

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.175>

**О. С. Дніпров**  
доктор юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права  
[orcid.org/0000-0002-0487-7868](https://orcid.org/0000-0002-0487-7868)

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН

Стаття присвячена аналізу питання вдосконалення правового регулювання єдиних норм адміністративного судочинства в Україні.

Напрямок національної правової політики щодо регулювання відносин держави з людиною та громадянином, а також інститутами громадянського суспільства передбачає оптимізацію правових інструментів у сфері законності та передбачуваності адміністративних дій та процедур.

Відсутність єдиних законодавчих норм адміністративного судочинства в діяльності органів державного управління суттєво знижує рівень реалізації службової функції держави та перешкоджає наближенню України до європейських стандартів належного управління.

Процесуальний аспект державного управління є невіддільною частиною управління державним управлінням, що забезпечує узгодженість адміністративного судочинства, прийняття адміністративного акта, а отже, реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Рівень та якість правового забезпечення адміністративної процедури є важливими та необхідними критеріями для оцінки відповідності державного управління суспільним потребам та інтересам.

Сучасний стан вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур в Україні характеризується розгалуженням законодавчих, наукових та інших пропозицій (від кодексів до некодифікованих законодавчих актів), які хоча і містять корисні та відповідні ідеї та положення, не покладаються на єдину науково-практичну концепцію (очевидно через її відсутність).

Кабінет Міністрів України повинен розробити таку концепцію як предмет законодавчої ініціативи.

Таким чином, враховуючи цілі європейської інтеграції України та ступінь суспільної важливості регулювання єдиних правил адміністративного судочинства в Україні, прийняття закону про адміністративне судочинство повинно базуватися на науково-практичній концепції законопроекту.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, європейська інтеграція, законопроект, концепція права, державне управління.

### **Dniprov O. S. IMPROVEMENT OF THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN UKRAINE: A CURRENT STATUS**

The article is devoted to the analysis of the issue of improving the legal regulation of uniform rules of administrative procedure in Ukraine.

The direction of the national legal policy on the regulation of the state's relations with man and citizen, as well as the institutions of civil society provides for the optimization of legal tools in the field of legality and predictability of administrative actions and procedures.

The lack of uniform legislative rules of administrative procedure in the activities of public administration bodies significantly reduces the level of implementation of the service function of the state and hinders Ukraine's approach to European standards of good governance.

Procedural aspect of public administration is an integral part of the management of public administration, which ensures the consistency of administrative proceedings, the adoption of an administrative act and thus the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

The level and quality of legal support of the administrative procedure are important and necessary criteria for assessing the compliance of public management with public needs and interests.

The current state of improvement of legal regulation of administrative procedures in Ukraine is characterized by a branching of legislative, scientific and other proposals (from codes to non-codified legislative acts), which, although containing useful and relevant ideas and provisions, do not rely on a single scientific and practical concept (obviously due to its absence).

The Cabinet of Ministers of Ukraine should develop such a concept as a subject of a legislative initiative.

Thus, given the European integration objectives of Ukraine and the degree of public importance of regulating uniform rules of administrative procedures in Ukraine, the adoption of the law on administrative procedure should be based on the scientific and practical concept of the bill.

*Key words:* administrative procedure, European integration, draft law, concept of law, public administration.

**Постановка проблеми.** Новітні тенденції розвитку адміністративного законодавства України та реформи публічного управління віддзеркалюють стратегічний курс нашої держави на євроінте-

грацію та суспільні запити на впровадження ефективної публічної адміністрації.

Тому спрямування національної правової політики на упорядкування відносин держави з люди-

ною і громадянином, а також інституціями громадянського суспільства передбачає оптимізацію юридичного інструментарію у сфері забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій і процедур.

Значною мірою реалізація цих та інших концептуальних завдань демократичного розвитку українського суспільства залежить від рівня та якості правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг суб'єктами, які уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Утім відсутність наразі єдиних законодавчих правил адміністративної процедури в діяльності органів публічної адміністрації суттєво знижує рівень реалізації сервісної функції держави та перешкоджає наближенню України до європейських стандартів належного врядування.

З огляду на це проблема законодавчого регулювання адміністративних процедур в Україні залишається актуальною темою наукових досліджень та потребує належного теоретико-практичного розв'язання.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** У науковій і навчальній літературі з теорії адміністративного права і процесу приділено чимало уваги проблемам правового регулювання адміністративних процедур в Україні. Вагомий внесок у вирішення цих проблем зробили такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Р.А. Колюжний, І.В. Криворучко, О.С. Лагода, Д.В. Сущенко Г.В. Фоміч, А.В. Щерба та інші.

Водночас, попри відомі наукові розробки цієї проблеми, питання щодо унормування адміністративних процедур так і не вирішено в Україні. Наразі законодавча база з цих питань вкотре оновлюється, проте відсутність на офіційному рівні концептуального підходу до розв'язання цієї проблеми удосконалення правового врегулювання єдиних правил адміністративної процедури в Україні потребує всебічної наукової підтримки.

Зважаючи на це, **метою статті** є здійснення теоретичного та практичного аналізу сучасного стану вирішення проблеми законодавчого врегулювання єдиних правил адміністративних процедур в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Процедурний аспект публічного управління є невіддільним елементом управлінської діяльності публічної адміністрації, який забезпечує послідовність розгляду адміністративної справи, прийняття адміністративного акту та реалізацію тим самим прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. У Рекомендації Ради Європи № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, зазначено, що поліпшення зв'язків між особою і адміністративними органами, зокрема у тому, що стосується її захисту під час

прийняття адміністративних актів, є характерною рисою правової політики. Її метою є забезпечення найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між громадянином і адміністративними органами, які залучаються до дедалі більшої кількості різних дій [1, с. 484].

Процедури управління є специфічною процесуальною формою діяльності публічної адміністрації, якій притаманні власні принципи, процедурні режими, стадії, етапи, учасники провадження тощо. Належна процесуальна форма забезпечує відповідальність посадових осіб під час здійснення своїх повноважень та підвищує ефективність управління. Тож рівень та якість правового забезпечення адміністративної процедури є важливими критеріями оцінки відповідності публічного управління суспільним потребам та інтересам.

Ефективність адміністративних процедур зумовлена ефективністю їх правового регулювання, адже офіційно встановлені правила адміністративних процедур упорядковують внутрішні та зовнішні процеси і відносини у публічній адміністрації, нормують виконання управлінських завдань і функцій, надають юридичну можливість перевірити компетентними органами законність та обґрунтованість прийняття адміністративного акту.

У багатьох країнах адміністративно-процедурне право стало однією з підвалин правового порядку та належного функціонування держави та суспільних механізмів [2, с. 14]. В більшості держав – членів ЄС застосовуються три основні моделі систематизації адміністративно-процедурного права: системні та деталізовані процедурні норми з «кодексом» і багатотомними актами, наприклад, як у Німеччині; адміністративне право, що складається із загальних принципів, які зосереджені в актах невеликого розміру, як в Італії, але ці моделі зазвичай зникають, оскільки законодавство переповнене детальними та досить широкими нормами; адміністративне законодавство, яке стосується лише деяких частин процедури, наприклад, доступу до документів, участі, слухань, без рамкового законодавства, як у Франції та Великобританії (остання є менш наказовою, ніж перша) [3, с. 164].

Проте в Україні адміністративно-процедурне право залишається на етапі становлення або навіть формування [2, с. 14]. Чинні норми законодавства України, які регламентують процедурні правовідносини за участю органів і осіб публічної адміністрації, роз'єднані у відокремлених нормативних актах різних рівнях юридичної сили. Така розрізненість процедурних норм об'єктивно зумовлена специфікою предмету правового регулювання, а тому є необхідною з огляду на особливості правовідносин, які регламентуються актом. Водночас адміністративні процедури притаман-

ні будь-якому державному органу, де виконують службову функцію щодо забезпечення прийняття адміністративних рішень, а тому загальні принципи та єдині правила адміністративної процедури потребують законодавчої уніфікації.

Крім цього, давно визнана потреба систематизації законодавства України про адміністративну процедуру безпосередньо зумовлена принципами правової держави, конституційними вимогами законності і правового порядку, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти у спосіб, що передбачений Конституцією та законами. Як зауважили В.А. Вдовічен та Т.С. Подорожна, 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. Такі процедури – вимога Конституції України, адже вони захищають насамперед гідність людини, що закладена як базова цінність в Основному Законі [4, с. 65].

Необхідність прийняття спеціального закону про адміністративну процедуру передбачена Стратегією реформування державного управління в Україні на період до 2021 року. Відповідно до цієї Стратегії пріоритетом розвитку сфери адміністративних процедур є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних процедур у відповідність з визначеними загальними принципами. Такі принципи, як законність, встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення із зазначенням підстав для його прийняття, на поновлення процедур у певних випадках, на несудове оскарження, є невіддільними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права. Законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур. Галузеві закони будуть поступово приведені у відповідність із загальними принципами [5].

З метою вдосконалення законодавчого регулювання адміністративних процедур в Україні майже за 30 років адміністративної реформи вироблено низку науково-практичних пропозицій (від кодексів до некодифікованих законодавчих актів). На сучасному етапі Робочою групою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобуду-

вання опрацьовується проєкт Закону про адміністративну процедуру № 3475, прийнятий за основу 2 вересня 2020 року.

Цей законопроект визначає предметом регулювання відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції, з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визнаної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права та свободи людини і громадянина.

Однак дія пропонованого закону не поширюється на відносини, що виникають під час: розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації щодо формування державної, регіональної та місцевої політики, а також щодо врегулювання суспільних відносин, удосконалення нормативно-правових актів; кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання постанов про накладення на зобов'язану особу грошового стягнення), вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про захист економічної конкуренції; державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, служби в органах місцевого самоврядування, проходження служби в поліції, а також іншої публічної служби; реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; оскарження процедур публічних закупівель [6].

Під час обговорення законопроекту почасти обґрунтовано звертається увага на текст закону, занадто перевантажений надмірно формалізованими правилами, що на практиці здатне породити правову невизначеність та колізійність. Натомість нормативна уніфікація адміністративної процедури має забезпечити зручність застосування законодавства, прозорість і доступність адміністративної процедури, а також контроль за публічною адміністрацією.

Зокрема, Головне Науково-експертне управління ВРУ зауважило, що запропонований законодавчий акт має бути рамковим, в якому 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. Встановлен-

ня ж інших правил, які містять фрагменти процедурних дій, має супроводжуватись детальним узгодженням та кореляцією з усіма видами діяльності адміністративних органів [7].

А. Школик також зазначив, що майбутній закон про адміністративну процедуру має бути загальним, тобто поширювати свою дію практично на всі сфери публічного адміністрування. Кожен виняток із цього правила (за наявності таких) та відповідне регулювання адміністративної процедури у спеціальному законодавчому акті повинно бути детально обґрунтовано, проте відмінності відповідних норм не мають бути надмірними [8, с. 119].

Попри колосальну роботу над законопроектом про адміністративну процедуру та його обговорення вбачається за необхідне звернути увагу на те, що його розроблення не спирається на науково-практичну концепцію.

Необхідність вироблення науково-практичної концепції закону про адміністративну процедуру було визначено ще в проєктах Концепції реформи адміністративного права та в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року. В зазначених документах передбачалося розроблення кодифікованої форми відповідного закону – Адміністративно-процедурного кодексу. Він мав бути підготовлений і на реалізацію завдань Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р.

Концепція нормативно-правового акту спрямована на «рельєфне та концентроване відображення правотворчих ідей», вона «виступає як стабільна робоча основа та посібник, до якого нормопроектвальники можуть постійно звертатися під час процесу розроблення проєкту» [9, с. 90, 91]. Підготовка концепції нормативного акту слугує вирішенню наступних завдань: визначення провідної ідеї майбутнього акту, способу і характеру правового регулювання, засадничих положень проєкту, орієнтовних термінів, його структури, загального змісту, фінансово-економічного обґрунтування тощо.

Розробити концепцію закону про адміністративну процедуру мало б профільне міністерство (Мінюст). Вироблення концепції закону прямо визначено Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 року № 950 (надалі – Регламент КМУ) [10]. Так, згідно з § 5-1 Розділу 2 Регламенту КМУ Кабінет Міністрів забезпечує планування своєї нормотворчої діяльності з розроблення проєктів концепцій реалізації державної політики у відповідній сфері, концепцій державних цільових програм та концепцій законів, проєктів нормативно-правових актів. Відповідно до пункту 1 § 57 Розділу Глави 8 Розділу 4 Регламенту КМУ концепція закону роз-

робляється та подається на розгляд Кабінету Міністрів з урахуванням вимог, установлених до розроблення та подання концепції реалізації державної політики у відповідній сфері. Відповідно до § 57 Глави 8 Розділу 4 Регламенту КМУ для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Політична пропозиція вноситься на розгляд Кабінету Міністрів разом з концепцією реалізації державної політики у відповідній сфері. До політичної пропозиції додаються перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації, та порядок проведення моніторингу реалізації, а також комунікативний план, у якому зазначаються заходи щодо висвітлення у засобах масової інформації відповідного рішення Кабінету Міністрів.

Концепція базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи: проблема, яка потребує розв'язання; мета і строки реалізації концепції; шляхи і способи розв'язання проблеми; прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів. Концепція не повинна містити положень нормативно-правового характеру.

Окрім того, вироблення концепції закону про адміністративну процедуру пов'язане з тим, що цей закон стосується зобов'язань України у сфері євроінтеграції та дотримання прав і свобод людини. Так, згідно зі статтею 471 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, у рамках сфери дії цієї Угоди кожна Сторона зобов'язується забезпечити фізичним та юридичним особам іншої Сторони вільний від дискримінації щодо власних громадян доступ до своїх компетентних адміністративних органів для захисту їхніх особистих та майнових прав [11]<sup>1</sup>. При цьому відомо, що реформа державного управління в Україні фінансується ЄС.

На мою думку, відсутність науково-практичної концепції закону про адміністративну процедуру ускладнює процес обговорення та узгодження положень законопроекту № 3475. Концепція забезпечила б надійне правове підґрунтя систем-

<sup>1</sup> Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом визнав положення проєкту Закону про адміністративну процедуру такими, що регулюються національним законодавством країн – членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

ного опрацювання законодавства в цій сфері та вироблення єдиних підходів до формулювання засадничих положень закону.

**Висновки.** Законодавча регламентація єдиних правил адміністративної процедури в Україні є важливою правовою умовою реалізації європейських стандартів належного сервісного публічного управління та перспективою повноправного членства України в ЄС. З огляду на євроінтеграційні завдання України та ступінь важливості регламентації єдиних правил адміністративних процедур в Україні прийняття закону про адміністративну процедуру мало б ґрунтуватися на науково-практичній концепції відповідного законопроекту.

### Література

1. Рекомендація Ради Європи № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб / *Адміністративна процедура та адміністративні послуги*. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ, Факт, 2003. 496 с.
2. Школик А. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с. URL: [http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin\\_procedura.pdf](http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf).
3. Цит. за: Юрійчук І. Правове регулювання адміністративних процедур в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/29.pdf>.
4. Вдовічен В., Подорожна Т. Ціннісні виклики адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2019. № 5. С. 63–79.
5. Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01\\_strategy\\_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf).
6. Проект Закону про адміністративну процедуру реєстр. № 3475 від 14.05.2020 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834).
7. Зауваження Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону про адміністративну процедуру № 3475 14.05.2020 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834).
8. Школик А. Концепція загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру. *Право України*. № 11. 2018. С. 119-137.
9. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
10. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n13>.
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 75. Том 1. Стор. 83. Стаття 2125.