

# **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР.....</b>	<b>7</b>
1.1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині .....	7
1.2. Правове регулювання адміністративних процедур: особливості та тенденції нормотворення .....	41
1.3. Класифікація адміністративних процедур .....	54
<b>Висновки до розділу 1 .....</b>	<b>87</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ.....</b>	<b>92</b>
2.1. Характеристика адміністративно-процедурного законодавства України та інших держав-членів Ради Європи.....	92
2.2. Принципи здійснення адміністративних процедур.....	140
<b>Висновки до розділу 2 .....</b>	<b>170</b>
<b>РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР.....</b>	<b>174</b>
<b>Висновки до розділу 3 .....</b>	<b>206</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>210</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>215</b>

## ВСТУП

---

**Актуальність теми.** Забезпечення ефективної реалізації завдань та функцій механізму публічного управління в Україні є неможливим без переосмислення такого інституту адміністративного права, як адміністративні процедури, сутність якого має базуватись на впровадженні концепції «людиноцентризму», та відмови від позитивістського розуміння результатів діяльності суб'єктів владних повноважень.

Актуальність комплексного дослідження адміністративних процедур обумовлена передусім необхідністю створення теоретичної бази для визначення нової нормативної основи регулювання їх здійснення, ефективність формування якої залежить від дослідження позитивного міжнародного досвіду та досвіду країн Європейського Союзу. Необхідність законодавчого визначення концепції адміністративних процедур прямо встановлена у Рекомендації № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. Комітету міністрів державам-членам Ради Європи, у якій підкреслено, що головним призначенням адміністративних процедур має бути не «захист» держави від її ж громадян, а «захист прав людини» у забезпеченні балансу реалізації публічних та приватних інтересів.

Однак в Україні і досі є відсутнім належне правове регулювання здійснення адміністративних процедур, при цьому вирішення проблемних питань систематизації законодавства у цій сфері не може бути забезпечено на рівні вже прийнятих

Законів України «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та ін.

Дослідження проблематики адміністративних процедур як в цілому, так і у різних сферах суспільного життя були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, Н. Л. Губерської, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, О. Ф. Кобзаря, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. В. Кувакіна, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, Ю. О. Легези, М. В. Лошицького, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука, Х. П. Ярмакі та ін. Зокрема, вагомий внесок у розвиток досліджень з вказаної проблематики зробили такі вчені, як: О. С. Лагода («Адміністративна процедура: теорія і практика застосування», 2007 р.), М. В. Джафарова («Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням», 2008 р.), Г. В. Фоміч («Адміністративні процедури у публічній службі України», 2010 р.), О. І. Миколенко («Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України», 2011 р.), А. В. Щерба («Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні», 2011 р.), І. В. Криворучко («Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування», 2018 р.) та ін. Однак, ґрунтовної комплексної порівняльно-

правової характеристики здійснення адміністративних процедур за законодавством України та країн Європейського Союзу у зазначених роботах не здійснено чи вона характеризується застосуванням фрагментарного підходу.

Вище зазначене обумовлює актуальність теми монографії, її важливе теоретичне і практичне значення для вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі реалізації адміністративних процедур.

*Предметом дослідження* є порівняльно-правовий аспект адміністративних процедур в Україні та країнах Європи.

## РОЗДІЛ 1

---

---

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

---

---

### 1.1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині

Перш ніж розпочати розгляд категорії «адміністративна процедура», варто сказати, що останнім часом у науці адміністративного права часто обговорюється ідея запровадження правової категорії «адміністративна процедура». Деякі норми щодо регламентації адміністративних процедур як правового інституту взаємодії держави та громадян включено до Основного закону – Конституції [73], законів України «Про адміністративні послуги» [108], «Про звернення громадян» [122], розпорядження Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» [46] тощо.

Окрім вищезазначених нормативних актів, існує ряд рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо адміністративних процедур, що не мають обов'язкового характеру [100, с. 114].

Починаючи з ХХ століття та до сьогодні багато країн почали систематизувати законодавство щодо адміністративної

процедури й прийняття окремих нормативно-правових актів із розгляду спорів. У певних країнах положення, що мають відношення до правового регулювання адміністративних процедур суспільних відносин, не систематизовані й містяться в різноманітних нормативних актах [102, с. 147].

Україною було обрано шлях розроблення узагальнюючого нормативно-правового акту щодо адміністративних процедур задля регулювання відносин у суспільстві. Наразі Міністерство юстиції підготувало проект Адміністративно-процедурного кодексу, що має доволі логічну структуру та відповідне змістове наповнення, однак не відображає регулювання різних сфер суспільних відносин.

Першою пропонується розглянути загальнотеоретичну проблему: перш за все, слід визначитися з поняттям «процедура» й «адміністративна процедура». Так, термін «адміністративна процедура» складається з двох дефініцій. По-перше, процедура, як зазначено, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на отримання певного результату. По-друге, поняття «адміністративний» наукою тлумачиться як той, що пов'язаний із управлінням, так і той, що покликаний служити [26, с. 116].

Термін «адміністративна процедура» І. В. Бойко запропонував розтлумачити у вигляді структурованого, нормативно закріпленого порядку прийняття актів адміністративного типу (зокрема, й укладення адміністративно-правових договорів), спрямованого на вирішення визначених справ у сфері публічного управління [26, с. 117].

Під адміністративною процедурою деякими науковцями розуміється встановлена законодавством процедура розгляду й

розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних справ адміністративної природи.

Проектом Адміністративно процедурного кодексу України від 03.12.2012 року під адміністративною процедурою розуміється визначена законом процедура адміністративного провадження, тобто комплекс послідовно вчинюваних органом адміністративного типу процедурних дій та прийнятих рішень процедурного характеру стосовно розгляду й вирішення адміністративних справ, які завершуються прийняттям акта адміністративної природи та його виконанням [128].

Доповнити розуміння процедури адміністративного типу як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики.

Сьогодні адміністративні процедури в Україні слугують, аби виконати найважливіші функції в системі управління державного типу, серед них:

- покращення роботи державного апарату;
- врахування громадських прав й інтересів;
- законність діяльності влади [100, с. 114].

До ознак процедур надання адміністративних послуг можна віднести такі:

- 1) регламентація положеннями адміністративного права;
- 2) процесуальність діяльності уповноважених органів й посадових осіб (які надаються за заявами осіб);
- 3) притаманність стадій, яким характерні часові, процедурні й змістовні ознаки;

- 4) закріплення формального типу процедурних результатів у письмовій формі у вигляді індивідуального юридичного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката, тощо);
- 5) спрямованість правозахисного типу [37, с. 41].

Здійснюючи характеризування загального значення адміністративних процедур, до їхніх основних задач можна віднести:

- запровадження розгляду справедливої, об'єктивної і своєчасної природи індивідуальних справ фізичних й юридичних осіб заради здійснення обов'язків, запровадження прав і законних інтересів суб'єктів правових відносин;
- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому здійсненню функцій та повноважень органів і посадових осіб за допомогою впорядкування їх діяльності;
- запровадження необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правових відносин власних прав та інтересів законного типу;
- протидію зловживанню владою зі сторони виконавчих органів й інших суб'єктів владних повноважень за допомогою чіткої регламентації правил взаємовідносин органів, посадових осіб виконавчих та місцево-самоврядних органів з іншими суб'єктами правових відносин адміністративного типу [164, с. 696].

Як зауважив В. Тимощук, щоб припинити гальмування законодавчого регулювання питання адміністративної процедури, Міністерству юстиції варто утворити оновлену робочу групу, аби