

14. Лахижа М.І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в республіці Польща. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків, 2012. № 2 (42). С. 381–389.
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
16. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2017. № 4. С. 56–72.
17. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : колективна монографія / заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистов. Бельско-Бяла : Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. 493 с.
18. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування : електр. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

МИХАЙЛЮК Я. Б.,
кандидат юридичних наук, адвокат
(Адвокатське об'єднання «ТОТУМ»)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.10>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур, виокремлено основні проблемні аспекти кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Проведено аналіз наукових підходів до визначення поняття «адміністративна процедура» та розглянуто її структурні елементи. Досліджено співвідношення поняття «адміністративна процедура» із суміжними поняттями, такими як адміністративний процес та адміністративне провадження.

Наразі правові норми, які регулюють адміністративну процедуру, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, що не сприяє побудові ефективного правового механізму забезпечення реалізації та захисту прав і свобод приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Детальну увагу приділено зарубіжному досвіду кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Зокрема, розглянуто проєкт Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу, досліджено його структуру та ключові положення. У проєкті Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу зроблено спробу узагальнити позитивні приклади кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та практики його застосування в країнах-членах Європейського Союзу. Проєкт Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу складається з таких розділів: загальні положення, ініціювання адміністративної процедури, порядок здійснення адміністративної процедури, завершення адміністративної процедури, виправлення та скасування адміністративних актів, адміністративні акти загальної дії, заключні положення.



У статті також розглянуто матеріальні та процедурні вимоги до діяльності органів публічної адміністрації, що викладені в Модельному кодексі належної адміністрації, які не втрачають своєї актуальності під час підготовки проекту закону «Про адміністративну процедуру».

Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства є одним із ключових напрямів адміністративно-правової реформи, успішне завершення якої сприятиме підвищенню гарантій реалізації та ефективному захисту прав і свобод громадян у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративна процедура, правове регулювання, органи публічної адміністрації, кодифікація адміністративно-процедурного законодавства, Модельний кодекс адміністративних процедур ЄС.

Mykhailiuk Y. B. Legal regulation of the administrative procedures: current state and prospects for development

In the article the current state of legal regulation of administrative procedures was analyzed and the main problematic aspects of codification of administrative procedural legislation was identified. The scientific approaches to the definition of the concept "administrative procedure" was analyzed and its structural elements are considered. The correlation of the concept of administrative procedure with related concepts, such as administrative process and administrative proceedings was examined.

At present, the legal rules regulating the administrative procedure was enshrined in normative legal acts of different legal force, which does not contribute to the construction of an effective legal mechanism for ensuring the implementation and protection of the rights and freedoms of individuals in relations with public administration.

Close attention is paid to foreign experience of codification of administrative and procedural legislation. In particular, the draft Model Rules on EU Administrative Procedure, its structure and key provisions were examined. The attempt of summarize positive examples of codification of administrative procedural legislation and practices of its application in the EU Member States had been made in the draft Model Rules on EU Administrative Procedure. The draft Model Rules on EU Administrative Procedure consists of the following sections: general provisions, initiation of the administrative procedure, management of the administrative procedure, conclusion of the administrative procedure, rectification and withdrawal of acts, administrative acts of general scope, information and final provisions. The material and procedural requirements to the activities of public administration, which had been established by the Code of good administration, which do not lose their relevance in the preparation of the draft law "On Administrative Procedure" was also considered in the article.

Codification of the administrative procedural legislation is one of the key areas of administrative-legal reform, the successful completion of which will enhance the guarantees of implementation and effective protection of the rights and freedoms of citizens in relations with public authorities and local self-government.

Key words: administrative procedure, legal regulation, public administration, codification of administrative procedural legislation, Model Rules on EU Administrative Procedure.

Вступ. Наявність ефективного правового регулювання адміністративних процедур має неабияке значення для захисту прав і свобод приватних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. Зважаючи на те, що фізичні та юридичні особи фактично не є рівноправними у відносинах з органами публічної адміністрації, то лише чітке законодавче



закріплення порядку здійснення адміністративної процедури, врегулювання поведінки державних службовців допоможе забезпечити приватних осіб від порушення їхніх прав із боку органів публічної адміністрації.

Дослідженню проблем правового регулювання адміністративних процедур присвячено значну кількість наукових досліджень таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.С. Лагода, А.А. Пухтецька, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихоміров, А.М. Школик та ін.

Однак, незважаючи на проведені наукові дослідження, у вказаній сфері залишається багато дискусійних питань, що потребують додаткового дослідження та аналізу.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження сучасного стану кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в Україні, а також європейського досвіду правового регулювання адміністративно-процедурних відносин для формування пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур.

Результати дослідження. Передусім правове закріплення демократичних засад державного управління в адміністративно-правових відносинах органів публічної адміністрації і приватних осіб повинно виходити зі становища приватної особи як такого суб'єкта, перед яким держава відповідальна за свою діяльність. Таким чином, «кодифікація законодавства у сфері адміністративних процедур має важливе значення для врегулювання надання адміністративних послуг, адже саме адміністративно-процедурне законодавство визначає засади відносин між адміністративними органами та громадянами, в тому числі щодо надання адміністративних послуг» [1, с. 129].

На даний момент правові норми, що регулюють адміністративну процедуру, розміщені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, що, однак, не усуває великого обсягу прогалин у правовому регулюванні адміністративно-процедурних відносин, які можуть бути усунені лише шляхом прийняття відповідного кодифікованого закону.

Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства стала одним із найскладніших напрямів адміністративної реформи, який на тепер не реалізований. Серед основних причин такої ситуації варто виділити складність і багатогранність відносин, що підлягають врегулюванню, та великий масив законодавства, що потребує перегляду. Однак не менш важливою причиною, що зумовила затримку кодифікації законодавства у сфері адміністративних процедур, є фактична незацікавленість держави в чіткому врегулюванні адміністративної процедури, що створюватиме для органів державної влади визначені правові межі, вихід за які буде підставою для оскарження таких дій, бездіяльності чи рішення адміністративного органу.

Розуміння необхідності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства відображено ще в Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Протягом останніх двадцяти років Кабінетом Міністрів України подано на розгляд до Верховної Ради щонайменше чотири проекти Адміністративно-процедурного кодексу України: проект від 29 грудня 2001 року № 8413, проект від 29 квітня 2004 року № 5462, проект від 18 липня 2008 року № 2789, проект від 03 грудня 2012 року № 11472. Окрім проектів Адміністративно-процедурного кодексу України, Міністерством юстиції України також розроблений проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 11 грудня 2014 року та Кабінетом Міністрів України поданий на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 року № 9456. Однак станом на тепер, незважаючи на наголошення важливості кодифікації адміністративних процедур, жоден із цих проектів не був розглянутий та прийнятий Верховною Радою України.

В юридичній літературі під адміністративною процедурою розуміють «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [2, с. 24]. С.Г. Братель вказує, що «адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів



адміністративної процедури та дії інших її учасників» [3, с. 102]. О.С. Лагода за результатами дисертаційного дослідження визначає адміністративну процедуру як «встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [4, с. 9].

О.М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів» [5, с. 128].

Адміністративна процедура включає різні види адміністративних проваджень, зокрема, В.Б. Авер'янов виділяє такі самостійні процесуальні інститути: «інститут внутрішньоорганізаційних адміністративних проваджень», «інститут сервісних адміністративних проваджень» та «інститут юрисдикційних адміністративних проваджень» [6, с. 9–10]. С.Г. Стеценко визначає три складники адміністративного процесу: адміністративно-судовий, адміністративно-управлінський та адміністративно-юрисдикційний [7, с. 72].

Складовими елементами адміністративної процедури є стадії, що визначаються в юридичній літературі як «відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату» [8, с. 85]. За загальним правилом виділяють такі основні та факультативні стадії адміністративної процедури: стадія ініціювання адміністративної процедури (попередня стадія); стадія розгляду адміністративної справи; стадія прийняття рішення у справі; стадія оскарження прийнятого рішення адміністративним органом (факультативна стадія); стадія виконання прийнятого рішення [1, с. 72].

Не вдаючись до детального аналізу співвідношення понять «адміністративна процедура», «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», що є досить дискусійним в українській юридичній літературі, привертає увагу позиція А.М. Школика. Науковець, досліджуючи співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження», проаналізував досвід країн з розвиненим адміністративним правом: Німеччини, Франції, США, Польщі та інших. На основі проведеного аналізу А.М. Школик зазначає, що перелічені терміни «є важливими для чіткого отождошення того чи іншого явища у правовій доктрині. Однак значно важливішою видається якість та ефективність нормативно-правового регулювання, що забезпечується з використанням того чи іншого терміна, не кажучи вже про практику застосування норм публічною адміністрацією та судами. Адже використання відмінних термінів у законодавчих актах перелічених країн з розвинутим адміністративним правом у кінцевому підсумку призводить до аналогічного результату – належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією» [9, с. 187].

Однією з причин зтяжної кодифікації адміністративно-процедурного законодавства називають широке коло відносин, що входить до предмету правового регулювання відповідного закону. Зокрема, про це зазначає Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку на проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру», а саме: «звертає на себе увагу надзвичайно широке коло відносин, на регулювання яких спрямований даний законопроект, та їх суб'єктний склад», розглядаючи це як недолік законопроекту [10, с. 3].

Однак широке коло відносин, що входить до предмета правового регулювання закону, не повинно розглядатись як перепона для кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Натомість можливість і необхідність прийняття єдиного законодавчого акту для регулювання адміністративних процедур підтверджується багатим зарубіжним досвідом країн як континентальної системи права, так і загальної. Більше того, на сьогодні активно обговорюється проєкт Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу (далі – ЄС). Отже, розглядається можливість кодифікації адміністративно-процедурного законодавства не лише на рівні окремої держави, а й такого великого міждержавного утворення, яким є ЄС.



Як наслідок публічного обговорення проєкту Модельного кодексу адміністративних процедур ЄС, Європейським Парламентом прийнято Резолюцію «Про закон про адміністративну процедуру Європейського Союзу» (2012/2024 (INL)) від 15 січня 2013 року [11], де викладені рекомендації з розроблення закону про адміністративну процедуру ЄС та закріплено правові межі, в яких повинна відбуватися кодифікація адміністративно-процедурного законодавства, загальні принципи діяльності органів публічної адміністрації, вимоги до прийняття адміністративних рішень та їх скасування, а також загальні вимоги щодо доступу до інформації про прийняті рішення.

Пізніше в Резолюції Європейського Парламенту «Про відкриту, ефективну та незалежну адміністрацію Європейського Союзу» (2016/2610(RSP)) від 9 липня 2016 року (2016/2610(RSP)) деталізовано основні положення вказаного проєкту. Зокрема, проєкт Кодексу включає:

- загальні положення (сфера застосування, визначення термінів, співвідношення з іншими актами законодавства ЄС);
- ініціювання адміністративної процедури (може бути ініційована як адміністративним органом, так і за заявою зацікавленої сторони);
- порядок здійснення адміністративної процедури (перелік прав сторін під час здійснення адміністративної процедури, обов'язок ретельного та неупередженого розгляду справи, обов'язок сторін співпрацювати задля ефективного вирішення справи, участь у провадженні свідків та експертів, проведення перевірок, подолання конфлікту інтересів, гарантії реалізації права бути заслуханим, доступу до документів тощо);
- завершення адміністративної процедури (форма і порядок прийняття адміністративних актів, обов'язок урахування аргументів сторін, порядок повідомлення про прийняті акти);
- виправлення та скасування адміністративних актів (виправлення технічних помилок в адміністративних актах, порядок виправлення або скасування адміністративних актів, які негативно впливають на сторону, та адміністративних актів, сприятливих для сторони);
- адміністративні акти загальної дії (правова основа, мотивування прийняття та вимоги до опублікування);
- заключні положення [12].

Таким чином, структура проєкту Модельного кодексу адміністративних процедур ЄС побудована з урахуванням особливостей правового регулювання адміністративних процедур у різних країнах-членах ЄС. Під час роботи над проєктом урахувано найкращі приклади структури, змісту основних положень, практики правозастосування кодифікованих законів про адміністративну процедуру. Привертає увагу поширення дії проєкту Кодексу на адміністративні акти загальної дії з окремими особливостями щодо опублікування та набрання чинності.

Окрім того, в контексті кодифікації адміністративних процедур варто звернути увагу на Рекомендацію СМ/Рес (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про належну адміністрацію» від 20 липня 2007 року, де закріплений Модельний кодекс належної адміністрації [13]. Матеріальні та процедурні вимоги до діяльності органів публічної адміністрації, в тому числі щодо надання адміністративних послуг, які викладені в Модельному кодексі належної адміністрації, не втрачають своєї актуальності.

Зокрема, до матеріальних вимог відносять: вимоги дотримання законності, рівності всіх перед законом, вимоги пропорційності врахування інтересів, безсторонності, юридичної визначеності, вимоги розгляду звернення впродовж розумного строку, участі приватних осіб, вимоги поваги до приватності (конфіденційності) та прозорості [13].

Відповідно до основних процедурних вимог, закріплених у Модельному кодексі належної адміністрації, відносять такі, як: запити приватних осіб, право приватних осіб бути вислуханими перед прийняттям індивідуальних рішень, право приватних осіб бути залученими до прийняття певних нерегуляторних рішень, вимоги щодо оплати адміністративних рішень, вимоги щодо форми адміністративних рішень, вимоги щодо порядку опублікування адміністративних рішень, вимоги щодо набуття чинності адміністративними рішеннями, вимоги щодо виконання адміністративних рішень та вимоги щодо порядку внесення змін до



індивідуальних адміністративних рішень [13]. Зокрема, вказані процедурні вимоги покладені в основу Модельного кодексу адміністративних процедур ЄС.

Висновки. Значення правового регулювання адміністративних процедур для ефективного захисту прав та свобод приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації важко переоцінити. Україна – одна з небагатьох країн пострадянського простору, яка має некодифіковане адміністративно-процедурне законодавство. Окрім того, необхідність проведення кодифікації адміністративно-процедурних відносин закріплена в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Таким чином, сьогодні український законодавець має широке поле для врахування європейського досвіду кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та практики його застосування.

Отже, вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур є одним із першочергових завдань у процесі здійснення адміністративно-правової реформи. Очевидно, що кодифікація адміністративно-процедурного законодавства в Україні повинна відбуватися з урахуванням найкращих практик правового регулювання адміністративно-процедурних відносин держав-членів ЄС з метою адаптації та гармонізації українського законодавства до законодавства ЄС.

Список використаних джерел:

1. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз ; за заг. ред. к.ю.н., доц. А.А. Пухтецької. Київ : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Братель С.Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.
4. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.
5. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
6. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
7. Стеценко С.Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки. *Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»*. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 69–74.
8. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ : Аван-пост-прим, 2004. 199 с.
9. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2014. Випуск 59. С. 185–193.
10. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р.) / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 13.01.2020)
11. On a law of administrative procedure of the European Union : European Parliament Resolution of 15 January 2013 (2012/2024(INL)) / European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-4#def_1_3 (Viewed on January 14, 2020)
12. A regulation for an open, efficient and independent European Union administration : European Parliament Resolution of 9 June 2016 (2016/2610(RSP)) / European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.pdf?redirect (Viewed on January 14, 2020)
13. On good administration : Recommendation of the Committee of Ministers to Member States CM/Rec (2007)7 of 20 June 2007. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877> (Viewed on January 14, 2020)

