

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.43>

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ І ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

*Горбалінський В.В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри загальноправових дисциплін**Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6203-6151>*

### **Горбалінський В.В. Перспективи розвитку і застосування законодавства щодо надання адміністративних процедур в Україні.**

Стаття присвячена висвітленню проблемних питань розвитку та застосування законодавства щодо надання адміністративних процедур в Україні. У статті проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового регулювання адміністративних процедур, виокремлено основні проблемні аспекти адміністративного законодавства у цій сфері та запропоновано шляхи розвитку. Проведено аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру», виокремлено позитивні сторони та проблемні питання адміністративно-правових норм цього законодавчого акту. У статті звертається увага на новації, які стосуються визначення базових та ключових понять і категорій, які визначають адміністративну процедуру, права суб'єктів звернення, повноваження органів публічної влади щодо змісту їх дискреційних повноважень, інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративної процедури, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. Детальну увагу приділено питанням конкуренції норм Закону України «Про адміністративну процедуру» зі спеціальним законодавством, проблемам існування оціночних понять тощо. У статті зазначається, що відсутність в нашій державі дієвого законодавства про адміністративну процедуру знижує рівень публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, перешкоджає наближенню України до європейських стандартів належного врядування, створює умови для існування корупційних ризиків та порушень прав осіб суб'єктами публічної адміністрації. З'ясовується, що значення дієвого та ефективного законодавства, яке регулює адміністративні процедури важко переоцінити в контексті дотримання та захисту прав і інтересів особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Обґрунтовується, що на жаль, України досі не має відповідного уніфікованого адміністративного законодавства, яке регулює адміністративні процедури. Тому, подальший розвиток та уніфікація Закону Укра-

їни «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства є одним із першочергових завдань, які має вирішити наша держава у процесі виконання євроінтеграційних завдань та подальших реформ. Звертається увага на те, що в процесі удосконалення і уніфікації законодавства про адміністративну процедуру мають бути враховані найкращі європейські практики правового регулювання процедурної діяльності публічної адміністрації. Нове законодавство про адміністративну процедуру має біти адаптованим до стандартів законодавства ЄС у цій сфері.

**Ключові слова:** регулювання, розвиток, публічна адміністрація, адміністративна процедура, законодавство, адміністративний орган, надання.

### **Horbalinskyi V. Prospects for the development and application of legislation on the provision of administrative procedures in Ukraine.**

The article is devoted to highlighting the problematic issues of development and application of legislation regarding the provision of administrative procedures in Ukraine. The article analyzes the current state of administrative and legal regulation of administrative procedures, highlights the main problematic aspects of administrative legislation in this area, and suggests ways of development. The analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» was carried out, the positive aspects and problematic issues of the administrative and legal norms of this legislative act were highlighted. The article draws attention to innovations related to the definition of basic and key concepts and categories that determine the administrative procedure, the rights of the subjects of the appeal, the powers of public authorities regarding the content of their discretionary powers, informing and advising participants in administrative proceedings on issues related to administrative procedures, as well as regarding the content of their rights and obligations. Detailed attention is paid to the issue of competition between the norms of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» with special

legislation, problems of the existence of evaluative concepts, etc. The article states that the absence of effective legislation on administrative procedure in our country reduces the level of public service activity of public administration, prevents Ukraine from approaching European standards of good governance, creates conditions for the existence of corruption risks and violations of the rights of individuals by subjects of public administration. It turns out that the importance of effective and efficient legislation that regulates administrative procedures is difficult to overestimate in the context of observing and protecting the rights and interests of a person in relations with subjects of public administration. It is justified that, unfortunately, Ukraine still does not have the appropriate unified administrative legislation that regulates administrative procedures. Therefore, the further development and unification of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» and special legislation is one of the primary tasks that our state must solve in the process of fulfilling European integration tasks and further reforms. Attention is drawn to the fact that in the process of improvement and unification of legislation on administrative procedure, the best European practices of legal regulation of procedural activities of public administration should be taken into account. The new legislation on administrative procedure should be adapted to the standards of EU legislation in this area.

**Key words:** regulation, development, public administration, administrative procedure, legislation, administrative body, provision.

**Постановка проблеми.** Процеси уніфікації та систематизації адміністративно-процедурного законодавства є визначальними у розвитку сучасного публічного права. Для європейської адміністративно-правової науки загальною є позиція щодо доцільності регулювання загальної адміністративної процедури в єдиному законі. Адже саме таке правове регулювання може забезпечити прозору, передбачувану діяльність публічної адміністрації та дозволяє гарантувати права й законні інтереси приватних осіб у публічно-правовій сфері. Так, загальний закон про адміністративну процедуру (в формі закону, або кодексу) існує практично у всіх країнах Європи. У деяких країнах — вже протягом багатьох десятиків років. Однак розвиток адміністративно-процедурного законодавства України відбувається не послідовно та не у відповідності до загальноєвропейських стандартів і тенденцій у цій сфері [1]. Зокрема в Україні досі відсутнє дієве адміністративно-процедурне законодавство. Прийнятий нещодавно новий Закон України «Про адміністративну процедуру» мав би вирішити це питання, однак окремі його поло-

ження викликають питання стосовно належної їх реалізації у майбутньому.

Відсутність в нашій державі дієвого законодавства про адміністративну процедуру знижує рівень публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, перешкоджає наближенню України до європейських стандартів належного врядування, створює умови для існування корупційних ризиків та порушень прав осіб суб'єктами публічної адміністрації. З огляду на це актуальним для України є питання удосконалення адміністративно-процедурного законодавства.

**Стан наукових досліджень.** Адміністративні процедури в діяльності публічної адміністрації досліджували такі вчені, як Н.А. Бааджи, М.І. Бойчук, А.А. Гріня, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.О. Легеза, О.С. Лагода, Р.С. Мельник, Т.С. Мартянова, А.А. Пухтецька, С.А. Резанова, М.Б. Рісний, Г.Й. Ткач та ін. Однак, незважаючи на наявність чисельних наукових досліджень у вказаній сфері, залишається багато дискусійних питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративного законодавства, яке регулює процедурну діяльність публічної адміністрації в контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Тому, **метою статті**, є з'ясування сучасного стану адміністративно-правового регулювання процедурної діяльності публічної адміністрації, з врахуванням прийняття нового Закону України «Про адміністративну процедуру».

**Висвітлення основного матеріалу.** Відносини адміністративної процедури мають міжгалузевий характер, тобто їхній юридичний зміст може стосуватися реалізації прав, свобод та інтересів людини і громадянина, колективних утворень в різних сферах суспільного життя, а тому законодавче упорядкування адміністративної процедури в Україні торкається не лише адміністративного права, але й усієї правової системи [2; 3; 4]. Тому, нове законодавче врегулювання адміністративної процедури потребує дослідження і осмислення в аспекті існуючих та нових законотворчих новацій.

16 листопада Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому Закон України «Про адміністративну процедуру» (законопроект № 3475). Цей закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забез-

печувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

Прийнятий закон набере чинності 15 грудня 2023 року. За цей час органи державної влади та місцевого самоврядування мають підготуватися до впровадження його норм.

Закон України про адміністративну процедуру запроваджує єдині правила взаємовідносин між органами влади і громадянином та бізнесом, Законом забезпечується право громадянина висловити свою позицію і бути вислуханим адміністративним органом, а також чітко та послідовно викладення процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності органів влади. Закон отримав схвальний висновок від міжнародного експертного середовища, як такий що відповідає принципам європейського державного управління та є всеохопним, добре структурованим та збалансованим з точки зору рівня деталізації [5; 6, с. 28; 7].

Закон містить ґрунтовний набір основних принципів, які мають спрямовувати адміністративні процедури в усіх сферах, а його положення можуть слугувати позитивними прикладами, особливо що стосується тенденції до дебіюрократизації та спрощення адміністративних процедур. Це важливий крок на шляху реформування системи врядування в Україні та наближення України до стандартів Європейського Союзу [5; 8].

Цікавими і слушними у Законі є новації, які стосуються визначення базових та ключових понять і категорій, які визначають адміністративну процедуру, права суб'єктів звернення, повноваження органів публічної влади щодо змісту їх дискреційних повноважень, інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративної процедури, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків.

Так, прийнятий закон передбачає, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

У законі пропонується легальне визначення дискреційних повноважень, як повноважень, наданих адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. У статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачається, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: 1) дискреційне повноваження передбачено законом; 2) дискреційне повноваження здійснюється у ме-

жах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [9; 10; 11].

Позитивно оцінюючи Закон України «Про адміністративну процедуру» не можна не оминати окремі проблемні моменти, які викликають запитання і стурбованість стосовно реалізації в подальшому окремих положень цього законодавчого акту. Це питання стосується конкуренції норм закону про адміністративну процедуру з іншими нормативно-правовими актами. Так, у ст. 3 Закону передбачено, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Коментуючи цю статтю у науковій літературі вже виникають певні застереження з цього приводу, а саме стосовно того, хто вироблятиме єдиний методологічний інструментарій для великої кількості адміністративних органів щодо оцінки відповідності норм спеціальних законів принципам адміністративної процедур. Варто було б на перехідний період надати перевагу нормам спеціального законодавства і за цей період привести їх у відповідність до положень загального закону [2; 12]. Вказане застереження є цілком слушним, адже зараз правове регулювання адміністративної процедури відбувається на підставі Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах самоврядування», «Про звернення громадян», «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» та інших. Тому, уніфікація адміністративно-процедурного законодавства, приведення положень у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру» є сьогодні актуальним питанням, яке потребує свого вирішення.

Наступне питання на яке хотілося б звернути увагу стосується того, як вирішуються проблеми застосування дискреційних повноважень адміністративним органом у Законі України «Про адміністративну процедуру». Як зазначалося вище, законодавець надав легальне визначення дискреційним повноваженням, у ст. 6 Закону прописав межі їх застосування. Проте виникає

питання, чи стосуються такі межі застосування дискреційних повноважень під час розгляду та вирішення звернень громадян, відповідно до Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [9; 13].

Також варто звернути увагу на існування у Законі багатьох оціночних понять, широкого кола дискреційних повноважень адміністративного органу. Це застереження стосується таких повноважень адміністративних органів, як: відсутність вичерпного переліку повноважень під час підготовки справи до розгляду; можливість витребувати документи та відомості; розгляд клопотань учасників адміністративного провадження на власний розсуд; визначення належності доказів; призначення експертизи з визначенням експерта чи експертної установи та питань експертизи; визначення підстав для проведення слухань у справі та ін. Якщо співставити процедурні норми між собою, то можна дійти висновку про досить широку дискрецію адміністративних органів саме під час адміністративного провадження. Варто звернути увагу на те, що для адміністративних органів такий підхід законодавця з реалізації повноважень на етапі підготовки і розгляду справи буде випробуванням з огляду на іншу природу адміністративно-правових відносин у порівнянні з процесуальними правовідносинами [2; 14].

Звуженими у законі є права особи звертатися до суду для оскарження рішення адміністративного органу. Це зокрема стосується питання ефективності та розумності строків вирішення спірних питань щодо надання адміністративної процедури. Так, ч. 9 ст. 21 Закону [9] містить положення, згідно до якого, у разі недосягнення адміністративними органами згоди щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, адміністративний орган або особа має право звернутися до суду для встановлення органу, компетентного вирішувати відповідну справу. Незрозумілим є підхід законодавця вирішувати у судовому порядку питання стосовно органу, який має розглянути спір між особою та адміністративним органом. Чи не кращим було б розгляд таких питань по суті віднести до компетенції суду, або хоча б принаймні надати особі право вибору, куди їй звертатися у такому випадку, до суду чи до іншого адміністративного органу, уповноваженого на вирішення спірних питань.

Викликає певні питання інститут відкликання адміністративного акту. Так, за приписами ст. 88 Закону [9] правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання може бути відкликаний за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, в тому числі із зворотною дією в часі, крім випадків, якщо: 1) адміністративний акт аналогічного змі-

сту необхідно прийняти знову; 2) відкликання акта суперечить закону.

Однак такий механізм працює у державах з розвинутою демократією та ефективним правозастосуванням. В Україні з огляду на високий рівень корупційних проявів у сфері публічного управління інститут відкликання адміністративного акта може слугувати «інструментом» зловживань з боку адміністративних органів. У результаті приватні особи можуть бути позбавлені певного майнового чи немайнового блага як результат недоброчесної управлінської діяльності [15; 16, с. 201; 17, с. 413]. Варто додати, що у теорії права та у практиці Конституційного Суду України існує превалююча думка про те, що індивідуальний акт є актом одноразової дії та, як правило, припиняє свою дію у разі його одноразового застосування [18; 19, с. 124].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що значення дієвого та ефективного законодавства, яке регулює адміністративні процедури важко переоцінити в контексті дотримання та захисту прав і інтересів особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. На жаль, України досі не має відповідного уніфікованого адміністративного законодавства, яке регулює адміністративні процедури. Тому, подальший розвиток та уніфікація Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства є одним із першочергових завдань, які має вирішити наша держава у процесі виконання євроінтеграційних завдань та подальших реформ. Очевидно, що в процесі удосконалення і уніфікації законодавства про адміністративну процедуру мають бути враховані найкращі європейські практики правового регулювання процедурної діяльності публічної адміністрації. Нове законодавство про адміністративну процедуру має біти адаптованим до стандартів законодавства ЄС у цій сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про адміністративну процедуру»: основоположний акт для реформування адміністративно-процедурного законодавства. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zakon-ukrainy-pro-administrativnu-protseduru/>.
2. Муза О. Реалізація дискреційних повноважень адміністративними органами у сфері адміністративних процедур в Україні: законотворчі новації URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/37529/1/20%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8F%202021%20%D0%90%D0%A3%D0%9F.pdf>.
3. Наливайко Л.Р. Принцип правової держави як принцип державного ладу України. *Соціологія права*. 2011.

4. Beschastnyi V., Shkliar S., Fomenko A., Obushenko N., Nalyvaiko L. Place of court precedent in the system of law of the european union and in the system of law of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2019. Issues, 22(6). P. 1–6.
5. Президент підписав Закон України «Про адміністративну процедуру». URL: <https://mspu.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-ukrayini-pro-administrativnu-proceduru>.
6. Наливайко Л.Р., Олійник В.М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 192 с.
7. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law)/Кол. автор; заред. Л.Р.Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с. [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK\\_2016\\_ispr.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK_2016_ispr.pdf)
8. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3 (47). С. 223–227.
9. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
10. Nalyvaiko L. Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský politický a právní diskurz*. 2014. №. 4. С. 51–61.
11. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 71–79.
12. Медяник В.А. Стан адміністративно-правового регулювання сучасної доктрини соціальної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 71–74.
13. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.
14. Голобутовський Р.З. Характеристика загальних і спеціальних функцій публічної служби в органах судової влади. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2019. С. 12.
15. Муза О. Законодавчі ініціативи у сфері регулювання адміністративних процедур: нові виклики та проблеми. «*Правові засади організації та здійснення публічної влади*». Хмельницький, 2021. С. 373–374.
16. Коренев А., Горбалінський В. Міжнародні стандарти забезпечення права на доступ до правосуддя: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 201–207.
17. Nalyvaiko L., Shepik-Trehubenko O. Application of the Principle of the Rule of Law International and National Courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4 (48). С. 413–419.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 року, № 7-рп 2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.
19. Коршун А.О. Зміст принципу гласності та відкритості діяльності органів судової влади: загальноправовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 54–60.