

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.83>

## АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК НОВИЙ ЄТАП ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА

**Нестеренко К.О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін, факультету №2,  
Криворізького Навчально Наукового Інституту ДонДУВС  
ORCID: 0000-0003-0917-6881

**Булгакова О.В.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін, факультету №2,  
Криворізького Навчально Наукового Інституту ДонДУВС  
ORCID: 0000-0002-0893-3732

### **Нестеренко К.О., Булгакова О.В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства.**

У статті здійснено аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» з точки зору змін в адміністративних провадженнях для осіб, які безпосередньо беруть участь у роботі за загальною адміністративною процедурою. З'ясовано, що до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо), що призводило до суперечок між різними законодавчими актами. Визначено побудову системи процедурного законодавства. Наголошено на тому, що процедура взаємодії має стати уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, та прозорою. А запровадження загальної адміністративної процедури наблизить Україну до стандартів Європейського Союзу, адже подібні закони діють у всіх державах членах ЄС як невід'ємна частина права на належне адміністрування.

Доведено, що Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовуватиметься до проваджень, які виникають під час виконання інспекційних повноважень у сфері контролю та нагляду, а також у сфері надання адміністративних послуг (у сфері реєстрації бізнесу, нерухомості, видачі дозволів, сертифікатів, ліцензій). Обґрунтовано висновок, що Закон України «Про адміністративну процедуру» наділяє приватних осіб реальними можливостями доводити власну позицію під час вирішення зазначеного кола питань.

У процесі розгляду новел законодавства здійснено спробу ідентифікувати проблемні аспекти, що потребують врегулювання. Зокрема, йдеться

про відсутність відповідної інформаційної та професійної підтримки осіб які безпосередньо беруть участь у роботі за загальною адміністративною процедурою. Здійснені узагальнення дали змогу надати рекомендації адміністративним органам та їх працівникам, які мають забезпечувати справедливе і законне вирішення справ для плідної реалізації своїх повноважень.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративне провадження, юрисдикційне провадження, публічно-сервісні відносини, адміністративні послуги, публічна служба, публічний службовець.

### **Nesterenko K., Bulhakova O. Administrative procedure as a new stage of interaction between government bodies and society.**

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» from the point of view of changes in administrative proceedings for persons who directly participate in work under the general administrative procedure. It was found that before the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» there was no general administrative procedure in Ukraine, but all spheres of interaction of the state with citizens and business were regulated by different rules (special laws, resolutions, instructions, etc.), which led to disputes between different legislative acts.

The construction of the system of procedural legislation is defined. It was emphasized that the interaction procedure should become unified, effective, oriented to the needs of citizens and businesses, and transparent. And the introduction of a general administrative procedure will bring Ukraine closer to the standards of the European Union, because similar laws operate in all EU member states as an integral part of the right to proper administration.

It has been proven that the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» will be applied to proceedings that arise during the execution of inspection powers in the field of control and supervision, as well as in the field of providing administrative services (in the field of business registration, real estate, issuing permits, certificates, licenses). The conclusion is substantiated that the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» provides private individuals with real opportunities to prove their own position during the resolution of the specified range of issues.

In the process of reviewing new legislation, an attempt was made to identify problematic aspects that need to be resolved. In particular, it is about the lack of appropriate informational and professional support for persons who directly participate in the work under the general administrative procedure. The generalizations made made it possible to provide recommendations to administrative bodies and their employees, who must ensure a fair and legal resolution of cases for the fruitful exercise of their powers.

**Key words:** administrative procedure, administrative proceedings, jurisdictional proceedings, public service relations, administrative services, public service, public servant.

**Постановка проблеми.** 17 лютого 2022 року Верховною Радою України ухвалено Закон «Про адміністративну процедуру» (далі ЗАП), дія якого направлена на забезпечення належного балансу між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави. Закон підписано Президентом України та в дію він вступає тільки 15 грудня 2023 року. Такий, відносно тривалий період введення Закону в дію, обумовлено необхідністю внесення численних змін до спеціального законодавства, а також необхідністю навчання працівників адміністративних органів оновленим правилам і процедурам. До ухвалення ЗАП в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Як наслідок, було багато прогалин та суперечок між різними законодавчими актами і саме прийняття даного законодавчого акту називають новим етапом у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила мають прискорити ухвалення рішень та оптимізувати комунікацію людини з публічною адміністрацією. Наголошено на тому, що процедура взаємодії стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, та прозорою. Запровадження загальної адміністративної процедури наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, адже подібні закони

діють у всіх державах членах ЄС як невід'ємна частина права на належне адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні Закон України «Про адміністративну процедуру» велика кількість науковців сприймають як перемогу та полегшення для адміністративної діяльності. А наукові джерела схвально відкликаються по розробників нормативно-правового акту та парламенту, який його прийняв. Зокрема, позитивні враження про положення Закону України «Про адміністративну процедуру»[1] висловлювались у працях таких вчених і практиків, як І. Бойко [2], М. Жуков [3], М.В. Міхеев [4], Л.Л. Савранчук [5], М. Смокович [6] та ін. Підкреслюють, що «це великий крок у розвитку адміністративної юстиції в Україні» [2] та «чимало вчених, юристів, правників схвально зустріли цю новину» [5]. Але існують і критичні зауваження, зокрема О. Миколенко аналізуючи положення Закону висловив певні застереження щодо дієвості та практичного значення окремих його положень [7].

**Мета статті.** Метою даної публікації є аналіз визначення та принципів адміністративної процедури, та низки інших ключових понять. Розгляд основних засади та новел Закону з точки зору змін в адміністративних провадженнях для осіб, які безпосередньо беруть участь у роботі за загальною адміністративною процедурою.

**Виклад основного матеріалу.** Закон «Про адміністративну процедуру»[1] (скорочено ЗАП) – це закон про регулювання порядку взаємодії публічної адміністрації з приватними особами. Його першочерговою метою виступає недопущення процедурного свавілля та прозорість вищеназваної взаємодії. Суть новел Закону наступна:

- не повинно бути негативного рішення про особу без її права на участь;
- прагнути орієнтуватися на позитивний результат навіть тоді, коли справу треба вирішувати довше;
- максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації, зокрема інтересів різних приватних та публічних, а також – приватних осіб.

Закон має розв'язати наступні проблеми: - відсутність забезпечення важливих прав особи у відносинах із публічною адміністрацією (наприклад, право бути вислуханою, право заінтересованої особи брати участь у провадженні тощо); - домінування відомчих інтересів та переважно підзаконне регулювання процедур; - різні підходи у різних сферах публічного адміністрування; - неефективність багатьох процедур (у т.ч. оскарження) або відсутність регулювання взагалі (наприклад, щодо дострокового припинення дії адміністративних актів).

До ухвалення ЗАП в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі

сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Як наслідок, було багато прогалин та суперечок між різними законодавчими актами. З набранням чинності ЗАП система законодавства будується наступним чином:

- ЗАП є загальним законом, який визначає спільні процедурні правила для всіх сфер публічного адміністрування, тому такі закони ще називають «про загальну адміністративну процедуру»;

- у спеціальних законах мають залишитися лише обґрунтовані винятки, а самі закони потребуватимуть перегляду та гармонізації із ЗАП.

Як ми зазначали, закон застосовуватиметься до проваджень, які виникають під час виконання інспекційних повноважень у сфері контролю та нагляду, наприклад, за наслідками перевірок господарської діяльності, у разі застосування стягнень, а також у сфері надання адміністративних послуг, наприклад, у сфері реєстрації бізнесу, нерухомості, видачі дозволів.

Ключові нововведення стосуються перш за все адміністративного провадження, яке може розпочинатись як за заявою особи (індивідуальна заява), групи осіб (колективна заява), так і за ініціативою адміністративного органу.

Адміністративний орган ініціює адміністративне провадження у таких випадках: під час виконання адміністративним органом його повноважень, наприклад, у разі проведення перевірок у сфері контролю та нагляду, здійсненні інших контрольних функцій тощо; настання події, що є підставою для прийняття адміністративного акту, наприклад, введення карантину, евакуація громадян із небезпечних зон та ін.; виявлення адміністративним органом порушення права особи або публічного інтересу, наприклад, у разі надходження повідомлення про порушення правил забудови, захоплення земельних ділянок, порушення правил пожежної безпеки тощо.

**Крім того,** закон визначає демократичні принципи адміністративної процедури, серед найбільш цікавих положень можна виділити такі:

- усі сумніви мають тлумачитися на користь особи. Дії та вимоги особи вважаються правомірними, доки не буде доведено інше;

- адміністративний орган не має відступати від своїх попередніх рішень у подібних справах. Зміна позиції має бути належно мотивованою. Правові позиції Верховного Суду підлягають обов'язковому врахуванню;

- адміністративний орган зобов'язаний встановити обставини, що мають значення для справи, та, за необхідності, зібрати для цього докази. Особа має право бути заслуханою та може витребувати та надати документи, що стосуються обставин справи;

- адміністративний акт має прийматися з дотриманням балансу між правами особи та цілями, для досягнення яких він спрямований. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими.

Закон зазначає, що учасниками адміністративної процедури можуть бути: - заявник, тобто особа, яка для реалізації свого права або виконання обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акту; - особа, стосовно якої адміністративним органом ініційоване адміністративне провадження; - скаржник, тобто особа, яка звертається до адміністративного органу за захистом свого права із скаргою; - заінтересована особа – інша особа, на право або інтерес якої може негативно вплинути адміністративний акт. Така особа залучається за клопотанням учасника провадження, за ініціативою адміністративного органу або може самостійно просити надання їй статусу заінтересованої особи.

До участі в адміністративному провадженні можуть бути залучені також свідок, експерт, спеціаліст та перекладач. Інтереси особи може представляти представник. Якщо провадження стосується великої кількості осіб, то можуть залучатись їхні представники, а також представники громадських об'єднань. Про початок такого провадження розміщується повідомлення у медіа або на сайті адміністративного органу.

Для представництва осіб із спільним інтересом адміністративний орган може вимагати призначити спільного представника.

Стосовно строків, то адміністративне провадження починається з дня отримання заяви, прийняття рішення про початок адміністративного провадження або вчинення першої процедурної дії у справі.

Якщо інше не встановлено законом то строки розгляду адміністративних справ дорівнюють не більше, ніж 30 днів після надходження заяви або не більше, ніж 45 днів з дня реєстрації заяви у разі проведення слухань. Вони можуть бути *одноразово* продовжені на 15 календарних днів. Закон передбачає, що, якщо справу неможливо вирішити колегіальним органом у наведені вище строки, така справа має бути вирішена на його першому засіданні після закінчення зазначеного строку.

З огляду на принципи адміністративної процедури, права учасників та повноваження адміністративного органу, процедура доказування є подібною до судового процесу. Особливістю виступає те, що адміністративний орган зобов'язаний дослідити як сприятливі, так і несприятливі для учасників адміністративного провадження обставини. За необхідності самостійно зібрати для цього документи та докази. А у разі, якщо для вирішення справи необхідно отримати пого-

дження іншого органу, адміністративний орган звертається для цього до такого органу. Якщо протягом установленого строку не надійшла відмова в погодженні, то погодження вважається отриманим.

За загальним правилом адміністративний акт набирає чинності для учасника провадження з дня його доведення до його відома та діє до часу втрати ним чинності.

Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок: його виконання; закінчення строку дії; відкликання правомірного адміністративного акту органом, що його прийняв; визнання недійсним протиправного адміністративного акту органом, що його прийняв; скасування акту в порядку адміністративного оскарження або судом; з інших причин, які визначені законом.

Закон вводить поняття нікчемності адміністративного акту, тобто такого, який не набирає чинності. Нікчемним є адміністративний акт, якщо він містить очевидні недоліки, наприклад, якщо акт прийнятий органом, який немає на це відповідних повноважень, якщо виконання акту є об'єктивно неможливим, відсутні відомості про орган, який прийняв акт, та ін [1].

За певних умов правомірний адміністративний акт може бути відкликаний адміністративним органом, а протиправний – може бути визнано недійсним.

Як адміністративний акт, так і деякі процедурні рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу можуть бути оскаржені особою, права якої порушуються. Скарга розглядається адміністративним органом вищого рівня, якщо інший орган не визначений законом. У такому органі може бути утворена комісія з розгляду скарг, рішення якої має рекомендаційний характер та враховується адміністративним органом, що розглядає скаргу. За клопотанням скаржника подання скарги зупиняє дію адміністративного акту, що оскаржується. За результатом розгляду скарги, орган оскарження може, зокрема: скасувати акт, зобов'язати адміністративний орган видати новий акт, прийняти новий акт, зобов'язати адміністративний орган відшкодувати шкоду, завдану протиправним адміністративним актом та ін.

Адміністративний акт є обов'язковим до виконання. Адміністративний орган може визначити порядок його виконання, зокрема відстрочити його виконання. Якщо адміністративний акт добровільно не виконано його адресатом, то адміністративний орган приймає рішення про застосування заходів впливу, якими можуть бути: накладення грошового стягнення, вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи, безпосередній вплив. Накладення грошового стягнення здійснюється за постановою адміністративного органу, якою одночасно встановлюється новий строк для виконання акту. Якщо виконання акту дору-

чено іншій особі за рахунок його адресата або його такий акт виконаний адміністративним органом, то адміністративний орган звертається до суду з вимогою про відшкодування шкоди.

Безпосередній вплив як крайній захід може полягати у застосуванні фізичного впливу до особи, її майна та ін. Наприклад, безпосередній вплив може здійснюватися під час знесення самостійного будівництва, виселенні особи тощо.

Якщо особа під час заходів впливу чинить опір, то до неї можуть бути застосовані примусові заходи. Для цього адміністративний орган може звертатися до відповідних правоохоронних органів для забезпечення заходів безпеки [8].

**Висновки і пропозиції.** Закон є справді революційним. Процедура ухвалення рішення стає прозорою та зрозумілою. Запроваджуються змагальні правила, подібні до тих, що існують у судовому процесі. І все це на етапі до прийняття рішення. Це, безумовно, наділяє приватних осіб реальними можливостями доводити власну позицію під час вирішення питань, що їх стосуються.

Закон «Про адміністративну процедуру» – це закон про баланс публічних та приватних інтересів. Велика відповідальність покладається саме на адміністративні органи, які мають забезпечувати справедливе і законне вирішення справ. Для працівників пов'язаних органів та інституцій, вважаємо необхідним: детально ознайомитися із текстом ЗАП; за можливості, пройти навчання / підвищення кваліфікації по тематиці ЗАП; відстежувати зміни у спеціальному законодавстві (законах та підзаконних актах) на предмет узгодження із ЗАП; проаналізувати закони та підзаконні акти, які застосовуються в роботі, і у разі виявлення колізій, які для розв'язання потребують додаткової допомоги, звернутися до розробника ЗАП (Міністерства юстиції України) за роз'ясненнями; переглянути всі внутрішні процедури та в разі потреби підготувати їх до відповідності ЗАП. У тому числі: переконатися, що існує суб'єкт розгляду скарг для вашого органу. Якщо ні, то звернутися до вищого органу або проконсультуватися з Міністерством юстиції України; за необхідності, сприяти навчанню членів колегіальних органів – суб'єктів розгляду скарг, якщо це необхідно; підготувати шаблони нових адміністративних актів (для стандартизованих випадків, зокрема несприятливих адміністративних актів) та переконатися, що вони максимально зручні для користувача. Протестувати нові шаблони. Переконатися, що є можливість передачі актів в електронному форматі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 14.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. № 69. 2022. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254762>.
3. Жуков М. Закон про адміністративну процедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. Асоціація правників України. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805>.
4. Міхеєв Мих. В., Міхеєв Мик. В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. Юридичний науковий електронний журнал. № 5. 2021. URL: [http://www.lsej.org.ua/5\\_2021/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/5_2021/44.pdf).
5. авранчук Л.Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. Прикарпатський юридичний вісник. № 6 (41). 2021. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/972>.
6. Смокович М. У КАС ВС обговорили новели Закону України «Про адміністративну процедуру». Верховний Суд. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1308456>.
7. Миколенко О. Прапктичне значення положень ЗУ «Про адміністративну процедуру» (Критичний аналіз). Правова держава № 6(47).2022. с. 40-48
8. Колток О. Нова адміністративна процедура. Що про неї потрібно знати? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/10/23/705755/>