

2. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 р. у справі № 805/4506/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74809464>

4. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення ; за заг. ред. С. В. Петкова. 2020. К. : Юрінком Інтер. 792 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-311-1-43>

Міхєєв М. В.,

*аспірант відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України*

ЩОДО ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ПРОЦЕДУР І ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Предметом регулювання законів про адміністративні процедури в демократичних країнах ЄС є суспільні відносини, що виникають між приватними особами й органами та посадовими особами держави.

В юридичній літературі під адміністративною процедурою розуміють «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [1]. С.Г. Братель вказує, що «адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників» [2]. О.С. Лагода визначає адміністративну процедуру як «встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акту або укладанням адміністративного договору» [3]. О.М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок

розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів» [4]. Закон України Про адміністративну процедуру від 2022 року визначає, що адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи [5].

Адміністративна процедура включає різні види адміністративних проваджень, зокрема, В.Б. Авер'янов виділяє такі самостійні процесуальні інститути: «інститут внутрішньоорганізаційних адміністративних проваджень», «інститут сервісних адміністративних проваджень» та «інститут юрисдикційних адміністративних проваджень» [6].

А.М. Школик досліджуючи співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження», проаналізував досвід країн з розвиненим адміністративним правом: Німеччини, Франції, США, Польщі та інших. На основі проведеного аналізу А.М. Школик зазначає, що перелічені терміни «є важливими для чіткого ототожнення того чи іншого явища у правовій доктрині. Однак значно важливішою видається якість та ефективність нормативно-правового регулювання, що забезпечується з використанням того чи іншого терміну, не кажучи вже про практику застосування норм публічною адміністрацією та судами. Адже використання відмінних термінів у законодавчих актах перелічених країн з розвинутим адміністративним правом у кінцевому підсумку призводить до аналогічного результату – належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією» [7].

Правове закріплення демократичних засад державного управління в адміністративно-правових відносинах органів публічної адміністрації і приватних осіб повинно виходити зі становища приватної особи як такого суб'єкта, перед яким держава відповідальна за свою діяльність. Кодифікація законодавства у сфері адміністративних процедур має важливе значення для врегулювання надання адміністративних послуг, адже саме адміністративно-процедурне законодавство визначає засади відносин між адміністративними органами та громадянами, в тому числі щодо надання адміністративних послуг.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що назва й форма законодавчих актів щодо адміністративних процедур варіюються. Зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що включає в себе всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія тощо) і спеціальними процесуальними законами,

що відносяться до конкретних сфер адміністрування (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни тощо).

У європейських країнах адміністративні процедури мають довгу та стабільну законодавчу основу: Закон Швейцарії про адміністративну процедуру 1968 р.; Закон Німеччини про адміністративне виробництво 1976 р.; Закон Швеції про адміністративні процедури 1986 р.; Закон Австрії про адміністративні процедури 1991 р.; Закон Іспанії про юридичні режими органів публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру 1992 р.; Закон Фінляндії про адміністративні процедури 2003 р.; Кодекс про адміністративну процедуру Греції 1999 р.

Самостійний інтерес становлять нові закони про адміністративні процедури, прийняті в пострадянських країнах, які вже є членами Європейського Союзу: Закон Литви 1999 р. «Про публічне адміністрування»; Адміністративно-процесуальний закон Латвії 2001 р.; Закон Естонії 2001 р. «Про адміністративне провадження».

Предметом вищезгаданих актів, як правило, є відносини, що виникають між державними органами та приватними особами. Винятком є Латвія, в адміністративно-процесуальному законі якої знайшли відображення як процедури прийняття рішень органами державної влади, так і процедури їх судового оскарження. У Європейському Союзі такий підхід характерний також для Нідерландів і Болгарії. Утім більшість зарубіжних країн мають традицію окремого законодавчого регулювання адміністративної процедури й судового процесу з розгляду публічно-правових спорів, і це, на нашу думку, є цілком обґрунтованим.

Різні міжнародні організації розробляють загальні рекомендації з мінімальними стандартами належної адміністративної процедури. Відзначимо Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про відправлення дискреційних повноважень адміністративних органів» від 11.03.1980 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні процедури, що мають вплив на велику кількість осіб» від 17.09.1987 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про альтернативи судовому розгляду між адміністративними органами та приватними сторонами» від 05.09.2001 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних і судових рішень у галузі адміністративного права» від 09.09.2004 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про належну адміністрацію» від 20.06.2007 р. [8].

Окремо зазначимо проект Модельних правил адміністративних процедур Європейського Союзу, що були підготовлені науково-

дослідницькою групою Європейського Союзу з адміністративного права у 2014 р. Модельні правила розподілені на шість книг, спрямованих на зміцнення загальних принципів права ЄС і визначення на основі порівняльного дослідження кращої практики у сфері адміністрування. У документі відзначено, що адміністративні процедури в ЄС мають бути засновані на конституційних принципах, що вже містяться в установчих угодах Європейського Союзу. Мова іде про принцип верховенства права та принцип належної адміністрації як про основоположні стандарти адміністративного процесуального права. Наголошується, що будь-яка адміністративна діяльність має базуватися на зобов'язаннях забезпечити рівноправність усіх приватних осіб і відсутність будь-якої дискримінації, правову визначеність, справедливість, неупередженість та об'єктивність. Крім того, до переліку принципів віднесено пропорційність, захист законних очікувань, прозорість і доступ до ефективних правових засобів. Жодні обставини не можуть бути підставою для невиконання зазначених принципів. Останнє стосується й вимоги, згідно з якою органи управління мають виконувати обов'язки ефективно й неупереджено. Окремий наголос зроблено на безперечності додержання принципу субсидіарності, широкого співробітництва та чіткого розподілу обов'язків.

Як наслідок публічного обговорення проекту Модельного кодексу адміністративних процедур ЄС, Європейським Парламентом прийнято Резолюцію «Про закон про адміністративну процедуру Європейського Союзу» від 15.01.2013 року [9], де викладені рекомендації з розроблення закону про адміністративну процедуру ЄС та закріплено правові межі, в яких повинна відбуватися кодифікація адміністративно-процедурного законодавства, загальні принципи діяльності органів публічної адміністрації, вимоги до прийняття адміністративних рішень та їх скасування, і загальні вимоги щодо доступу до інформації про прийняті рішення.

Таким чином, структура проекту Модельного кодексу адміністративних процедур ЄС побудована з урахуванням особливостей правового регулювання адміністративних процедур у різних країнах-членах ЄС.

Отже, оновлення механізмів взаємодії держави з громадянами та бізнесом в Україні можливе лише за умови перерозподілу пріоритетів у системі функцій адміністративного права: з односторонньо-владних принципів акцент має бути зміщений на розвиток правозахисної й охоронної функції адміністративного права, реалізацію прав і законних інтересів громадян та організацій. Адже за допомогою адміністративного права реалізуються гарантовані державою права громадян і юридичних осіб, оскільки забезпечення й захист цих прав

є публічним інтересом держави. Інакше кажучи, захист та реалізація прав і законних інтересів приватних осіб мають стати сутністю правозахисної функції адміністративного права України.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

2. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.

3. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.

4. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.

5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text/>

6. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

7. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2014. Випуск 59. С. 185–193.

8. Бережна К. В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. № 6-2, частина 2. Дніпро, 2015. С. 110–114.

9. On a law of administrative procedure of the European Union : European Parliament Resolution of 15 January 2013 (2012/2024(INL)) / European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/>