina, N.P., Honcharenko, H.A., Kovtun, M.S., Fedchyshyn, S.A. (Eds.). (2020). *Publichne administruvannia v umovakh zmin ta peretvoren: problemy orhanizatsii ta pravovoho zabezpechennia : zb. nauk. pr. za materialamy IV Mizhnar. nauk.-prakt. konf.* [Public administration in terms of change and transformation: problems of organization and legal support: Proceedings of the IV International scientific practical conference]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

15. Proekt Zakonu pro administrativnu protseduru : vid 14.05.2020, № 3475 [Draft Law on Administrative Procedure from 14.05.2020, № 3475]. *rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834) [in Ukrainian].

16. Romanenko, E.A., Zhukova, I.V. (2019). Genezis kommunikatsionnogo razvitiya v usloviyakh politicheskoo-shchestvennykh transformatsiy [The genesis of communication development in the context of political and social transformations]. *PR and media in Kazakhstan*, 18, 68-75 [in Russian].