

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИХ ВІДНОСИН****THEORETICAL-LEGAL CHARACTERISTICS
OF ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL RELATIONS**

**Тернушак М.М., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородський національний університет**

У статті проведено комплексне дослідження правової характеристики адміністративно-процедурних відносин.

Проаналізовано законодавчу регламентацію адміністративно-процедурних відносин в Україні.

Окреслено новели Закону України «Про адміністративну процедуру» та вплив інституту адміністративної процедури на адміністративно-правову науку.

Визначено, що зміст понятійного апарату Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема «адміністративний орган», «адміністративна справа», «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «публічного інтересу», «функції публічного адміністрування», «дискреційні повноваження» та інші, надає змогу відмежувати термінологію адміністративно-процедурних відносин від суміжної термінології адміністративно-правових відносин.

Обумовлено актуальність закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру» повноважень та компетенції адміністративного органу, деталізація правосуб'єктності, у тому числі загальні права та обов'язки учасників провадження (адресата та заінтересованих осіб) під час розгляду справи та порядок залучення до справи свідка, експерта, спеціаліста та перекладача, як осіб, що сприяють розгляду адміністративної справи.

Констатовано, що основним позитивом Закону України «Про адміністративну процедуру» виступає розроблені положення Розділу IV «Адміністративне провадження», у якому законодавець розкрив поетапність реалізації процедурного провадження. Основними стадіями адміністративної процедури здійснення провадження виступають: відкриття провадження у адміністративній справі, підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд та вирішення (ухвалення адміністративного акта) адміністративної справи.

Розглянуто питання співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Констатовано, що адміністративна процедура виступає окремим інститутом адміністративного права який визначає уніфіковані рамки та загальні принципи розгляду, вирішення адміністративних справ публічною адміністрацією. Адміністративне провадження є індивідуальним порядком розгляду та вирішення адміністративних справи щодо винесення та виконання адміністративного акту.

Резюмовано, що Закон України «Про адміністративну процедуру» європейзував вітчизняне адміністративне законодавство, затвердив єдині правила та принципи здійснення адміністративного провадження згідно стандартів «Good Administration».

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, публічне управління, принципи, стандарти.

The article provides a comprehensive study of the legal characteristics of administrative-procedural relations.

The author analyzes the legislative regulation of administrative-procedural relations in Ukraine.

The author analyzes the key novelties of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and the impact of the institution of administrative procedure on administrative-legal science.

The author determines that the content of the conceptual framework of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", in particular, "administrative body", "administrative case", "administrative act", "administrative procedure", "administrative proceedings", "public interest", "public administration functions", "discretionary powers" and others, makes it possible to distinguish the terminology of administrative-procedural relations from the related terminology of administrative-legal relations.

The author emphasizes the relevance of enshrining in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" the powers and competence of an administrative body, detailing legal personality, including the general rights and obligations of participants to proceedings (addressee and interested parties) during the consideration of a case and the procedure for involving a witness, expert, specialist and interpreter in a case as persons who will guide the consideration of an administrative case.

It is stated that the main positive feature of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" is the elaborated provisions of Section IV "Administrative Proceedings", in which the legislator has revealed the phased implementation of procedural proceedings. The main stages of the administrative procedure for conducting proceedings are: opening of proceedings in an administrative case, preparation of an administrative case for consideration, consideration and resolution (adoption of an administrative act) of an administrative case.

The author considers the issue of correlation between the concepts of "administrative procedure" and "administrative proceedings". It is stated that administrative procedure is a separate institute of administrative law which defines the general framework and unified principles of consideration and resolution of administrative cases by public administration. Administrative proceedings are an individual procedure for consideration and resolution of administrative cases concerning the issuance and enforcement of an administrative act.

The author summarizes that the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" has Europeanized the national administrative legislation by approving uniform rules and principles of administrative proceedings in accordance with the Good Administration standards.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, public administration, principles, standards.

Вступ. 15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» яким регламентовано застосування єдиних правил і принципів розгляду та вирішення адміністративних справ, а також прийняття, виконання адміністративних актів органами публічної адміністрації. Даний закон також принагідний тим, що сприяв розв'язанню теоретичних дискурсів відносно інтерпретації понятійного апарату адміністративно-правової науки щодо термінів «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративний орган», «адміністративний акт».

У відповідному Законі окреслено уніфікований порядок взаємодії адміністративних органів з фізичними

та юридичними особами щодо вирішення індивідуальних справ, зокрема розроблено систему принципів адміністративної процедури, прописані гарантії прав учасників адміністративного провадження, формалізовано понятійний апарат адміністративно-процедурного законодавства, визначено строки адміністративного провадження.

Відтак прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало вагомим кроком до європейзації адміністративного законодавства та впровадження стандартів належного врядування, що є логічним наслідком реформи публічного управління в Україні.

Мета статті полягає у аналізі новел Закону України «Про адміністративну процедуру» та впливу інституту адміністративної процедури на розвиток адміністративно-правової науки.

Виклад матеріалу. Адміністративна процедура тлумачиться як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, а адміністративне провадження є сукупністю процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [1].

Взагалі, питання співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», які формують основу термінологічного апарату є актуальним в теорії адміністративно-правової науки. Складність розмежування відповідних термінів зумовлює й різнобічна позиція адміністративістів щодо тлумачення категорії «адміністративний процес».

Питання, в першу чергу, виникають щодо інтерпретації адміністративного процесу в широкому або вузькому значенні. У разі, якщо мова йде про широке розуміння категорії «адміністративний процес» то доцільно говорити про адміністративно-юрисдикційну, адміністративно-судову й адміністративно-управлінську концепції. В такому сенсі, категорія «адміністративна процедура» розглядається складовою та похідною адміністративного процесу, зміст якої зводиться до нормативно-визначеного порядку розгляду та вирішення адміністративних справ.

Говорячи про вузьке розуміння адміністративного процесу, в основі якого лежить виключно адміністративно-судова концепція, то його сутність становить адміністративне судочинство, а саме регламентований КАС порядок розгляду публічно-правових спорів. І в цьому контексті, саме адміністративні процедури (справи вирішенні адміністративними органами) складатимуть правову підставу звернень до адміністративних судів. Тобто, адміністративні справи, що перебувають у віданні адміністративних органів є адміністративними процедурами, а публічно-правові спори, що виникають з приводу їх оскарження – адміністративним процесом.

У свою чергу, адміністративне провадження є саме нормативно-встановленим порядком виконання процедурних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи, що й відмежовує його від адміністративної процедури, яка регламентує загальний порядок розв'язання справ.

Відтак, адміністративну процедуру у сфері публічного адміністрування становить нормативно-встановлений порядок послідовного виконання процедурних дій у межах розгляду й вирішення адміністративного провадження, що регламентується законодавчими або підзаконними актами.

Отже, можемо констатувати, що адміністративна процедура є окремим інститутом адміністративного права який визначає загальні рамки та уніфіковані принципи розгляду та вирішення адміністративних справ публічною адміністрацією. Відповідно адміністративне провадження є індивідуальним порядком розгляду та вирішення адміністративних справи щодо винесення та виконання адміністративного акту.

Однак, для більш глибокого розуміння змісту адміністративної процедури, торкнемося питання інтерпретації відповідного терміну в джерелах.

Вчені І. В. Бойко та О. М. Соловійова під адміністративною процедурою пропонують наступне визначення: «законодавчий порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів [2, с. 291].

О. І. Миколенко, вважає, що адміністративна процедура це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність процесуальних дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління й вирішення адміністративних справ [3, с. 411].

В свою чергу, науковець А. М. Школик інтерпретує адміністративну процедуру як визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а відповідно адміністративне провадження у якості сукупності послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи [4, с. 187].

До прикладу, на веб-сторінці порталу «USLegal» адміністративна процедура розглядається як процедура, що використовується під час виконання адміністративної програми й включає будь-який аспект організації агентства, процедуру або управління, які можуть впливати на справедливе розгляд публічних і приватних інтересів. До характеристик якої належать: справедливість рішень агентства; швидкість діяльності агентства; взаємозв'язок адміністративних методів з подальшим судовим розглядом [5].

Платформа «Political Science» класифікує адміністративні процедури на письмові чи неписані; видані централізовано або на місцях; інституційні та робочі процедури. Водночас визначено критерії належної адміністративної процедури (Criteria for Good Administrative Procedure): адміністративна процедура має бути простою; має забезпечувати прийняття швидкого рішення; мова вираження має бути однозначною та чіткою, зрозумілою для громадянина [6].

Резюмуюмо, що вчені адміністративну процедуру трактують як примірний порядок здійснення адміністративного провадження чи діяльності публічної адміністрації з видачі адміністративних актів, виходячи з того що наслідком адміністративного провадження є адміністративний акт, тим самим повністю відмежовуючи адміністративно-процедурну діяльність від адміністративно-процесуальної, де має місце прийняття судового акта.

Аналізуючи положення Закону України «Про адміністративну процедуру» варто виділити ряд новел, які мають вагоме значення для уніфікації адміністративно-процедурного законодавства та його впливу на різні сфери публічного управління:

перше, однозначним позитивом виступає розроблені дефініції (термінологічний апарат) «адміністративний орган», «адміністративна справа», «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «публічного інтересу», «функції публічного адміністрування», «дискреційні повноваження» та інші, що розкриває їх зміст та відмежовує від суміжної термінології адміністративно-правових відносин;

друге, повністю підтримаємо окреме виокремлення положень адміністративно-процедурного статусу учасників (суб'єктів) адміністративних проваджень (розгляду адміністративної справи) у Розділі II «Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи». Зокрема, законодавець закріпив повноваження та компетенцію адміністративного органу, прописав правосуб'єктність, у тому числі загальні права та обов'язки учасників провадження (адресата та заінтересованих осіб) під час розгляду справи та порядок залучення до справи свідка, експерта, спеціаліста та перекладача, як осіб, що сприяють розгляду справи. Відзначимо, що положення відповідного розділу, розроблені за аналогією із положеннями КАСУ та КУпАП у яких регламентовані адміністративно-процесуальні статуси учасників адміністративно-судового та деліктного проваджень, а положення стосовно переліків прав осіб

відносно яких розглядаються справи відповідно до Закону «Про звернення громадян»;

третє, на нашу думку, найбільшим позитивом Закону виступають розроблені положення Розділу IV «Адміністративне провадження», якими законодавець розкрив поетапність реалізації відповідного провадження. Проаналізувавши відповідні положення, ми дійшли висновку, що Основними стадіями адміністративної процедури здійснення провадження виступають: відкриття провадження у адміністративній справі, підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд та вирішення (ухвалення адміністративного акта) адміністративної справи.

Перша стадія – відкриття провадження у адміністративній справі. Передбачається три підстави розгляду адміністративного провадження:

- за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав, у числі відносно отримання адміністративних послуг та виконання законодавчо-визначених обов'язків;

- з ініціативи адміністративного органу, у числі здійснення інспекційних повноважень;

- за скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Розгляд адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу можливий у разі: виконання органом функцій та повноважень згідно закону; встановлене органом порушення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб чи публічного інтересу. В свою чергу, розгляд адміністративного провадження за скаргою особи можливий у зв'язку з виданням адміністративного акту, або при виконанні адміністративного акту якщо порушуються права та інтереси осіб.

Форми заяви – усна та письмова (паперова або електронна). Заяву подається в адміністративний орган з урахуванням предметної юрисдикції (повноважень) та сфери відання. Далі заява реєструється згідно відомчих правил діловодства у день надходження. Після цього заява розглядається за законодавчо-пропонованою процедурою, або ж при наявності визначених у Законі підстав, приймається одне з наступних рішень: заява не підлягає розгляду (при повторності предмету звернення, попередньому судовому розгляду у разі відмови в задоволенні вимог); залишення заяви без руху (при порушенні законодавчих вимог; надіслання заяви за належністю (переадресація заяви до адміністративного органу до компетенції якого належить вирішення порушеного питання).

Друга стадія – підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення. На цій стадії адміністративний орган зобов'язаний встановити наявність та достатність матеріалів у справі, вирішити наступні питання: при необхідності витребувати додаткові документи у інших адміністративних органів; залучити до розгляду адміністративної справи адресати, інших заінтересованих осіб та осіб які сприятимуть розгляду; повідомити учасників розгляду адміністративної справи про їх права та обов'язки, а також ознайомити з порядком розгляду матеріалів справи (подання пояснень, доводів, заперечень, клопотань).

Третя стадія – розгляд та вирішення адміністративної справи. Розгляд адміністративної справи може проводи-

тися шляхом заслуховування учасників справи (при необхідності проведення відкритого слухання), або у порядку письмового провадження за наявними матеріалами справи чи в автоматичному режимі.

Проведення слухання у адміністративній справі можливе за умови ініціативи однієї сторони (учасника) у справі при взаємо-протилежних інтересах. Порядок слухання умовно слід розподіляти на два етапи. Зауважимо, що порядок проведення слухання встановлюється посадовою особою адміністративного органу та може бути змінено враховуючи оперативність та об'єктивність вирішення справи.

По-перше, здійснення посадовою особою (особами) адміністративного органу процедурних дій: встановлення явки учасників справи посадовою особою (особами) адміністративного органу, що здійснює розгляд справи; роз'яснення учасникам розгляду адміністративної справи їх прав та обов'язків посадовою особою адміністративного органу; розгляд та вирішення посадовою особою адміністративного органу поданих клопотань учасників справи.

По-друге, розгляд посадовою особою (особами) адміністративного органу справи по суті, в межах якого здійснюються наступні дії: оголошення посадовою особою адміністративного органу повідомлення про суть справи (порушеного питання); заслуховування зауважень та пояснень (усних та письмових) учасників розгляду адміністративної справи та пояснень осіб, які сприяють розгляду справи; розгляд отриманих документів від учасників справи; перевірка та оцінка доказового матеріалу.

Розглянувши справу адміністративний орган згідно своїх повноважень приймає адміністративний акт, який змістовно складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частини. Оформлення адміністративного акту здійснюється наказом, розпорядженням або іншим рішенням адміністративного органу, підписується уповноваженою посадовою особою та скріплюється печаткою;

четверте, Закон України «Про адміністративну процедуру» ґрунтується на європейських принципах (верховенстві права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності та розумному строкові; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантуванні права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантуванні ефективних засобів правового захисту) адміністративного права, які сформувалися, на базі національних адміністративних законів (Німеччини, Австрії, Франції та інших) та практики ЄСПЛ. Стаття 4-18 Закону конкретизують зміст кожного принципу.

Висновки. Таким чином, ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» призвело до європеїзації вітчизняного адміністративного законодавства, імплементувавши уніфіковані правила та принципи, які діють у державах-членах ЄС.

Прийняття відповідного Закону є виконанням частини зобов'язань України за Угодою про асоціацію з ЄС, що сприяє реформуванню публічного управління в цілому згідно стандартів «Good Administration» та наближає нашу державу до членства в ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративну процедуру. *Законодавство України*: офіц. порт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 24.05.2024)
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
3. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та інші. 2-ге видання. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
4. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. № 59. С. 185–193.
5. Administrative Procedure Law and Legal Definition. URL: <https://definitions.uslegal.com/a/administrative-procedure> (дата звернення: 24.05.2024)
6. Administrative Procedure: Definition and Types. Public Administration. URL: <http://www.politicalsciencenotes.com/public-administration-2/administrative-procedure-definition-and-types-public-administration/13681> (дата звернення: 24.05.2024).