



### Віталій Вдовічен

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича  
(м. Чернівці, Україна)  
v.vdovichen@chnu.edu.ua

### Тетяна Подорожна

докторка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри публічного права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича  
(м. Чернівці, Україна)  
podorogna@i.ua



УДК 342.95

## ЦІННІСНІ ВИКЛИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

АНОТАЦІЯ. У статті розглянуто питання прийняття кодифікованого акта про адміністративні процедури як нового етапу у розвитку процесуального законодавства, що встановлює певні правові порядки у вирішенні адміністративних спорів (справ, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин). Наголошено, що в цій сфері адміністративних правовідносин, на жаль, існує “нереалізований потенціал” Конституції України щодо створення адміністративно-процедурної форми здійснення публічного управління. Це засвідчують, зокрема, прогалини в системі адміністративно-правової регламентації відносин щодо прийняття адміністративних актів; суперечності процесу поліпшення адміністративно-процесуального законодавства; зрештою, відставання у розвитку адміністративно-правової теорії від сформованих у європейських країнах підходів, принципів і пріоритетів дослідницької діяльності в галузі юридизації публічного управління та правового оформлення взаємодії адміністративних органів і громадян щодо забезпечення їхніх прав і законних інтересів. І це в той час, коли потреба в задоволенні прав і законних інтересів осіб під час взаємодії з владними органами передбачає чітко визначені принципи і правила, які й утворюють адміністративну процедуру.

© Віталій Вдовічен, Тетяна Подорожна, 2019

Віталій Вдовічен, Тетяна Подорожна

Метою статті є аналіз сформованих у доктрині адміністративного права з урахуванням законодавчих і практичних аспектів підходів до прийняття адміністративного процедурного кодексу як базового нормативно-правового акта з регулювання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що завдяки прийняттю адміністративно-процедурного кодексу властяться: встановити належний порядок здійснення адміністративних дій у межах однієї з найважливіших правових форм публічного управління; сформулювати основу для ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій, що взаємодіють із публічною владою та її органами; надати адміністративному правовому регулюванню управлінських відносин належної системності і повноцінної структурованості; не тільки гармонізувати внутрішню структуру механізму адміністративно-правового регулювання, а й створити основу для ефективного судового захисту в адміністративних справах, тобто забезпечити правильне і законне вирішення адміністративних та інших публічних спорів; вирішити встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України) завдання адміністративного судочинства на всіх етапах цього виду реалізації судової влади. Дія такого кодексу забезпечить подальший розвиток адміністративно-процесуальної форми, основні контури якої сьогодні зафіксовані в КАС України, та, безумовно, створить можливості для формування нових наукових уявлень і теоретичної моделі адміністративного процесу як судового процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративне регулювання; адміністративні акти; процесуальна форма; публічні спори; управлінські відносини; судовий захист; адміністративно-процедурне законодавство.

Після Революції Гідності українське суспільство почало вимагати нової європейської якості відносин між особою й органами публічної влади та посадовими особами. Однією з гарантій відповідальності держави перед людиною є чіткі та прозорі правила і процедури у відносинах між суспільством та владою. Враховуючи зазначене, актуальність цієї статті лежить у площині побудови відносин особи і публічної влади. І в цьому аспекті важливо подолати відчуття меншовартості особи. Адже публічна влада, яка здійснює повноваження свавільно, без належної підзвітності, втрачає свою легітимність.

У цій сфері адміністративних праввідносин, на жаль, існує “нереалізований потенціал” Конституції України щодо створення адміністративно-процедурної форми здійснення публічного управління в країні. Реалізація цілей конституційно-правового регулювання у сфері встановлення правових стандартів взаємодії виконавчої влади та її органів з громадянами, організаціями, іншими суб’єктами права і повинна стати рушійною силою й потужним чинником активізації діяльності науковців, політиків, державних діячів щодо створення єдиного законопроекту, який встановлював би правовий режим адміністративних процедур

www.pravo.ua.com.ua

у системі публічного управління (питання адміністративних процедур надання адміністративних послуг досліджувалися у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, М. Білак, О. Буханевича, І. Коліушка та інших учених). Потенціал конституційно-правового регулювання управлінських відносин щодо адміністративних процедур наразі ще не повністю розкритий. Це засвідчують, зокрема, прогалини в системі адміністративно-правової регламентації відносин щодо прийняття адміністративних актів; суперечності процесу поліпшення адміністративно-процесуального законодавства; зрештою, відставання в розвитку адміністративно-правової теорії від сформованих у європейських країнах підходів, принципів і пріоритетів дослідницької діяльності в галузі юридизації публічного управління та правового оформлення взаємодії адміністративних органів і громадян щодо забезпечення їхніх прав і законних інтересів. І це в той час, коли потреба в задоволенні прав і законних інтересів осіб під час взаємодії з владними органами передбачає чітко визначені принципи і правила, які й утворюють адміністративну процедуру.

Тож легітимність і законність дій держави визначається “справедливим” ставленням до особи, а “справедливе” ставлення до особи вимірюється принципами, критеріями, правилами, які й становлять це “справедливе” ставлення. І навпаки: недотримання процедур під час прийняття нормативно-правових актів означає недотримання фундаментальних принципів верховенства права і законності, визначених у Конституції України, і відкриває шлях до свавілля влади на всіх рівнях – від законодавчого до виконавчого під час взаємодії з фізичними і юридичними особами у звичайних побутових питаннях.

Метою дослідження є аналіз сформованих у доктрині адміністративного права з урахуванням законодавчих і практичних аспектів підходів щодо прийняття адміністративного процедурного кодексу як базового нормативно-правового акта з регулювання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Адміністративні процедури – це архіважливий та надпотужний механізм для контролю належної діяльності влади. Це правила, за якими має існувати вся система. Дотримання адміністративних процедур означає значно більше, ніж підтримку законності в державі. Ба більше, такі процедури – вимога Конституції України, адже вони захищають насамперед гідність людини, що закладена як базова цінність в Основному Законі.

Сьогодні в Україні органи публічної влади мають широкий простір для адміністративного розсуду, оскільки зазвичай переважає підзаконне регулювання, часто процедури визначаються внутрішніми інструкція-

ми, які владні структури готують самостійно і за потреби можуть змінювати. Також особам не повідомляється про право і порядок оскарження адміністративних актів, тобто громадяни мають обмежені можливості для захисту своїх прав. Усе це можна змінити, прийнявши закон про адміністративну процедуру, який допоможе створити прозору систему і забезпечити відповідальність влади перед особою<sup>1</sup>.

В адміністративному праві багатьох західних країн найрозвиненішою частиною є процедурна. Очевидно, це не випадково, адже саме процедура є найкращою гарантією законності та захисту громадян від свавілля влади. На жаль, Україна досі є однією з країн Європи, де відсутній загальний закон про адміністративну процедуру і взагалі слабо розвинене адміністративно-процедурне законодавство.

Світовий досвід свідчить про те, що зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що містить всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія), і спеціальними процесуальними законами, що стосуються конкретних галузей державного управління (Франція, Велика Британія, США, деякі Скандинавські країни)<sup>2</sup>. Загалом же традиції кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства сильні у країнах колишньої Австро-Угорщини і Середземномор'я.

Адміністративно-процесуальний кодекс у зарубіжних країнах – це систематизований законодавчий акт, що містить адміністративно-процесуальні норми, які кодифіковані щодо застосування особливостей матеріальних адміністративних норм, а також з урахуванням правового статусу суб'єктів, що розглядають справи, і всіх осіб, що є учасниками цього процесу. Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Польщі детально регламентує порядок ухвалення органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних актів стосовно громадян, враховуючи й порядок оскарження таких актів. У США діє кодифікований Закон про адміністративну процедуру, в якому містяться положення, які регулюють порядок інформування громадян про діяльність адміністрації, порядок адміністративної нормотворчості і квазісудової діяльності відповідних установ, а також порядок перевірки судом рішень, прийнятих певними установами. Багато штатів у США мають свої закони про адміністративні процедури, прийняті відповідно до Типового штатного закону про таку процедуру<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> М Білак, 'Про процедури і прецеденти' (*Дзеркало тижня*, 1 червня 2018) <[https://dt.ua/macrolevel/pro-proceduri-i-precedenti-279530\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/pro-proceduri-i-precedenti-279530_.html)> (дата звернення: 22.02.2019).

<sup>2</sup> Д Галлиган та В Полянський та Ю Старілов, *Административное право: история развития и основные современные концепции* (Юрист 2002) 286-7.

<sup>3</sup> О Баклан, 'Закордонний досвід щодо провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади' (2007) 1 *Юридичний вісник* 50 <[http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij\\_jurnal/2007/statna\\_n1\\_2\\_2007/Baklan\\_50.pdf](http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statna_n1_2_2007/Baklan_50.pdf)> (дата звернення: 22.02.2019).

У Німеччині діє Закон про порядок адміністративного провадження від 25 травня 1976 р., що регламентує порядок видання адміністративних актів. Він розрізняє два види адміністративно-правової діяльності: видання адміністративних актів і видання загальнонормативних актів управління. Відповідно до цього закону ‘адміністративним актом вважається розпорядження, рішення або інша односторонньо-владна дія компетентних органів з метою регулювання індивідуальних відносин в галузі публічного права, які спрямовані зовні’. Загальнонормативним актом вважається такий акт управління, дія якого поширюється на коло осіб, які об’єднані загальними ознаками, або ж на невизначене коло осіб<sup>4</sup>.

Адміністративне провадження у Німеччині у широкому розумінні – це будь-яка діяльність органу виконавчої влади, яка спрямована на прийняття будь-якого рішення. Закон про порядок адміністративного провадження обмежує це широке поняття підготовкою і виданням адміністративного акта, а також підписанням адміністративно-правового договору.

В Угорщині 9 червня 1957 р. було прийнято Акт № IV “Про загальні норми адміністративного провадження в державі”, що з певними змінами діє донині (основною зміною стало введення судового нагляду за органами виконавчої влади, водночас принципова структура кодексу залишилася такою самою). Польща, Болгарія, Сербія та Чорногорія, Македонія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Словенія прийняли адміністративно-процесуальні кодекси, схожі з угорським.

Угорський Акт “Про загальні норми адміністративного провадження в державі” покликаний сприяти ефективному здійсненню державного управління шляхом регулювання офіційного провадження органів виконавчої влади. Акт у порядку адміністративного провадження регулює розгляд справ, пов’язаних із національною обороною, закордонною торгівлею, соціальним страхуванням, нечесною ринковою торгівлею, встановленням фіксованих цін, фінансами, акцизами, а також з юридичним захистом власності промислових підприємств. Усі ці провадження у випадку їх відкритості для суспільства та уваги з боку громадян можуть викликати заяви, пропозиції, скарги громадян (об’єднань громадян) до органів публічної влади.

У Швейцарії процедури видання, зміни і скасування розпоряджень органів виконавчої влади регулюються Законом про адміністративні процедури кантону Базель-Ланд, що набув чинності 1 січня 1989 р. Під розпорядженням розуміються розпорядження установ у конкретній справі, що спираються на публічне право і предметом яких є: обґрунту-

<sup>4</sup> А Козырин (ред), *Административное право зарубежных стран: учебное пособие* (Спарк 1996).

Віталій Вдовічен, Тетяна Подорожна

вання, зміна і припинення прав або обов'язків; встановлення наявності, відсутності або обсягу прав чи обов'язків; відхилення клопотань про обґрунтування, зміну, припинення або встановлення наявності прав чи обов'язків або відмова в розгляді таких клопотань.

Здійснений короткий аналіз нормативно-правових актів зарубіжних країн, що регулюють питання, пов'язані з адміністративною процедурою, дає підстави для таких суджень. По-перше, ідея зазначених нормативно-правових актів полягає в тому, щоб зібрати в одному законі всі процесуальні правила, які застосовуються при здійсненні виконавчої влади. На практиці на кодекси впливає ступінь деталізації. Наприклад, у болгарському кодексі наведено загальні правила, які потребують подальшої деталізації, це роблять органи виконавчої влади або суди. В інших (наприклад, польський і македонський кодекси) процесуальні правила урегульовані дуже детально.

По-друге, адміністративно-процедурний кодекс має бути детальним і стосуватися всіх важливих питань, але при цьому залишатися досить узагальненим, щоб відповідати усім видам проваджень і процедур. Для цього закордонне процесуальне законодавство встановлює загальний процес провадження і процедури, тобто визначає всі стадії проваджень і процедур та їхні тимчасові межі, а також загальні принципи адміністративно-процесуального права тією мірою, якою вони стосуються проваджень і процедур (наприклад, відкритість, неупередженість, регрес тощо).

По-третє, адміністративно-процедурний кодекс повинен внести порядок і послідовність у те, як органи виконавчої влади використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, зі свого боку, слугують ефективності й ощадливості ухвалення рішень. Тоді відпадає необхідність щораз розробляти процедури з появою нових адміністративних справ. Замість цього кодекс повинен сформулювати загальний, встановлений порядок, що відповідав би різноманітним видам діяльності органів виконавчої влади і міг бути доповнений або модифікований у разі потреби. Адміністративно-процедурний кодекс повинен встановити мінімальні стандарти, яких мають дотримуватися у всіх галузях діяльності органів виконавчої влади.

По-четверте, загальний адміністративно-процедурний кодекс повинен стати важливою частиною зрілої (добре працюючої) системи адміністративного права. Однак основний недолік кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства полягає у тому, що сам принцип узагальнення означає, що можлива неповна відповідність між загальними положеннями і конкретним адміністративним

www.pravoua.com.ua

контекстом. Іншою проблемою створення кодексу є його можлива надмірна складність. Позитивною властивістю адміністративно-процедурного кодексу може бути внесення до нього правил спрощених процедур, які припустимо використовувати за згодою (і з ініціативи) заявників (сторін).

По-п'яте, з огляду на історичні і геополітичні причини співвідношення понять “адміністративний процес” та “адміністративна процедура” в основі низки нормативно-правових актів держав світу досі є предметом дискусії. У різних державах із розвинутим адміністративним правом на позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори, використовують цілковито відмінні терміни. І відмінності спостерігаємо не тільки між країнами, що належать до різних правових систем, а й у межах континентальної правової системи, до якої належить Україна. Інакше кажучи, враховуючи історичні передумови розвитку адміністративно-правової доктрини, у кожній державі обирають власний підхід до базових категорій.

Так, у Франції, яка вважається батьківщиною адміністративного права, на позначення порядку вирішення спорів в органах адміністративної юстиції використовують термін “адміністративно-спірна процедура” (*procedure administrative contentieuse*)<sup>5</sup>. Тобто термін “процедура” вживається не лише щодо визначення порядку діяльності публічної адміністрації, а й адміністративних судів.

У Німеччині поняття “адміністративна процедура” та “адміністративний процес” чітко розділені. Адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладання публічно-правових договорів публічною адміністрацією, а 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”<sup>6</sup>.

У США основоположний закон, що визначає порядок ухвалення рішень публічною адміністрацією, називають Актом про адміністративну процедуру (прийнятий на рівні федерації 1946 р. і продубльований у багатьох штатах). Однак у науковій та навчальній літературі під час висвітлення цієї проблематики вжито переважно словосполучення “адміністративний процес”, що засвідчує назва та зміст американських

<sup>5</sup> А Козырин и М Шатина (ред), *Административное право зарубежных стран: учебник* (Спарк 2003) 279.

<sup>6</sup> П Штелькенс, “Юрисдикция административных судов, их структура и склад” в *Административні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів* (Німецький фонд міжнародного правового співробітництва 2006) 85.

підручників з адміністративного права<sup>7</sup>. Так само у британських виданнях натрапляємо на загальний термін “процес”<sup>8</sup>.

У Польщі, яка є класичним прикладом держав Центральної та Східної Європи, ще 1960 р. було прийнято базовий законодавчий акт, що регулює діяльність публічної адміністрації – Кодекс адміністративного провадження. Відповідно, у правовій доктрині та підручниках використовують термін “адміністративне провадження”, але також і “судово-адміністративне провадження” на позначення порядку розгляду спорів адміністративними судами<sup>9</sup>.

Констатуємо повну відсутність однакового розуміння терміна “адміністративна процедура” та інших, пов’язаних із ним, категорій. А це в наших реаліях зумовлює неспроможність законодавця розробити законопроект про адміністративну процедуру, зрозумілий для тих, щодо кого його норми спрямовуватимуть свою дію. Існує принаймні два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший описує майже всю діяльність суб’єктів публічної адміністрації через процедуру, а другий відносить до процедурної лише певну частину такої діяльності. І тут є безліч варіантів вирішення питання, що охоплюється адміністративною процедурою<sup>10</sup>.

Крім того, сьогодні в нашій державі та вітчизняному адміністративному праві виникла ситуація, коли поняття адміністративної процедури не тільки не визначене законодавцем, а й чітко не відмежовується від суміжного поняття “адміністративний процес”. Причини цієї проблеми потрібно шукати в історії становлення та розвитку вітчизняного адміністративного права, вплив на яке здійснювали переважно радянське адміністративне право і система радянського права загалом<sup>11</sup>.

Під адміністративною процедурою пропонується розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб’єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується прийняттям адміністративного акта. Відповідно, ознаки адміністративної процедури такі: ґрунтується на нормах чинного законодавства; визначає порядок розгляду адміністративних справ; упорядковує повсякденну діяльність суб’єктів публічного

<sup>7</sup> R Pierce and S Shapiro and P Verkuil, *Administrative Law and Process* (Foundation Press 1999).

<sup>8</sup> D Galligan (ed), *A Reader on Administrative Law* (Oxford University Press 1996) 245.

<sup>9</sup> E Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne* (Dom Organizatora 2000).

<sup>10</sup> І Бойко, ‘Базові категорії права адміністративних процедур’ в *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу (м. Харків, 15 вересня 2017 р.)* 7-13 <[http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin\\_procedura.pdf](http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf)> (дата звернення: 22.02.2019).

<sup>11</sup> Т Мотрук, ‘Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу’ (2017) 42 Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право 186-9 <<http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.42/45.pdf>> (дата звернення: 22.02.2019).



адміністрування; спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи; завершується прийняттям адміністративного акта<sup>12</sup>.

Особливість сучасного розуміння сутності адміністративних процедур полягає в тому, що, незважаючи на їхню соціальну важливість і потребуваність, наразі в Україні ще не прийнято єдиного нормативно-правового акта рівня закону, який врегулював би вказані питання. Існує кілька альтернативних законопроектів, зокрема проектів кодифікованих нормативно-правових актів. Водночас сьогодні найбільш дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур вважаються закони України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР “Про звернення громадян”, від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI “Про адміністративні послуги”, від 19 червня 2003 р. № 966-IV “Про соціальні послуги”, від 2 березня 2015 р. № 222-VIII “Про ліцензування видів господарської діяльності” тощо.

Нині в адміністративно-правовій науці існують різні думки щодо законодавчого регулювання адміністративного процесу загалом й адміністративних процедур зокрема<sup>13</sup>. Усі підходи до цієї проблеми ґрунтуються на ставленні представників адміністративного права до сутності адміністративного процесу. Звернемо увагу лише на найперспективніші концепції законодавчого регулювання адміністративних проваджень і процедур, які активно розроблялися науковцями та практиками.

Так, Ю. Тихомиров, І. Бачило, К. Екштайн й Е. Талапіна розробили структуру проекту закону “Про адміністративні процедури”<sup>14</sup>. Автори законопроекту ввели у поняття “адміністративні процедури”:

- процедури організації роботи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- процедури вирішення функціональних завдань органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- правила ухвалення рішень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- порядок інформаційного забезпечення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (зокрема порядок документообігу);

<sup>12</sup> С. Стеценко, ‘Адміністративні процедури: поняття, ознаки, класифікація’ в *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 р.)* 393-6.

<sup>13</sup> В. Авер’янов, “Круглий стіл” з обговорення результатів експертизи проекту Адміністративно-процесуального кодексу України’ (2003) 1 *Право України* 47-153; І. Голосніченко, ‘Правове регулювання надання управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів’ (2003) 10 *Право України* 86-90; О. Кузьменко, ‘Гене́за адміністративно-процесуального права’ (2004) 6 *Право України* 21-4.

<sup>14</sup> Ю. Тихомиров и другие, ‘Административные процедуры для публичной власти и граждан’ (2002) 6 *Законодательство и экономика* 3-8; Ю. Тихомиров и Э. Талапина, ‘Административные процедуры и право’ (2002) 4 *Журнал российского права* 4-5.

Віталій Вдовічен, Тетяна Подорожна

- процедури взаємовідносин органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- порядок ведення контролю;
- процедуру подолання юридичних колізій.

Отже, автори зазначеного законопроекту вводять до змісту адміністративних процедур будь-яку діяльність (правотворчу і правозастосовну) органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, не пов'язану із застосуванням примусових заходів. Однак у розглянутій структурі законопроекту не простежуються механізми захисту прав громадян та організацій у взаємовідносинах з органами виконавчої влади, що, як вважає О. Баклан, є головним в адміністративних провадженнях і процедурах<sup>15</sup>.

Із позиції введення до змісту адміністративних процедур усієї діяльності органів виконавчої влади вони розглядаються і в іншому проекті закону “Про адміністративні процедури”, розробленому фондом “Конституція” під керівництвом голови піклувальної ради К. Екштайна<sup>16</sup>. Автори законопроекту пропонували два варіанти його назви: 1) “Про основи адміністративних процедур в органах виконавчої влади, інших державних органах, у виконавчих органах місцевого самоврядування”; 2) “Про регулювання відносин між громадянами й органами виконавчої влади”.

Зазначений законопроект припускає регулювання питань, що стосуються основних принципів здійснення адміністративних процедур; підвідомчості, відводів; прав та обов'язків сторін адміністративних процедур; представництва в адміністративних процедурах; доказів, термінів, повідомлень і викликів, витрат; порядку розгляду справи про адміністративні процедури; порядку ухвалення рішення у справі, його перегляду й оскарження; виконання у справі й відповідальності.

Потрібно зазначити, що цей законопроект багато в чому нагадує Закон “Про адміністративні процедури” Швейцарії. Безсумнівною перевагою законопроекту є визначення принципів адміністративних процедур, а також механізмів захисту прав громадян та організацій у взаєминах з органами державного управління.

Під час аналізу зазначених вище законопроектів постає запитання: чи повинен закон про адміністративні процедури (або адміністративно-процедурний кодекс) регламентувати всі процедури діяльності державних органів при здійсненні ними функцій державного управління (зокрема і процедуру прийняття нормативно-правових актів)? Погоджуємося з думкою, що майбутній Адміністративно-процедурний кодекс України повинен встановлювати лише процедуру видання (прийняття) індиві-

<sup>15</sup> Баклан (н 3).

<sup>16</sup> Тихомиров и другие (н 14).

дуальних актів управління, які стосуються прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-правових відносин, що не входять до структури і системи державного органу, тобто вони не стосуються внутрішньо організаційних відносин у системі і структурі цього органу управління, а тільки оформлюють його “зовнішні” зв'язки із суб'єктами (державними органами, організаціями, громадянами), які не входять до цієї системи<sup>17</sup>.

Інакше кажучи, науковці відзначають необхідність адміністративно-процесуального регулювання прийняття актів управління, що мають тільки індивідуальний характер і реалізують у межах встановлених повноважень державно-владні функції державного органу стосовно непідлеглих йому суб'єктів адміністративно-правових відносин.

З теоретичних позицій формування єдиного, неконфліктного в контексті різних наукових шкіл підходу зумовлено необхідністю побудови моделі належної адміністративної процедури як своєрідного “маркера”, за яким має відбуватись аналіз наявних адміністративних процедур за участю суб'єктів владних повноважень на предмет визначення насамперед міри і ступеня дотримання під час її здійснення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також результативності у вирішенні суб'єктом владних повноважень завдань. Практичний чинник впливу на існування окресленої проблеми полягає в необхідності побудови всіх адміністративних процедур за участю суб'єктів владних повноважень на єдиних, нормативно закріплених засадах, сформованих відповідно до розробленої моделі належної адміністративної процедури.

Розглядаючи сучасний стан законодавчого регулювання адміністративних процедур, у науковій літературі виділяють три основні моделі систематизації адміністративного процедурного законодавства:

- ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства;
- ухвалення загального закону (кодексу) з вищою юридичною силою стосовно відповідного спеціального законодавства;
- ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для відповідних сфер суспільних відносин або для окремих органів публічної адміністрації, однак із запровадженням загальних принципів адміністративної процедури в юридичні норми кожного спеціального акта законодавства<sup>18</sup>.

Перша модель ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства

<sup>17</sup> Баклан (н 3).

<sup>18</sup> А Школик, ‘Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства’ (2017) 64 Вісник Львівського університету. Серія юридична 111-8.

розглядається як основний варіант удосконалення, а по суті – становлення аналізованого законодавства в Україні, і це зумовлено багатьма чинниками. Відзначимо апробованість цього шляху більшістю сусідніх держав Європейського Союзу (далі – ЄС). Саме на названу модель орієнтуються документи м'якого права, ухвалені структурами Ради Європи та ЄС, зокрема Рекомендація CM/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування (*on good administration*)<sup>19</sup> та Резолюція Європейського Парламенту від 15 січня 2013 р. із рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі<sup>20</sup>.

Наприклад, в останньому документі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів й окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Окрім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених у межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, ніж гарантії, передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру.

Друга з названих вище моделей систематизації, що передбачає ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру з вищою юридичною силою щодо відповідного спеціального законодавства, лише зрідка застосовується в законодавстві зарубіжних держав. На цьому етапі, як відзначає А. Школик, відомо тільки про єдиний приклад Іспанії, де закон про загальний юридичний статус публічної адміністрації та адміністративну процедуру має вищу юридичну силу над усіма іншими законодавчими актами, що містять адміністративно-процедурні норми<sup>21</sup>.

У контексті ідеальної системи нормативно-правових актів друга модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства є досить привабливою, адже закріплює ієрархічну та зрозумілу систему законодавчих актів. Однак вона є складнішою для подальшого удосконалення. Для реалізації класичної веберівської концепції публічного адміністрування, яка в розвинутих державах була дуже популярною в першій половині ХХ ст., ця модель була б достатньо прийнятною. Однак сучасні органи публічної адміністрації, зокрема українські, *volens nolens* використовують у своїй діяльності інші концепції, серед них нового

<sup>19</sup> Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>> (accessed: 22.02.2019).

<sup>20</sup> Resolution with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)): European Parliament, 15 January 2013 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2013/0115/0004/P7\\_TA\(2013\)0004\\_2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/0115/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf)> (accessed: 22.02.2019).

<sup>21</sup> Школик (н 18) 116.

публічного менеджменту, що спрямований передусім на підвищення ефективності. У цьому контексті законодавці змушені періодично оновлювати адміністративно-процедурне законодавство, деталізація якого в такому випадку вимагатиме постійних змін, відповідно, порушуватиметься принцип правової визначеності. Тому достатньо приваблива, на перший погляд, друга модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства з пріоритетом загального закону (кодексу) є ідеалом, недосяжним для постійного використання з огляду на швидкі зміни в суспільстві та технологіях.

Про третю з названих моделей, що передбачає продовження ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для певних сфер суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації, у контексті систематизації варто дискутувати лише за наявності спільного знаменника, тобто впровадження загальних принципів адміністративної процедури в усі законодавчі акти, як прийняті раніше, так і нові. Інакше йтиметься не про систематизацію, а про поглиблення розбалансованості наявних нормативно-правових актів.

Третя модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства без ухвалення закону (кодексу) повинна передбачати новелізацію всього масиву нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою регулюють адміністративну процедуру та імплементацію до цих актів загальних принципів адміністративної процедури. Інакше кажучи, кожен законодавчий акт із вмістом адміністративно-процедурних норм необхідно переглянути та викласти в новій редакції, з урахуванням згаданих вище документів європейських інституцій про добре (належне) адміністрування та адміністративну процедуру.

Недоліком подібного шляху є сам факт постійного дублювання аналогічних норм у різних нормативно-правових актах, кількість яких з урахуванням регламентів органів місцевого самоврядування налічує тисячі. Цей механізм масово застосовували в радянський період, щоб показати демократизм політичної системи: на основі “примірних” актів (положень, статутів тощо) окремі суб’єкти влади затверджували здебільшого аналогічні нормативно-правові акти, інколи – з невеликими змінами. Такий механізм не є виправданим, хоча і далі практикується в Україні. Наприклад, кожна місцева рада затверджує власний регламент, більше того, нерідко оновлює його в кожному новому скликанні.

В аналізованому контексті необхідно ствердити доцільність відмови від правового регулювання адміністративної процедури в підзаконних нормативно-правових актах, і це стосується всіх трьох моделей систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Слушною є думка

А. Школика, що об'єктивного обґрунтування регламентації адміністративної процедури в підзаконних нормативно-правових актах просто не існує, а наявний стан зумовлений консерватизмом, який можна назвати традиційним. Отже, доцільно регулювати адміністративну процедуру тільки законодавчими актами, і це стосується всіх трьох моделей систематизації<sup>22</sup>.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, відзначимо таке: урядова Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. одним зі своїх пріоритетів визначила закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури. З урахуванням європейського вибору України один закон про загальну адміністративну процедуру на часі, як ніколи, оскільки це основа для прозорої діяльності владних органів, чіткі критерії та правила, за якими кожна людина зможе перевірити законність дій представника влади і в такий спосіб захистити себе, а за потреби оскаржити рішення – також відповідно до визначених процедур. Тому саме перша модель систематизації, ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства, є найреальнішим варіантом для нашої держави, і для його реалізації потрібна достатньо сильна політична воля та якісний законопроект.

Отже, прийняття кодифікованого акта про адміністративні процедури – новий етап у розвитку процесуального законодавства, що встановлює певні правові порядки у вирішенні адміністративних спорів (справ, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин). Дія такого кодексу забезпечить подальший розвиток адміністративно-процесуальної форми, основні контури якої сьогодні зафіксовані в Кодексі адміністративного судочинства України, та, безумовно, створить можливості для формування нових наукових уявлень і теоретичної моделі адміністративного процесу як судового процесу. Відповідно, це вимагає формування адміністративно-процедурного законодавства, яке встановлювало б порядок здійснення публічного управління, прийняття адміністративних актів (адміністративні процедури). Тож цей інститут фактично визначає повноцінність і завершеність механізму адміністративно-правового регулювання.

Загалом завдяки прийняттю закону “Про адміністративні процедури” вдасться:

1) встановити належний порядок здійснення адміністративних дій у межах однієї з найважливіших правових форм публічного управління;

2) сформувати основу для ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян і організацій, що взаємодіють з публічною владою та її органами;

3) надати адміністративному правовому регулюванню управлінських відносин належної системності і повноцінної структурованості;

4) не тільки гармонізувати внутрішню структуру механізму адміністративно-правового регулювання, а й створити основу для ефективного судового захисту в адміністративних справах, тобто забезпечити правильне і законне вирішення адміністративних та інших публічних спорів;

5) вирішити встановлені Кодексом адміністративного судочинства України завдання адміністративного судочинства на всіх етапах цього виду реалізації судової влади.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Athored books*

1. Ochendowski E, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne* (Dom Organizatora 2000) (in Polish).
2. Pierce R and Shapiro S and Verkuil P, *Administrative Law and Process* (Foundation Press 1999) (in English).
3. Galligan D, Poljanskij V, Starilov Ju, *Administrativnoe pravo: istorija razvitija i osnovnye sovremennye koncepcii [Administrative Law: History of Development and Basic Modern Concepts]* (Jurist 2002) (in Russian).

#### *Edited books*

4. Galligan D (ed), *A Reader on Administrative Law* (Oxford University Press 1996) (in English).
5. Kozyrina A (red), *Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran: uchebnoe posobie [Administrative Law of Foreign Countries: Tutorial]* (Spark 1996) (in Russian).
6. Kozyrina A i Shatinoj M (red), *Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran: uchebnik [Administrative Law of Foreign Countries: Textbook]* (Spark 2003) (in Russian).

#### *Journal articles*

7. Aver'ianov V, "Kruhlyi stil" z obhovorennia rezultativ ekspertyzy proektu Administratyvno-protsesualnoho kodeksu Ukrainy' ["Round Table" Discussing the Results of the Examination of the Draft Administrative Code of Ukraine'] (2003) 1 *Pravo Ukrainy* 47-153 (in Ukrainian).
8. Baklan O, 'Zakordonnyi dosvid shchodo provadzhennia za zvernenniamy hromadian do orhaniv vykonavchoi vlady' ['Foreign Experience in Conducting Proceedings Against Citizens' Appeals to Executive Bodies'] (2007) 1 *Yurydychnyi visnyk* 50-4 <[http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij\\_jurnal/2007/statna\\_n1\\_2\\_2007/Baklan\\_50.pdf](http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statna_n1_2_2007/Baklan_50.pdf)> (accessed: 22.02.2019) (in Ukrainian).

9. Holosnichenko I, 'Pravove rehuliuвання nadання upravlinskykh posluh ta vyrishennia administratyvnykh sporiv' ['Legal Regulation of the Provision of Management Services and the Resolution of Administrative Disputes'] (2003) 10 Pravo Ukrainy 86-90 (in Ukrainian).
10. Kuzmenko O, 'Henezha administratyvno-protseusualnogo prava' ['Genesis of Administrative Procedural Law'] (2004) 6 Pravo Ukrainy 21-4 (in Ukrainian).
11. Motruk T, 'Poniattia administratyvnoi protsedury u spivvidnoshenni do poniattia administratyvnoho protsesu' ['Concept of Administrative Procedure in Relation to the Notion of Administrative Process'] (2017) 42 Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Serii Pravo 186-9 <<http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.42/45.pdf>> (accessed: 22.02.2019) (in Ukrainian).
12. Shkolyk A, 'Modeli systematyzatsii administratyvno-protseusualnogo zakonodavstva' ['Models of Systematization of Administrative-Procedural Legislation'] (2017) 64 Visnyk Lvivskoho universytetu. Serii Yurydychna 111-8 (in Ukrainian).
13. Tihomirov Ju i drygie, 'Administrativnye procedury dlja publichnoy vlasti i grazhdan' ['Administrative Procedures for Public Authority and Citizens'] (2002) 6 Zakonodatel'stvo i jekonomika 3-8 (in Russian).
14. Tihomirov Ju i Talapina Je, 'Administrativnye procedury i pravo' ['Administrative Procedures and Law'] (2002) 4 Zhurnal rossijskogo prava 4-5 (in Russian).

*Newspaper articles*

15. Bilak M, 'Pro protsedury i pretsedenty' ['About Procedures and Precedents'] (*Dzerkalo tyzhnia*, 1 chervnia 2018) <[https://dt.ua/macrolevel/pro-proceduri-i-precedenti-279530\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/pro-proceduri-i-precedenti-279530_.html)> (accessed: 22.02.2019) (in Ukrainian).

*Conference papers*

16. Boiko I, 'Bazovi katehorii prava administratyvnykh protsedur' ['Basic Categories of Law Administrative Procedures'] v *Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukraïnskoi kontseptsii: materialy dopovidei uchasykiv Kruhloho stolu (m. Kharkiv, 15 veresnia 2017 r.)* [Administrative Procedure: Features of the Formation of the Ukrainian Concept: Materials of Reports of Participants of the Round Table (Kharkiv, September 15, 2017)] (2017) 7-13 <[http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin\\_procedura.pdf](http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf)> (accessed: 22.02.2019) (in Ukrainian).
17. Shtelkens P, 'Yurysdyktsiia administratyvnykh sudiv, yikh struktura i sklad' ['Jurisdiction of administrative courts, their structure and composition'] v *Administratyvni protsedury i administratyvne sudochynstvo v Nimechchyni: zbirnyk materialiv* [Administrative Procedures and Administrative Proceedings in Germany: Collection of Materials] (*Nimrtskyi fond mizhnarodnogo pravovoho spivrobotnytstva*) (2006) (in Ukrainian).
18. Stetsenko S, 'Administratyvni protsedury: poniattia, oznaky, klasyfikatsiia' ['Administrative Procedures: Notions, Signs, Classification'] v *Publichna sluzhba i administratyvne sudochynstvo: zdotuky i vyklyky: zbirnyk materialiv I Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Kyiv, 5-6 lypnia 2018 r.)* [Public Service and Administrative Justice: Achievements and Challenges: Collection of Materials of the International Scientific and Practical Conference (Kyiv, July 5-6, 2018)] 393-6 (in Ukrainian).



Vitalii Vdovichen  
Tetiana Podorozhna

## VALUE-RELATED CHALLENGES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION

**ABSTRACT.** The article focuses on the adoption of the codified act on administrative procedures as a new stage in the development of procedural legislation which establishes certain legal orders for resolution of administrative disputes (cases arising from administrative and other public relations). It is noted that, unfortunately, in this area of administrative legal relations there is an “unrealized potential” of the Constitution of Ukraine in terms of creating an administrative procedure form for the exercise of public administration. This is confirmed, in particular, by the gaps in the system of administrative-law regulation of relations pertaining to the adoption of administrative acts; contradictions in the process of improving administrative procedure legislation; and finally, the backlog in the development of administrative-law theory of the approaches formed in the European countries, as well as principles and priorities of research in the area of juridification of public administration and legal arrangement of the interaction of administrative bodies and citizens with the aim of ensuring their rights and legitimate interests. And all this at the time when the need to satisfy the rights and legitimate interests of individuals during interaction with public authorities provides for clearly defined principles and rules which form the administrative procedure.

The purpose of the article is to analyze – with due regard for legislative and practical aspects – the approaches which exist in the administrative law doctrine and are applied to the adoption of the administrative procedure code as the basic regulatory legal act intended to regulate the provision of administrative services by executive authorities and local self-government bodies.

The author comes to the conclusion that the adoption of the administrative procedure code makes possible the following: to establish the proper procedure for implementation of administrative actions within one of the most important legal forms of public administration; to form the basis for efficient assurance of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and organizations interacting with public power and its bodies; to impart proper systematicity and robust structure to administrative-law regulation of administrative relations; not only to harmonize the internal structure of the administrative-law regulation mechanism, but also to create the basis for efficient court protection in administrative cases, i.e., to ensure fair and legitimate resolution of administrative and other public disputes; to resolve the tasks of administrative court proceedings set by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine (CAP of Ukraine) at all stages forming this type of exercise of judicial power. The operation of this Code will ensure a further development of the administrative procedure form, the main contours of which are now entrenched in CAP of Ukraine, and, undoubtedly, will create the opportunities for forming of new scientific ideas and a theoretical model of administrative process as a court process.

**KEYWORDS:** administrative court proceedings; administrative regulation; administrative acts; procedural form; public disputes; administrative relations; court protection, administrative procedure legislation.