

ЗАТВЕРДЖЕНО

**Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»**

18 квітня 2019 року № 88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач (начальник) кафедри _____ Галина ЛАВРИК

(підпис)

(ініціали, прізвище)

«__» _____ 2022 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ СТАТУС
ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»*

Виконавець роботи: Осіпенко Інна Сергіївна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент:

(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року № 88-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Затверджую

Завідувач (начальник) кафедри __Галина ЛАВРИК
(підпис, ініціали та прізвище)

« ____ » _____ 2022 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ СТАТУС ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У
ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ»**

**студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» освітня програма «Публічне адміністрування»**
(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Осіпенко Інною Сергіївною

Затверджена наказом ректора № 2-Н від «04» січня 2022 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.02.2022 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.02.2022 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.05.2022 р.	
4. Попередній захист роботи	22.06.2022 р.	

Дата видачі завдання « __ » _____ 2022 р.

Студент (-ка) _____

Науковий керівник _____ д.ю.н., проф. Галина ЛАВРИК

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____

(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від « ____ » _____ 2022 р.

Секретар ЕК _____

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,
виконаної студенткою**

Осіпенко Інною Сергіївною

(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

ступеня магістра

**на тему «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ СТАТУС
ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2022 р.

Секретар ЕК _____

(підпис)

(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Осіпенко Інна Сергіївна. Адміністративно-процедурний статус приватної особи у відносинах з органами публічної влади.

Магістерська робота зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», освітня програма «Публічне адміністрування» — ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», м. Полтава, 2022 р.

Магістерська робота присвячена дослідженню статусу приватної особи в ході провадження адміністративної процедури адміністративними органами.

Актуальність теми обумовлена тим, що питання врегулювання на законодавчому рівні процедури взаємовідносин органів державної влади з громадянами є важливим в контексті утвердження демократизму та забезпечення реалізації ключових прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, особливо в контексті інтеграції України до Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі провадження адміністративних процедур.

Предметом дослідження є адміністративно-процедурний статус приватної особи у взаємовідносинах з публічною адміністрацією, а також принципи належного адміністрування.

У магістерській роботі за допомогою низки наукових методів дослідження, а саме методів аналізу, абстрагування, історико-правового, діалектичного та прогностичного, а також структурно-функціонального та системного підходів було проведено комплексне та системне дослідження адміністративно-процедурного статусу приватної особи у відносинах з органами публічної влади, досліджено джерела регулювання адміністративних процедур, визначено зміст принципів належного адміністрування, надано характеристику чинного законодавства, досліджено судову практику, у тому числі практику Конституційного Суду України в контексті застосування законодавства про адміністративну процедуру.

Сформульовано авторські висновки щодо суспільно-політичних поглядів щодо залежності особи від адміністративних процедур, запропоновано класифікацію принципів належного адміністрування.

Ключові слова: адміністративна процедура, публічна адміністрація, належне врядування, належне адміністрування.

SUMMARY

Osipenko Inna Sergiivna. Administrative and procedural status of an individual in relations with public authorities.

Master's thesis in specialty 281 "Public Administration", educational program "Public Administration" — University of Ukoopspilka "Poltava University of Economics and Trade", Poltava, 2022

The master's thesis is devoted to the study of the status of individuals during the administrative procedure by administrative bodies.

The urgency of the topic is due to the fact that the issue of regulating at the legislative level the procedure of relations between public authorities and citizens is important in the context of democracy and ensuring the realization of key rights, freedoms and responsibilities of man and citizen, especially in Ukraine's integration into the European Union.

The object of research is public relations that arise in the process of administrative procedures.

The subject of the research is the actual administrative-procedural status of an individual in relations with the public administration, as well as the principles of proper administration.

In the master's thesis with the help of a number of scientific research methods, namely methods of analysis, abstraction, historical and legal, dialectical and prognostic, as well as structural-functional and systemic approaches, a comprehensive and systematic study of administrative and procedural status of individuals in relations with public authorities, sources of regulation of administrative procedures. the content of the principles of proper administration is determined, the current legislation is described, judicial practice is studied, including the practice of the Constitutional Court of Ukraine in the context of application of the legislation on administrative procedure.

The author's conclusions on socio-political views on the dependence of the individual on administrative procedures are formulated, the classification of the principles of proper administration is proposed.

Key words: administrative procedure, public administration, good governance, good administration.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО СТАТУСУ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
1.1. Суспільно-політичні підходи до розуміння залежності особи від адміністративних процедур.....	7
1.2. Змістовне наповнення, термінологічне визначення та відмінність категорії «належне урядування» від категорії «належне адміністрування».....	13
РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ (ВИМОГИ) НАЛЕЖНОГО Й ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА	
2.1. Принципи належного адміністрування відповідно до європейської концепції.....	20
2.2. Принципи належного та ефективного адміністрування у національному законодавстві.....	26
РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОКРАЩЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРОЦЕДУРНОГО СТАТУСУ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
3.1. Законодавче регулювання провадження адміністративної процедури.....	34
3.2. Судова практика в частині перегляду рішень, прийнятих за результатами адміністративної процедури, а також оскарження процесуальних порушень.....	42
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	63

ВСТУП

Із самого початку організації зародків людської цивілізації, утворення перших держав було викликано певними чинниками: необхідність організації захисту від сусідніх держав та/або племен, можливість організації суспільного виробництва та праці, забезпечення функціонування суспільства, організації перерозподілу суспільних благ і т.д. У ході еволюції розуміння функцій держави як такої та її трансформації, вищеназвані чинники не зникли, а лише трансформувалися та поступово доповнювалися новими, розвиток людини та суспільства неодмінно викликав і викликає й переосмислення суті держави.

На сьогодні, більшість держав світу є демократичними або так чи інакше формально визнають демократизм (або прагнення до його встановлення) керівним у своїй діяльності, тому на перший план виходить необхідність відокремлення держави від приватної сфери життя з одночасним підвищенням впливу громадян на здійснювану політику через рівні, прозорі та справедливі процедури. Держава стає механізмом задоволення ключових як загальних потреб суспільства, так і потреб окремої людини, в тих сферах, які цього об'єктивно потребують або в сферах, які суспільство визначило та делегувало державі. А враховуючи об'єктивно порівняно нерівні можливості окремого громадянина з можливостями держави, зацікавленість суспільства в тому, щоб вона прозора виконувала свої зобов'язання перед суспільством поступово, разом із підвищенням її ролі в задоволенні потреб громадян, зростає.

У зв'язку з цим, питання врегулювання на законодавчому рівні процедури взаємовідносин органів державної влади з громадянами є важливим в контексті утвердження демократизму та забезпечення реалізації ключових прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Обрання Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу потягнуло за собою зобов'язання нашої держави в тому числі по забезпеченню прозорості та ефективності функціонування органів державної

влади, особливо в контексті відносин з громадянами. Однак, важливим аспектом обраної теми дослідження залишається також порядок притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, застосування негативних засобів впливу з боку адміністративних органів, за результатами нагляду або за ініціативою третіх осіб. Такі процедури тісно пов'язані з обмеженням прав приватних осіб, їх результати стають предметом оскарження як в національних судах України, так і в міжнародних, зокрема Європейському суді з прав людини, що часто призводить до формулювання правових позицій, якими формулюються, уточнюються або визнаються незаконними певні законодавчо закріплені аспекти здійснення адміністративних процедур.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративних процедур.

Предметом дослідження є власне адміністративно-процедурний статус приватної особи у взаємовідносинах з публічною адміністрацією, а також принципи належного адміністрування.

Дослідженням окремих загальнотеоретичних питань, пов'язаних зі здійсненням адміністративних процедур та впровадженням і наступною реалізацією принципів належного врядування та належного адміністрування, займалася низка як зарубіжних (Д. Осборн [10], Дж. Понс [18], Г. Хортон [13]), так і вітчизняних науковців як О. Буханевич [5], Н. Галіцина [11], Г. Гутченко [43], Д. Лученко [48], І. Юрійчук [1] та ін.

Метою роботи є комплексне та системне дослідження адміністративно-процедурного статусу приватної особи у відносинах з органами публічної влади.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання:

- встановити зміст поняття адміністративної процедури;
- проаналізувати еволюцію суспільно-політичних поглядів на роль особи в публічному управлінні;
- розкрити зміст концепцій “належне урядування” та “належне адміністрування”, визначити їх співвідношення;

- проаналізувати загальні та спеціальні принципи належного адміністрування;

- дослідити стан законодавчого регулювання провадження адміністративної процедури в Україні, назвати та охарактеризувати актуальні проблеми;

- проаналізувати наявну судову практику в частині перегляду рішень, прийнятих за результатами адміністративної процедури, а також оскарження процесуальних порушень, у тому числі практику Конституційного Суду України.

Методи дослідження. Методологічну основу даної роботи становить система загальнонаукових та спеціально-наукових методів дослідження, спрямованих на отримання об'єктивних результатів. У магістерській роботі, зокрема, використано наступні теоретичні та емпіричні методи наукового дослідження:

- *метод аналізу*, який дозволив визначити сутність поняття «адміністративна процедура», «належне врядування», «належне адміністрування» та встановити особливості кожної із окреслених категорій;

- *діалектичний метод* дав змогу визначити стан та основні закономірності законодавчого процесу щодо регулювання процесу прийняття рішень в індивідуальних справах адміністративними органами в Україні;

- *історико-правовий*, який було використано для дослідження еволюційного розвитку суспільно-політичних поглядів на залежність особи від адміністративних процедур;

- *прогностичний та метод абстрагування* застосовано під час формулювання рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері адміністративних процедур, конструктивного оновлення правових норм;

- *системний підхід* уможливив аналіз принципів належного адміністрування як невід'ємної складової концепції належного врядування;

- *структурно-функціональний підхід* застосовувався для дослідження сутності кожного принципу належного адміністрування, їх функціонального призначення та взаємодії один з одним.

Наукова новизна роботи. Магістерська робота містить авторські висновки, які можуть бути використані як на теоретичному, так і практичному рівнях, а саме:

набули наступного розвитку:

- зміст поняття адміністративна процедура, належне врядування та належне адміністрування;

- корелятивний зв'язок та відмінності концепцій належного врядування та належного адміністрування;

уперше:

- проаналізовано суспільно-політичні погляди стосовно залежності приватної особи від адміністративних процедур;

- проведено класифікацію принципів належного адміністрування з огляду на їх зміст та сферу дії;

удосконалено:

- рекомендації та пропозиції щодо покращення національного законодавства у сфері адміністративних процедур;

- розуміння сутності адміністративно-процедурного статусу приватної особи під час її взаємодії з органами публічної адміністрації.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку інформаційних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 71 сторінок комп'ютерного тексту. У тексті магістерської роботи розміщено перелік інформаційних джерел, що містить 59 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО СТАТУСУ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Суспільно-політичні підходи до розуміння залежності особи від адміністративних процедур

Дослідження будь-якого явища починається з формулювання понятійного апарату, тобто таких лексичних одиниць, які здатні найбільш повно і недвозначно розкривати ті чи інші характеристики досліджуваного предмета. І хоча науковці часто по різному підходять до розкриття наукових понять, все ж вони намагаються послуговуватися однаковою термінологією, незважаючи на різний підхід до надання визначень, а тому оперування загальноновизнаними категоріями дає можливість ґрунтовно підійти до дослідження, впевнено і точно знаходити і вивчати наукові праці з предмету, що досліджується, зрозуміло і точно викладати власні міркування в науковій праці. Тому пропонуємо дослідити етимологію поняття “адміністративна процедура”, навести різні підходи до її визначення, сформулювати власну позицію щодо того, яке визначення найбільш повно відповідає сутності досліджуваного поняття.

Українське слово іншомовного походження *процедура*, хоча і представлено у більшості європейських мов, як і багато інших наукових термінів має корінням латинське дієслово *procedo*, тобто *просуваюся*. У слов’янських мовах досліджуваний термін виник в результаті запозичення з французької слова *procedure*, що має ту ж саму етимологію. У англійській мові слово *procedure* означає набір дій які є офіційним або загальноприйнятим способом здійснення чого-небудь. У сучасній українській мові *процедура* означає: офіційно встановлений чи узвичаєний порядок

здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [1, с. 151].

У свою чергу, слово *адміністративний* прослідковується з латинської мови, де *administrare* – допомагати, служити, виконувати, завідувати, з французької *administrer* – управляти, *administratif* – управлінський (адміністративний). У сучасній українській мові, якщо не брати до уваги юридичну науку, де адміністративне – ціла галузь права, зазвичай вживається по відношенню до органів управління або управління як такого [2, с. 116]. Отже, суто з лінгвістичної точки зору адміністративну процедуру можна визначити як управлінський порядок дій або як порядок дій органів управління.

У зв'язку з цим, досить слушною видається думка І. Бойка, який зазначив, що поняття *адміністративна процедура* змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є порядком у вчиненні дій для досягнення певного результату. По-друге, термін *адміністративний* в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, передусім, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання відмінних принципів і правил [2, с. 116-117].

Враховуючи вищевикладене, не можна не зазначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки України відповіді на питання про єдине і однозначне визначення терміна *адміністративна процедура* українськими науковцями наразі не вироблено, як і не містить такого визначення вітчизняне законодавство. Більше того, перешкодою на шляху формулювання одностайної концепції адміністративної процедури стоїть відсутність розмежування поняття процедури з таким фундаментальним феноменом як адміністративний процес.

Враховуючи соціалістичне минуле України, не дивно, що сприйняття та утвердження деяких сучасних концепцій західної правової думки потребує певного часу та адаптації до реалій нашої держави.

Вітчизняні науковці пропонують наступні визначення поняття адміністративної процедури. Так, І. Юрійчук вважає, що під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [1, с. 154]. Тоді як Ю. Басова пропонує розуміти під адміністративними процедурами встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [3, с. 123]. За визначенням С. Брателя, 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 [4, с. 102]. У свою чергу, 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 [5, с. 128].

На нашу думку, усі наведені визначення збігаються за обсягом та чітко визначаються поняття, що вивчається. Окремо хотілося б звернути увагу на те, що невключення до визначення такого елементу як спрямованість/пов'язаність/мета з реалізації прав, свобод та законних інтересів певних суб'єктів, призводить до спотворення його змісту, адже суперечить самій суті створення та існування органів

державної влади України, уся діяльність яких базується на принципі верховенства права.

Отже, адміністративна процедура – це встановлений нормами матеріального права України порядок діяльності адміністративних органів щодо вирішення справ, які виникають у зв'язку з реалізацією прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, за зверненням заінтересованих осіб або за ініціативою адміністративного органу в межах його повноважень, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Варто зазначити, що кожна історична епоха вкладає власний зміст, напрями та структуру системи публічного управління, що, передусім, було пов'язано з культурологічними особливостями кожної історичної епохи та держави, утім, попри суттєві відмінності у підходах до організації публічного адміністрування, у різних країнах були сформовані загальні принципи та відповідні моделі державного управління [6].

Так, модель управління можна визначити теоретично обґрунтовану цілісну сукупність уявлень про те, як виглядає система управління з власною структурою та функціями, а також щодо того, як вона взаємодіє з різними суб'єктами, яким чином відбувається адаптація до змін тощо [7]. У цілому, з огляду на специфіку організації публічної влади в різних державах, теоретики виокремлюють три моделі: ідеальна бюрократія (“*Old Public Management*”), модель нового публічного менеджменту (“*New Public Management*”) та належне врядування (“*Good Governance*”) [8]. При цьому, необхідно зауважити, що превалювання конкретної моделі перебуває у прямому корелятивному зв'язку із суспільно-політичними підходами до розуміння залежності приватної особи від адміністративних процедур.

Так, німецьким соціологом М. Вебером, який наразі визначається засновником “теорії бюрократії” було виокремлено теорію ефективної організаційної структури на основі ідеї раціональної бюрократії та запропоновано шість принципів сучасної системи бюрократії, а саме:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка фіксується у правилах чи наказах, що встановлюють закони.

2. Принцип ієрархічності, що встановлює підпорядкованість в організації та здійсненні адміністративного контролю згори до низу.

3. Діяльність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, регламентується чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).

4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.

5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.

6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правилах та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації [9].

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що бюрократична модель не передбачає жодного “людиноцентристського” підходу, тобто повністю нівелює роль приватної особи щодо управління або участі у державних справах. Більше того, така модель абсолютизує “верхівку публічної адміністрації”, а тому верховенство права та інші принципи, що гарантують реалізацію прав та законних інтересів приватних осіб, за даної моделі відсутні.

У зв'язку з жорсткою ієрархічністю, яка є недоліком бюрократичної моделі на сучасному етапі, вже у 70-х роках ХХ століття вона почала піддаватися гострій критиці. Громадськість вимагала започаткувати антибюрократичні форми державного управління, надання можливостей контролю та керівництва публічними адміністраціями, а такою зміну відносин між соціальними установами. Неминучий перехід від бюрократичної моделі управління до ринкової був заздалегідь передбачений та прогнозований науковцями [6]. Як результат, бюрократичну модель державного управління було актуалізовано із впровадження концептуально нових принципів та стандартів, з огляду на що відбувся перехід до наступної моделі, а

саме “нового публічного менеджменту”, засадничі якої були сформульовані Д. Осборном і Т. Геблером, зокрема:

- розвиток конкуренції між постачальниками управлінських послуг;
- розширення прав громадян із передачею контролю над діяльністю урядових установ від чиновників-бюрократів до громад;
- оцінювання роботи установ за результатами, а не за витратами;
- децентралізація управління, включення духу співпраці та взаємодопомоги у роботу;
- актуалізація стимулювання вирішення проблем, які виникають у суспільстві, із залученням усіх секторів (державного, приватного та некомерційного) [10]. Очевидно, що оновлення моделі державного управління до таких принципів дозволило принаймні частково зосередити увагу управлінського апарату на приватних суб'єктах, надаючи їм повноваження щодо контролю за публічною адміністрацією.

Разом з тим, враховуючи сучасний розвиток суспільства, необхідність ефективного контролю та нагляду за публічними інституціями, наприкінці ХХ століття міжнародними організаціями (ООН, Світовий банк, МВФ) розпочалось широке впровадження категорії “*Good Governance*” (належне врядування), особливості якого будуть розглянуті у наступних розділах роботи. У цілому, саме концепція *good governance* дозволила сформувати “людиноцентристський” підхід публічних органів та змусила останніх гарантувати права осіб при здійсненні публічного управління.

Таким чином, суспільно-політичні погляди на залежність приватних суб'єктів від публічного адміністрування мають еволюційну природу та пов'язані із часом превалювання моделей державного управління. Бюрократизація управлінських процесів повністю виключила роль особи у адмініструванні, що на сьогодні видається абсолютно неприйнятним.

1.2. Змістове наповнення, термінологічне визначення та відмінність категорії «належне урядування» від категорії «належне адміністрування»

Враховуючи обрання Україною євроінтеграційного підходу та перманентну гармонізацію національного законодавства до *acquis communautaire* Європейського Союзу, а також утвердження та розвиток України як демократичної та правової держави видається актуальним дослідження відповідних стандартів у сфері публічної адміністрації, які були сформовані та запроваджені згідно з європейською концепцією урядування з метою конструктивного оновлення українських правових норм та правозастосовної практики.

Варто відзначити, що концепція належного урядування є лише однією з трьох підходів до публічного управління, яка викристалізувалася поступово, після переходу від класичної (бюрократичної) моделі управління (*Old Public Management*) до нового публічного менеджменту (*New Public Management*), який у кінцевому вигляді змінило власне належне урядування (*Good Governance*) [11, с. 103]. Примітно, що концепція належного урядування була виокремлена з-поміж інших після повалення Берлінської стіни, а першою міжнародною інституцією, яка згадала про належне урядування, став Світовий банк, який ще в 1989 р. у дослідженні щодо держав Південної Африки («Від кризи до сталого розвитку») визначив термін «урядування» (*Governance*) як націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами [12].

При цьому, як зазначив Г. Хортон, серйозні реформи публічної адміністрації в Європі та в країнах інших регіонів, що відбуваються в останні десятиліття, відображають фундаментальні зміни ролі держави, парадигм державного бюрократизму та ідей про те, як керувати використанням державних ресурсів для досягнення політичних цілей та завдань [13, с. 3]. Тобто, передумовами фундаментальної зміни підходу публічної адміністрації до використання власних

ресурсів є превалювання істотної ролі держави, яка у зв'язку з форсованим розвитком принципу верховенства права не могла залишатися актуальною та дієвою.

Змістовно, термін “належне урядування”, попри його інтеграцію у лексикон міжнародного співтовариства, не є до кінця визначеним. У зарубіжних джерелах під належним урядуванням розуміють явище, яке визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями [14]. Водночас, визначення такого поняття, на нашу думку, є доволі широким та не розкриває повною мірою принципові відмінності концепції “*good governance*” поряд з іншими моделями публічного управління, а також характер взаємодії приватних осіб з публічною адміністрацією. Більш вдалим видається розкриття змісту досліджуваного поняття як такого, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства (громадян) беруть активну участь і залучаються спільно з урядом до досягнення взаємовигідних цілей соціального, економічного та культурного розвитку [15].

Варто зазначити, що незважаючи на доволі диференційовані підходи науковців до встановлення змістовного наповнення категорії належного урядування, останню можна визначити крізь призму принципів, які у ній закладено. Так, у Концепції належного урядування 2007 р. описуються деякі умови існування та реалізації на практиці *good governance*, до яких належать участь суспільства в управлінні, орієнтованість на досягнення консенсусу, підзвітність, прозорість, компліментарність соціальному запиту, який склався, ефективність та дієвість, справедливість та дотримання принципу верховенства права. Належне урядування забезпечує мінімізацію корупції, враховує думку меншин і найуразливіших верств суспільства при прийнятті відповідних рішень. Окрім цього, при наявності такої концепції публічного управління задовольняються справжні, тобто ті, що мають місце сьогодні, і беруться до уваги майбутні потреби суспільства. Відповідно до принципу прозорості в основі належного урядування, прийняття рішень та їх

виконання здійснюються таким чином, щоб дотримуватися правил і норм, а відповідна інформація знаходиться у вільному доступі, зокрема, для тих, на кого впливають такі рішення та їх виконання. Отже, ключовою вимогою належного урядування є підзвітність. При цьому, не тільки державні установи, але й організації приватного сектору повинні бути підзвітні (державі та інституційним зацікавленим сторонам) [16, с. 12].

У контексті аналізу терміну належного урядування актуальним залишається питання кореляції такого поняття з іншою суміжною категорією – “належне адміністрування”. Враховуючи євроінтеграційні прагнення нашої держави, слід звернути увагу на те, що право на належне адміністрування визначається на рівні законодавства ЄС. Так, ст. 41 Глави V Хартії основних прав Європейського Союзу, що відображає унормовану модель добросовісних та відповідальних взаємовідносин громадян і органів влади та їхніх посадових осіб. У концентрованому вигляді зі змісту окресленої статті можна виокремити наступні права приватних осіб у взаємовідносинах з публічною адміністрацією:

- 1) право кожної людини висловити свою думку до того, як до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити для неї несприятливі наслідки;
- 2) право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосується, при дотриманні конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;
- 3) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення [17].

Більше того, Суд Європейського Союзу доволі часто посилається на категорію “належного адміністрування”, проте не розкриває її сутність. Утім, у концептуальному відношенні окреслене поняття може бути інтерпретовано через елементи, які є детермінуючими та визначають його зміст. Вивчення прецедентного права свідчить, що належне адміністрування ґрунтується на таких тезах: перш ніж прийняти рішення, публічні інститути мають дотримуватися належної процедури, а саме заслуховувати зацікавлених осіб, враховувати всі релевантні фактори і відкидати нерелевантні, брати до уваги залучених інтереси зацікавлених суб'єктів та ін. [18, с. 558].

Фактично, належне адміністрування включає в себе низку засадничих принципів, керуючись якими приватні особи мають певні гарантії додержання власних прав у взаємовідносинах з публічними інституціями. Загалом, до таких засадничих положень належать:

- *право особи бути вислуханою (або право на участь)*, яке, як зазначив Європейський Суд з прав людини у рішенні у справі *Fomin v. Moldova*, не тільки включає можливість робити подання суду, але й обумовлює наявність обов'язку суду відобразити у рішенні причини, тобто вказати, чому відповідні аргументи були прийняті або відхилені. Ці положення означають, що процесуальною формою забезпечення права бути вислуханим є мотивувальна частина рішення, яка, як зазначають дослідники, свідчить, що сторони почуті (п. 31) [19].

- *принцип доступу до інформації*, що означає, що приватному суб'єкту за його запитом має бути надана уся інформація у справі стосовно нього. Результативність такої вимоги гарантує можливість одержати інформацію до прийняття органом публічної адміністрації рішення, щоб особа використала її перед висловленням власної позиції.

- *принцип допомоги та представництва*, який передбачає обов'язок адміністративного органу сприяти приватному суб'єкту у реалізації його прав та законних інтересів шляхом консультивання, яке допоможе особі розібратися у приписах законодавчих актів, зрозуміти, які документи необхідно подати, як вони мають бути оформлені та ін. Фундаментальність окресленого принципу підтверджується неодноразовим конституційним наглядом за його дотриманням. Наприклад, у рішенні Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року (справа про рівність сторін судового процесу) зазначено, що особиста участь засудженого, який відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань, як сторони судового процесу створює передумови для повного, всебічного, об'єктивного та неупередженого розгляду справи. Така участь засудженого як сторони у розгляді справи в судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій повинна забезпечуватися відповідним процесуальним законом. Рішення

про порядок участі засудженого як сторони у розгляді справи зобов'язаний приймати суд у порядку та на умовах, визначених відповідним процесуальним законом [20]. Екстраполюючи зазначену вище тезу на процедуру публічного адміністрування в аспекті дотримання концепції “належного урядування” можна зробити висновок про її абсолютну релевантність, адже національне законодавство має гарантувати кожній особі можливість брати участь у власній справі, що досягається зокрема допомогою адміністративного органу в роз'ясненні цього права.

- *принцип викладу мотивів*, за яким орган публічної влади зобов'язаний зазначити підстави прийняття відповідного рішення стосовно приватної особи. Це пов'язано з тим, що суб'єкт приватного права, чий права та інтереси були порушені конкретним рішенням, має змогу спростувати певні факти, що були покладені в основу оспорюваного акта. Більше того, мотивування владних правозастосовних актів є одним із аспектів права, передбаченого ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Так, у рішенні ЄСПЛ у справі “*Elisei-Uzun și Andonie împotriva României*” [21] Суд зазначив, що пункт 1 статті 6 зобов'язує суди умотивовувати свої рішення, але дану вимогу не слід розуміти як таку, що вимагає детальної відповіді на кожний аргумент. Ступінь застосування цього обов'язку може змінюватися залежно від характеру рішення. Більше того, необхідно враховувати, зокрема, різноманітність доводів, з якими сторона у справі може звернутися до суду, та відмінності, що існують у Договірних Державах стосовно встановлених законом положень, звичаєвих норм, правових висновків та викладення і підготовки судових рішень. Ось чому питання про те, чи виконав суд обов'язок умотивувати своє рішення, як того вимагає стаття 6 Конвенції, можливо вирішити лише обставин відповідної справи.

- *забезпечення засобів правового захисту*, що у загальному вигляді являє собою обов'язок публічного органу, що приймає рішення стосовно приватного суб'єкта, зазначити інформацію, необхідну для оскарження владного рішення, у

тому числі вказати орган, уповноважений розглядати скаргу, строки для оскарження тощо.

Зазначені принципи будуть більш детально розглянуті у наступних розділах роботи.

Таким чином, концепція належного адміністрування як один із невід'ємних аспектів концепту належного урядування у цілому дозволяє приватним особам ефективно використовувати власні права та мінімізувати випадки необгрунтованої дискреції публічних інституцій. Як *good governance*, так і *good administration* є детермінуючими складовими демократичного устрою держави. Разом з тим, належне урядування є більш широкою категорією, що включає в себе стандарти належного адміністрування.

Примітно, що проаналізовані вище принципи і стандарти належного урядування знайшли лише фрагментарне закріплення у національному законодавстві. Разом з тим, з огляду на національну правозастосовну практику, вбачається визнання з боку юрисдикційних органів категорій належного урядування. Так, відповідно до мотивувальної частини рішення Вінницького окружного адміністративного суду у справі від 15 грудня 2021 року, Суд врахував, що порушення органом місцевого самоврядування процедури передачі земельних ділянок у власність, з огляду на дотримання позивачами визначених законодавством вимог, є порушенням конституційного принципу належного урядування, що знайшов закріплення, зокрема у статті 6 (органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України), статті 8 (в Україні визнається і діє принцип верховенства права), статті 19 (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) Конституції України [22]. Тобто, у даному випадку судом було застосовано розширювальне тлумачення конституційних норм та фактично продекларовано необхідність реалізації європейських стандартів публічної адміністрації в Україні.

Таким чином, дослідження концепції “належне урядування” та такої складової останньої як “належне адміністрування” дозволяє зробити висновок про їх результативність передусім в аспекті реалізації прав та законних інтересів приватних суб’єктів. Впровадження та чітка регламентація зазначених правових явищ у національному законодавстві дозволить не лише вкотре кваліфікувати Україну як демократичну та правову державу, але й наблизить національне законодавство та стандартів та принципів європейського співтовариства.

РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ (ВИМОГИ) НАЛЕЖНОГО Й ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Принципи належного адміністрування відповідно до європейської концепції

У попередніх розділах роботи було фрагментарно окреслено низку принципів, які становлять зміст концепції належного адміністрування. Водночас, вбачається за необхідно проаналізувати їх більш детально задля забезпечення фундаментального розуміння гарантій приватних осіб у взаємовідносинах з публічними інституціями.

Слід зауважити, що загальні вимоги до права як такого, законодавчої та виконавчої діяльності у правовій державі, спричиняє побудову системи основоположних засад та правил, дотримання яких здатне у повній мірі забезпечити бажаний результат будь-якої діяльності держави та її уповноважених органів – забезпечення реалізації, захист та/або поновлення законних прав осіб, встановлення справедливості, недопущення або припинення правопорушень, підтримання конституційного ладу та правопорядку. Отже, дотримання принципів права як такого та окремих принципів законодавства є об'єктивно необхідною умовою функціонування будь-якої сучасної демократичної правової держави. Не є виключенням і діяльність щодо провадження адміністративної процедури, принципи якої, на відміну від принципів сучасного кримінального, цивільного, адміністративного процесу, провадження у справах про адміністративне правопорушення, поки що системно законодавчо не оформлені. Однак, їх система все ж таки прослідковується у законодавстві та активно вивчається на науково-теоретичному рівні.

Так, принципи адміністративної процедури можна визначити як законодавчо закріплені основоположні (засадничі) ідеї, вимоги, якими визначається сутність та зміст адміністративної процедури, за допомогою яких чітко прослідковуються закономірності її становлення і напрями розвитку [23, с. 23].

Разом з тим, розглядаючи звужуючи обсяг загальної категорії принципів адміністративної процедури та у подальшому екстраполюючи їх на концепцію “належного адміністрування”, принципи належного адміністрування, на нашу думку, можна визначити як фундаментальні ідеї, керівні засади, які покладені в основу концепції *good administration* та керуючись якими забезпечується гарантування та реалізація прав приватних суб’єктів у їх взаємовідносинах з публічними інституціями.

Регламентация принципів, що складають сутність такого аспекту належного врядування як належне адміністрування, проведена, передусім, на рівні актів “м’якого права” (*soft law*), до яких Л. Сенден відносить інформаційно-підготовчі, інтерпретаційно-установчі та формальні і неформальні засоби впливу [24, с. 23]. Тобто, акти *soft law* не формулюють обов’язкові для слідування правила поведінки. Більше того, як зазначає Є. Смичок, не завжди можна стверджувати, що в актах *soft law* взагалі формулюються будь-які норми права [25, с. 16]. На нашу думку, регламентация принципів належного врядування в актах «м’якого права», попри декларування зазначених принципів як засадничих ідей, свідчить про те, що вони все ж залишаються здебільшого моральними категоріями, а тому формулюються спершу на рівні відповідних пропозицій та рекомендацій.

Так, окремі принципи належного адміністрування знайшли своє відображення в низці актів м’якого права, серед яких Рекомендація СМ/Rec(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги [26], Рекомендація №R(89)8 про тимчасові заходи судового захисту в адміністративних справах [27], Рекомендація №R(84)15 про публічну відповідальність [28], Резолюція (77)31 про захист особи щодо актів адміністративних органів [29] тощо. Утім, у концентрованому вигляді принципи належного адміністрування містяться у Рекомендації Комітету міністрів Ради

Європи СМ/Rec(2007)7 щодо доброї адміністрації (належного адміністрування) від 20.06.2007 та неодноразово ставали предметом розгляду з боку Європейського Суду з прав людини крізь призму розширювального тлумачення статей Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Так, у рішенні по справі «*Loizidou v. Turkey*» ЄСПЛ зазначив, що Конвенція повинна тлумачитися настільки широко, наскільки це дозволяє зробити компетенція Суду і цілі Конвенції, оскільки тільки в такому випадку можливо забезпечити реальний і ефективний захист прав і свобод людини, що гарантуються Конвенцією і Протоколами до неї, відповідно до сучасних умов життя суспільства [30].

Так, враховуючи теоретичні доробки та провозастосовну практику, до принципів належного адміністрування відносяться:

1) законність і відповідність законній цілі (стаття 2: рішення ЄСПЛ у справах «*Lashmankin and Others v. Russia*» від 07.02.2017, «*Prokopovich v. Russia*» від 18.11.2004, «*Xintaras v. Sweden*» від 22.06.2004);

2) рівність перед законом і судом (стаття 3: рішення ЄСПЛ у справах «*Gnahoré v. France*» від 19.09.2000, «*Zarb Adami v. Malta*» від 20.09.2006);

3) об'єктивність і неупередженість (стаття 4: рішення ЄСПЛ у справі «*Ahmed and Others v. The United Kingdom*» від 02.09.1998);

4) пропорційність (ст 5: рішення у справах «*Hutten-Czapska v. Poland*» від 19.06.2006, «*Soering v. The United Kingdom*» від 07.07.1989, «*Xintaras v. Sweden*» від 22.06.2004);

5) правова визначеність (статті 6, 21: рішення ЄСПЛ у справах «*Bélané Nagy v. Hungary*» від 13.12.2016, «*Brumărescu v. Romania*» від 28.10.1999, «*Khan v. The United Kingdom*» від 12.05.2000);

6) строковість (ст. 7: рішення у справах «*Dubetska and Others v. Ukraine*» від 10.02.2011, «*Moskal v. Poland*» від 15.09.2009, «*Öneryıldız v. Turkey*» від 30.11.2004, «*Rysovskyy v. Ukraine*» від 20.10.2011);

7) конфіденційність і захист персональних даних (ст 9: рішення у справах «*Gaskin v. The United Kingdom*» від 07.07.1989, «*Haralambie v. Romania*» від

27.10.2009, «*K. H. And Others v. Slovakia*» від 28.04.2009, «*Klass and Others v. Germany*» від 06.09.1978);

8) відкритість (стаття 10: рішення у справах «*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*» від 20.05.1999, «*Budayeva and Others v. Russia*» від 20.03.2008, «*Guja v. Moldova*» від 12.02.2008, «*Jersild v. Denmark*» від 23.09.1994);

9) право на доступ (стаття 13: рішення у справах «*Kuharecalias Kuhareca v. Latvia*» від 07.12.2004, «*Markov and Markova v. Ukraine*» від 13.10.2015);

10) право на участь (ст. 15: рішення у справах «*Hatton and Others v. The United Kingdom*» від 08.07.2003, «*Taşkın and Others v. Turkey*» від 10.11.2004);

11) право бути почутим (статті 14, 15: рішення ЄСПЛ у справах «*Buscemi v. Italy*» від 16.09.1999, «*McMichael v. The United Kingdom*» від 24.02.1995);

12) представництво та допомога (стаття 14: рішення ЄСПЛ у справі «*Chahal v. The United Kingdom*» від 15.11.1996);

13) форма адміністративних рішень та повідомлення про них (статті 17, 18: рішення ЄСПЛ у справах «*De Geouffredela Pradelle v. France*» від 16.12.1992, «*Meltex Ltd. And Movsesyan v. Armenia*» від 17.06.2008);

14) виконання адміністративних рішень (стаття 20: рішення ЄСПЛ у справах «*Agrokompleks v. Ukraine*» від 06.10.2011, «*Dubetska and Others v. Ukraine*» від 10.02.2011);

15) внутрішній перегляд (статті 22, 23: рішення ЄСПЛ у справі «*Tsfayo v. The United Kingdom*» від 14.11.2006);

16) право на оскарження (ст. 22: рішення у справах «*P., C. and S. v. The UK*» від 16.07.2002, «*Ringelsen v. Austria*» від 16.07.1971, «*Taşkın and Others v. Turkey*» від 10.11.2004, «*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*» 19.04.2007);

17) відповідальність і відшкодування (стаття 23: рішення ЄСПЛ у справах «*De Souza Ribeiro v. France*» від 13.12.2012, «*Jabari v. Turkey*» від 11.07.2000, «*Rysovskyy v. Ukraine*» від 20.10.2011);

18) виконання судових рішень (стаття 23: рішення ЄСПЛ у справі «*Agrokompleks v. Ukraine*» від 06.10.2011) [31, с. 185-188].

Зазначені вище принципи становлять базис функціонування не лише адміністративних органів, а й будь-яких органів публічної влади. У зв'язку з чим, на нашу думку, вони належать до загальних принципів належного адміністрування.

Водночас, спеціальні принципи належного адміністрування сформульовані на рівні Омбудсменів держав-членів Європейського Союзу. При цьому, примітно, що відповідно до офіційного роз'яснення стосовно принципів належного адміністрування, наданого Європейським Омбудсменом, такі засадничі ідеї не є контрольним списком, остаточним чи єдиним засобом, за допомогою якого можна оцінювати та вирішувати окремі випадки [32, с. 4].

Так, до спеціальних принципів належного адміністрування віднесено 6 основоположних засад:

1. Правильність, законність (*Getting it right*), який означає необхідність діяти у відповідності до встановлених на законодавчому рівні положень, правил, процедур та з додержанням прав усіх зацікавлених осіб; прийняття розумних рішень; надання ефективних послуг з використанням компетентного персоналу. Крім цього, цей принцип покладає обов'язок на адміністративний орган діяти з належним урахуванням попередньої практики задля уникнення ситуацій прийняття різних адміністративних рішень при однакових обставинах. Власне, останню тезу можна кваліфікувати як принцип правової визначеності, що передбачений як загальний принцип належного адміністрування. Змістовне наповнення принципу правової визначеності міститься у дослідженні, ухваленому Венеційською комісією на 106-му пленарному засіданні від 11-12 березня 2016 року [33], де встановлено, що однією із складових принципу верховенства права є юридична визначеність. При цьому, Європейський Суд з прав людини у рішенні у справі "*Sunday Times v. United Kingdom*", встановив, що передбачуваність правової норми як один із аспектів принципу юридичної визначеності означає не лише те, що закон має бути адекватно доступним, а й норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою точністю для того, щоб дозволити громадянину регулювати свою поведінку [34].

2. Орієнтованість на споживача (*Being customer focused*) означає дотримання своїх зобов'язань, включаючи будь-які опубліковані стандарти обслуговування; сприяння приватним суб'єктам координації з іншими адміністративними органами (постачальниками послуг). Процедури адміністративних органів мають бути чіткими, а також повинна бути точна, повна й зрозуміла інформація про послугу. У випадку, якщо строки надання адміністративних послуг за наявності відповідних обставин перевищують встановлені, у публічної адміністрації виникає обов'язок повідомити особу, яке є споживачем такої послуги, про це.

3. Відкритість та підзвітність (*Being open and accountable*) передбачає обов'язок мотивувати будь-яке владне рішення, а також передбачає відкритість та чіткість при здійсненні повноважень.

4. Справедливість та співрозмірність (*Acting fairly and proportionately*) містить у собі обов'язок поводитися чемно та сумлінно, не допускати будь-яку (пряму чи непряму) дискримінацію по відношенню до осіб, а також надавати послуги послідовно з дотриманням рівності усіх приватних суб'єктів.

5. Приведення справ у відповідність (*Putting things right*) передбачає обов'язок усунути допущені помилки при прийнятті адміністративних актів, ініціювати внесення змін до існуючих політик та процедур, якщо вони були прийняті з порушенням вказаних принципів належного адміністрування, а також забезпечувати ефективний розгляд скарг, що включає в себе забезпечення справедливого перегляду рішення та дотримання гарантій приватних осіб щодо правового захисту.

6. Прагнення постійного вдосконалення (*Seeking continuous improvement*) змістовно включає в себе обов'язок регулярного перегляду та конструктивного оновлення діючих політик з метою покращення їх ефективності, а також забезпечення одержання відповідних висновків з існуючих скарг задля недопущення їх у майбутньому [32], [35].

Водночас, примітно, що окреслені вище спеціальні принципи належного адміністрування не є сталими та уніфікованими. Так, наприклад, відповідно до

Інформаційного бюлетеня Омбудсмен Співдружності та імміграції запропоновано виокремлювати десять основоположних засад:

1. Ведення точних, повних та доступних записів у сфері адміністративної процедури;
2. Встановлення належного контролю за здійсненням повноважень публічної адміністрації, пов'язаних з примусом;
3. Активне ведення складних справ;
4. Взяття до уваги обмеження систем інформаційних технологій;
5. Виключення під час процедури прийняття владних рішень помилкових припущень;
6. Контроль за здійсненням дискреційних повноважень;
7. Усунення перешкод для обміну інформацією між різними органами влади;
8. Сприяння ефективній комунікації між публічними службовцями;
9. Управління ступенем складності прийняття владних рішень;
10. Перевірка наявності потенційних проблем для прийняття рішень [36].

Отже, враховуючи викладене вище, можна констатувати, що принципи належного адміністрування являють собою фундаментальні ідеї, які обов'язково мають бути покладені в основу діяльності публічної адміністрації. При цьому, незважаючи на їх фрагментарне закріплення, останні можна розділити на загальні, тобто такі, що стосуються процесу функціонування органів публічної влади у цілому та публічної адміністрації зокрема, та спеціальні, що безпосередньо стосуються адміністративних органів.

2.2. Принципи належного та ефективного адміністрування у національному законодавстві

Як і будь-яка інша система принципів у галузі права, принципи адміністративної процедури побудовані навколо загально правових засад, а тому перш ніж переходити до розкриття власне процедурних принципів, звернемося до принципів права, на яких ґрунтуються принципи всіх галузей права та правозастосовної діяльності.

Стрижневим принципом права, який є основним одночасно і для адміністративного права та процесу і для адміністративної процедури, є принцип верховенства права. Він визначає суть і зміст діяльності правової демократичної держави та є основою застосування всієї системи принципів адміністративної процедури [37, с. 150]. Сучасна адміністративно-правова наука визначає цей принцип як такий, відповідно до якого має неухильно забезпечуватися пріоритет прав людини, усі органи державного управління та їх посадові особи мають ним неухильно послуговуватися задля надання можливості реалізації та належного захисту основоположних прав.

У адміністративній процедурі застосування принципу верховенства права означає обов'язок органу ним керуватися, що тягне за собою необхідність окрім безумовного дотримання вимог конкретних нормативно-правових актів, зважати на закони, що мають вищу юридичну силу – головним чином Конституції України та ратифікованих Верховною Радою України міжнародно-правових договорів у галузі прав людини – і в окремих випадках не застосувати законодавство, що їм суперечить [38, с. 32]. До того ж, верховенство права означає пріоритетне значення прав людини у співвідношенні з багатьма іншими соціально-економічними категоріями, як от політичних цілей, економічних благ, ідеологічних, моральних установок, звичаїв та ін.

Важливою настановою верховенства права також є необмеженість права як такого самим лише законодавством (об'єктивованими нормами права), а й наявність у деяких випадках регулюючого впливу усталених норм моралі, традицій, звичаїв, які органічно виникли і розвивалися та прийняті суспільством на сучасному етапі розвитку. З огляду на це, при вирішенні адміністративним органом у порядку

адміністративної процедури індивідуальної справи, він повинен керуватися правом, як втіленням суспільної справедливості, а не як системою законодавчих актів держави.

Не менш важливим складником принципу, що розглядається, є пропорційність. Відповідно до нього, цілі та завдання адміністративного акту, що приймається в ході процедури, мають бути збалансованими з можливим негативним впливом на права та законні інтереси громадян. Завдяки цьому має забезпечуватися захист суспільства від свавілля державного механізму. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або випливає з його положень.

Згідно зі ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [39]. Дане положення Основного Закону нашої держави закріплює принцип законності, що між іншого означає виключну прерогативу Верховної Ради України по встановленню прав та обов'язків учасників, порядок здійснення адміністративної процедури.

Серед загальних принципів права та однією із основних конституційно-правових засад України, є також і принцип рівності. Його втілено у ч. 2 ст. 24 Основного Закону, відповідно до якої не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [39]. Це положення направлено з одного боку на зрівняння прав представників адміністративного органу, які вирішують справу, з правами інших учасників – громадян, а з іншого боку встановлює рівність прав між самими учасниками. Тобто кожна особа має право очікувати такого ж об'єктивного вирішення своєї справи, як і справи будь-якої іншої людини, незалежно від будь-яких суб'єктивних чинників. Даний принцип втілено також у ст. 9 проекту

Адміністративно-процедурного кодексу України 2012 року, який наразі відкликано, де зазначено, що усі учасники адміністративного провадження є рівними перед законом, не може бути обмеження прав учасників адміністративного провадження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, адміністративний орган повинен забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень [40].

Крім того, законопроектом №3475 у редакції з пропозиціями Президента визначено наступні принципи адміністративної процедури.

Обґрунтованість, відповідно до якої адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи, враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи, зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом, а адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам закону. Якщо ж адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний надати належне обґрунтування такої зміни.

Безсторонність або неупередженість адміністративного органу означає, що адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи, а посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції».

Добросовісність і розсудливість, відповідно до яких адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом, повинен

діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства. Водночас і особа-учасник процедури зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними.

Згідно з принципом **відкритості**, адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. При цьому, забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом.

Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом **розумного строку** (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом. Адміністративний орган вирішує справу **своєчасно**, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність. Відповідно до принципу **ефективності**, адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб.

Презумпція правомірності дій та вимог особи означає, що дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Будь-які сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності. Згідно з принципом **офіційності** адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки,

необхідні для вирішення справи, орган не може зобов'язувати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом. Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

Важливим в контексті забезпечення прав і законних інтересів особи принципом є **принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні**. Так, 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 свою чергу, адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультивання учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. Особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи. Крім того, особі гарантується **наявність ефективних засобів правового захисту**, що означає її право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до закону та/або в судовому порядку. Орган, що вирішує справу, зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи [41].

Відповідно до законопроекту №3475 у редакції з пропозиціями Президента, учасниками адміністративного провадження є:

- особа, питання про права, законні інтереси та обов'язки якої вирішується в адміністративному акті (адресат);

- особа яка з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);
- особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження;
- особа, яка з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів звертається до суб'єкта розгляду скарги зі скаргою (скаржник);
- будь-яка інша особа, крім адресата, права, свободи та законні інтереси якої зачіпає або може зачіпати адміністративний акт (заінтересована особа) [41].

Учасника адміністративної процедури в науці адміністративного права визначають як особу, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів. Інтереси ж учасника адміністративної процедури досить різноманітні, адже мета участі в адміністративній процедурі різниться [42].

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка своєю чергою складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права.

Поряд із тим адміністративна правоздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в основній масі юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього

обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент офіційної державної реєстрації як суб'єкта права [42].

Отже, враховуючи викладене вище, можна дійти висновку, що принципи, запропоновані вітчизняним нормо творцем у проекті Закону №3475, попри їх часткову термінологічну неузгодженість, корелюють з принципами належного адміністрування, закріпленими в актах «м'якого права» та у подальшому розкритими у рішеннях Європейського Суду з прав людини. На нашу думку, прийняття Законопроекту №3475 у поточній редакції обумовить гарантування прав та законних інтересів приватних суб'єктів при їх взаємодії з органами публічної адміністрації, що не лише вкотре дозволить констатувати статус України як правової та соціальної держави, але й продекларує відповідність національного законодавства європейським стандартам у сфері публічного управління.

РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІПШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО СТАТУСУ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Законодавче регулювання провадження адміністративної процедури

Загальні напрямки розвитку адміністративного законодавства у радянський період значним чином обумовили стан адміністративного законодавства незалежної України. Це визначило як і подальший шлях розвитку, так і проблеми, вирішення яких й досі є предметом досліджень правників та одним із напрямків державного будівництва вищих органів влади. Значним недоліком радянської системи, як виявилось потім, стала тотальна нерегульованість діяльності органів державного управління на рівні закону у зв'язку із наявністю політичної доцільності, як основного регулятора їх діяльності, що пронизував усю систему управління, де органи партії були органами управління держави. Крім того, нагальної необхідності щодо врегулювання адміністративних процедур не виникало, враховуючи те, що приватний інтерес (який і є основним рушієм провадження адміністративної процедури) практично був відсутнім в умовах тотального панування держави. У зв'язку з цим, з напрацюванням та прийняттям Верховною Радою України нормативно-правового акту, яким би регулювались питання провадження адміністративної процедури, могло б значним чином вплинути на процес викорінення соціалістичних засад адміністративного права, які досі наявні та впливають на деякі процеси сучасного українського суспільства [43, с. 58].

Необхідність системного законодавчого врегулювання адміністративних процедур пов'язана також з тим, що вони здатні підняти ефективність реалізації виконавчої влади, сприяти неухильному виконанню завдань та реалізації

повноважень органами публічної влади. Крім того, адміністративна процедура здатна забезпечити чіткий порядок дій в реалізації приватними особами власних прав і законних інтересів та може впливати на можливість недопущення непрофесіоналізму, ангажованості, корумпованості посадових осіб органів виконавчої влади. Адміністративні процедури здатні встановити справедливий, притаманний демократичному суспільству баланс між інтересами держави в особі уповноважених суб'єктів та приватної особи, фундаментальні інтереси якої є вищою конституційною цінністю, усуваючи відносини підпорядкування та звітності, притаманні адміністративно-владній вертикалі [44, с. 10].

У цьому контексті, необхідним в першу чергу залишається закріплення певного поняття на рівні закону, що автоматично призводить до полегшення наукових пошуків, сприяє інтенсифікації більш конкретних, прикладних наукових досліджень, значно полегшує можливість суспільства сприймати певні правові категорії та послуговуватися ними. Нагальна необхідність встановлення на рівні закону дефініції адміністративної процедури підтверджується також і її частою появою у законодавстві нашої держави [43, с. 55]. Так, «процедура» у тому чи іншому вигляді зустрічається у п. 11 ст. 71 Закону України «Про публічні закупівлі», п. 4 ст. 6 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», п. 21 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України.

У сучасних демократичних державах спрямованість законодавчого процесу обумовлюється насамперед необхідністю встановлення гарантій для законних прав та інтересів приватних осіб, особливо в контексті відносин з державою та її органами. Необхідною умовою можливості реалізації цих прав є чітке унормування процедури відносин між державою і її громадянами. При виконанні цієї умови, посадові особи органів управління зв'язані необхідністю діяти в межах повноважень, наданих нормативно-правовими актами, що виключає самовільність. Це в свою чергу сприяє встановленню рівності всіх перед законом, адже при вирішенні схожих справ застосовується загальний порядок. До того ж, наявність

встановленого законом порядку сприяє впровадженню контролю за дотриманням закону адміністративними органами, у тому числі юрисдикційному [45, с. 5].

З іншого боку, на думку деяких європейських правників-адміністративістів, надмірна регламентованість адміністративної процедури навпаки може призвести до зменшення ефективності та результативності [46, с. 29]. Е. Шмідт-Ассман вважає, що надмірна законодавча регламентованість певних суспільних відносин шкодить праву як такому, на його думку однією з характеристик правової держави є стриманість та пропорційність, які вимагають наявності міри в тому числі і в питаннях законодавчого процесу [47, с. 65]. Тому, раціональним видається той факт, що за своєю суттю адміністративно-процедурні питання у порівнянні з судовим процесом не вимагають такої ж детальної регламентації. На користь даної тези свідчить також те, що згідно з Рекомендацією Rec (2001) 9 Комітету Міністрів держав – членів Ради Європи про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 5 вересня 2001 р., регламентація таких процедур вимагає наявності простоти і гнучкості [48, с. 227].

З аналізу внутрішнього законодавства держав-членів Європейського Союзу, можна зробити висновок, що існує три загальні моделі регламентації адміністративних процедур в системному аспекті: наявність багатотомних кодифікованих процедурних нормативно-правових актів (ФРН), невеликі за розміром акти, якими регламентовано загальні принципів адміністративного права та процедури (Італія), нормативно-правові акти містять лише окремі аспекти адміністративної процедури, за відсутності спеціалізованих актів (Сполучене Королівство, Франція) [49, с. 12].

Для України, найбільш пріоритетним шляхом систематизації адміністративно-процедурних норм, який підтримується більшістю вчених, залишається прийняття єдиного нормативно-правового акту (закону чи кодексу) про адміністративні процедури, яким би було врегульовано єдиний стандарт провадження процедур всіма адміністративними органами. Водночас, наявність такого акту не виключає можливості одночасного існування з іншими, вже прийнятими, спеціальними

актами з цього питання. Така ситуація спостерігається у великій кількості країн, де вже досить тривалий час спеціальні акти про адміністративну процедуру існують одночасно з загальним актом. Головне для законодавця у такому випадку приділити увагу встановленню положень щодо співвідношення норм загальних і спеціальних нормативно-правових актів – на користь нового загального закону чи існуючих спеціальних актів [50, с. 112].

Окреслюючи сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур в Україні можна зазначити, що вони так чи інакше регулюються Основним Законом, численними законами та іншими актами, які можна поділити на три великі групи: загальні, рамкові та спеціальні.

Основою для забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб є насамперед норми Конституції України. Так, відповідно до її ст. 3, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, вона відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [39]. Отже, адміністративна процедура, як один із напрямів діяльності держави, має спрямовуватися передусім на декларовані Основним Законом цілі її діяльності.

Положеннями ст. 40 Конституції закріплюється, що всім належить право на спрямування індивідуальних й колективних письмових звернень чи особисте звернення до державних, місцево-самоврядних органів й їхніх посадових, службових осіб, що мають розглянути звернення, а після дати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлено законодавством. Норма ст. 55 Основного Закону гарантує кожному право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних, місцево-самоврядних органів, їхніх посадових, службових осіб до суду [51, с. 49].

Одним із фундаментальних загальних адміністративно-процедурних актів, який регулює окремий аспект діяльності всіх без винятку адміністративних органів, є Закон України «Про звернення громадян». Яскраво виражений адміністративно-

процедурний характер носять у ньому, зокрема, статті 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян).

До групи рамкових актів законодавства України, що містять норми, якими врегульовано широкий напрям діяльності виконавчих органів, законодавчих актів із вмістом адміністративно процедурних норм віднесемо умовно рамкові законодавчі акти, що регламентують достатньо широкий напрям діяльності публічної адміністрації. Як приклад можна навести Закон України «Про адміністративні послуги», яким врегульовано порядок здійснення адміністративної процедури при наданні адміністративних послуг.

До третьої групи відносяться спеціальні нормативні акти, найбільший масив з яких складають окремі кодекси – Митний та Податковий. У них містяться норми як матеріального, так і адміністративно-процедурного права щодо відносин Державної податкової служби та Державної митної служби з приватними особами у процесі вирішення індивідуальних справ.

Отже, очевидною є нагальна потреба у прийнятті єдиного систематизованого нормативного акту у сфері відносин адміністративних органів із громадянами, адже наразі розпорошеність таких норм породжує проблеми у правозастосуванні та складності їх сприйняття приватними особами, що саме по собі не сприяє досягненню основної мети адміністративної процедури – утвердження і захист прав та інтересів громадян.

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших

суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами сьогодні не викликає сумнівів.

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

14 травня 2020 року Кабінетом Міністрів України було схвалено та подано до Верховної Ради України проект Закону України «Про адміністративну процедуру» за номером 3475, розроблений Міністерством юстиції. За словами авторів, проект Закону України «Про адміністративну процедуру» розроблено з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою..

Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється, тому розділ I «Загальні положення» проекту майже повністю присвячений принципам, зокрема: верховенства права, законності, рівності перед законом, обґрунтованості та визначеності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, добросовісності і розсудливості, пропорційності, відкритості, своєчасності і розумного строку, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту. Ці принципи наповнені також конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури.

Суб'єктний склад адміністративного провадження визначений у розділі II проекту. Так, окремі глави визначають статус адміністративного органу, склад та статус учасників адміністративного провадження (адресат, заявник, оскаржувач,

особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, заінтересована особа) та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), їх права та обов'язки. Крім того, у розділі II запропоновано врегулювати питання забезпечення неупередженості адміністративного органу, а також об'єктивності в діяльності осіб, які сприяють розгляду справи, а саме визначити підстави для їх можливих відводів.

Однією з новацій також є врегулювання в розділі II проекту важливого питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Під правонаступництвом, якщо формулювати загально та абстрактно, розуміється така правова ситуація, особливість якої полягає у тому, що права та обов'язки конкретного суб'єкта права (повністю або лише частково), переходять до іншого суб'єкта права. У юридичному феномені правонаступництва відображається динаміка правової системи та правового обігу у відповідній державі.

Отже правонаступництво є правовим інститутом елементарного значення. Жодна із правових систем не може відмовитись від цього правового інституту. Воно існує як в приватному, так і в публічному праві.

Тому, як й у приватному праві, існує нагальна потреба, яка диктується правовою практикою, врегулювати правонаступництво як інститут публічного права. Не можна на сучасному рівні розвитку залишати це питання відкритим та невизначеним.

Розділ III проекту стосується порядку подання та реєстрації заяви, форми заяви та вимог до її змісту, умов залишення заяви без руху / надсилання заяви за належністю, визначення умов, за яких заяви не підлягають розгляду, обов'язків адміністративного органу, положень щодо витребування документів, заслуховування учасників, порядку залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб, положень щодо доступу до

матеріалів справи, порядку розгляду та вирішення справи, порядку проведення слухання тощо.

Розділом IV проекту визначаються питання щодо прийняття рішення у справі, форми адміністративного акта, змісту адміністративного акта, набрання чинності адміністративним актом, порядку доведення до відома адміністративного акта, умови нікчемності адміністративного акта тощо.

Адміністративне оскарження виділено в окремий розділ V проекту. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є адміністративний орган вищого рівня, а також комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг.

Розділом VI проекту визначається порядок відкликання або визнання акта недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо. У розділі VII проекту Закону встановлюється порядок виконання адміністративного акта. Розділом VIII проекту Закону визначається порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та встановлюються строки вирішення (перегляду) справи.

Як зазначив Міністр Юстиції України Денис Малюська: «У адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття цього проекту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між чиновниками та простими громадянами і бізнесом» [52].

Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» за номером 3475 пройшов вже довгий шлях розгляду Верховною Радою України, повертався президентом з пропозиціями і наразі знаходиться на стадії підпису голови держави. Маємо надію, що після відсічі збройної агресії Російської Федерації, законопроект буде підписано і опубліковано, і він стане важливим етапом становлення України як сучасної, європейської, демократичної, правової держави.

Отже, наразі законодавство, яким регулюються питання адміністративної процедури в Україні, в загалом є нечітким, недостатньо врегульованим та

невизначеним, а також повністю не відповідає європейським стандартам адміністративного права.

Розроблений законопроект «Про адміністративну процедуру» сприяє уніфікації принципів та правил адміністративних проваджень щодо розгляду адміністративних справ, виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб.

Вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур є одним із першочергових завдань у процесі здійснення адміністративно-правової реформи. Очевидно, що кодифікація адміністративно-процедурного законодавства в Україні повинна відбуватися з урахуванням найкращих практик правового регулювання адміністративно-процедурних відносин держав-членів ЄС з метою адаптації та гармонізації українського законодавства до законодавства ЄС.

3.2. Судова практика в частині перегляду рішень, прийнятих за результатами адміністративної процедури, а також оскарження процесуальних порушень

Незважаючи на надане більшістю адміністративно-процедурних актів України право кожного громадянина на оскарження результатів процедури до вищого органу, на практиці найбільш дієвим і таким, що найчастіше використовується приватними особами правом залишається звернення до суду адміністративної юрисдикції з позовом до адміністративного органу, який на думку особи порушив її права. Це пов'язано з багатьма факторами, включаючи об'єктивну перевагу суду в частині компетенції та можливостей по захисту прав, ототожненням вищого органу з органом, акт якого оскаржується, побоювання громадян щодо наявності корупційних зв'язків, так званого «телефонного права» в органах державної влади. І все це незважаючи на те, що звернення до суду об'єктивно потребує наявності

більших фінансових можливостей (для оплати судового збору, залучення професійного представника своїх прав), часу та зусиль.

Дослідження судової практики є також важливим, враховуючи те, що згідно зі ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [53]. Тобто, рішення Верховного Суду набувають значень не лише як регулятора в індивідуальних справах, а й впливають на загальне правозастосування, стають орієнтиром для адміністративних органів та їх посадових осіб, іноді значним чином впливаючи на процес застосування окремих правових норм.

Пропонуємо дослідити деякі актуальні рішення Верховного Суду у справах, щодо оскарження рішень, прийнятих за результатами розповсюджених видів адміністративних процедур.

З аналізу єдиного державного реєстру судових рішень слідує, що найбільш чисельною за кількістю справ є категорія спорів приватних осіб з податковими органами. Так, у справі № 440/2747/19 [54], суди встановили, що на підставі розпорядження виконавчого комітету Октябрської районної в місті Полтаві ради №20-р від 21 січня 1997 року Про державну реєстрацію суб'єктів, позивач був зареєстрований як суб'єкт підприємницької діяльності без створення юридичної особи (фізична особа-підприємець). На підставі означеного рішення починаючи з 21 січня 1997 року позивач перебував на податковому обліку в Державній податковій інспекції у місті Полтаві. Як стверджував позивач, у 2000 році, з метою припинення підприємницької діяльності та зняття з обліку як приватного підприємця, позивач звертався до державних установ із відповідними заявами, у тому числі й до ДПІ у м. Полтава. Під час особистого прийому інспектором ДПІ у місті Полтава його повідомлено про зняття з обліку.

Втім, у 2018 році на адресу позивача надійшла вимога ГУ ДФС у Полтавській області від 26 листопада 2018 року № Ф4268-50 про сплату боргу з єдиного внеску

на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Після оскарження та скасування вказаної вимоги в судовому порядку позивач неодноразово звертався до відповідача із заявами про зняття з податкового обліку, однак отримував відмови. Вважаючи протиправною відмову відповідача зняти позивача з податкового обліку як фізичну особу-підприємця та виключити його з усіх наявних обліків баз даних Державної фіскальної служби України, позивач звернувся з позовом до суду. Судами першої та апеляційної інстанції, вимоги позивача було задоволено.

Однак, рішення були оскаржені податковим органом до Верховного Суду, на підставі наступного ГУ ДПС у Полтавській області зазначає про відсутність висновку Верховного Суду щодо питання застосування норм права у подібних правовідносинах, а саме: втрата статусу фізичної особи-підприємця, зареєстрованого до 1 липня 2004 року, стосовно якого не проводилась державна реєстрація припинення підприємницької діяльності (в тому числі до створення Єдиного державного реєстру).

У продовження заявленої підстави касаційного оскарження відповідач зазначає, що судами попередніх інстанцій неправильно застосовано положення статті 66 Податкового кодексу України (далі – ПК України), частини третьої статті 17 та частини другої статті 18 Закону України Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань від 15 травня 2003 року №755-IV (далі – Закон №755-IV), а також безпідставно не застосовано до спірних правовідносин пункт 11.18 Порядку обліку платників податків і зборів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 9 грудня 2011 року №1588 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 22 квітня 2014 року №462), та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14 травня 2014 року за №503/25280 (далі – Порядок №1588), за приписами якого підставою для зняття фізичної особи-підприємця з обліку у відповідному контролюючому органі є відомості про державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичною особою-підприємцем за її рішенням, або за судовим рішенням, або у разі її смерті, або

оголошення її померлою, або визнання її безвісно відсутньою, а також за відомостями відповідної реєстраційної картки.

Поряд із тим, до контролюючого органу не надходило документа, який би підтверджував державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця позивача до 1 липня 2004 року, виданого органом виконавчої влади, в якому проводилась державна реєстрація, а тому, на переконання відповідача, позивач продовжує перебувати на податковому обліку як платник податків за основним місцем обліку.

Отже, дана справа стосувалася адміністративної процедури щодо реєстрації, постановлення та зняття з обліку в податкових органах фізичної особи-підприємця. За результатами її розгляду, судом зроблено наступні висновки:

- згідно зі статтею 11 Закону №698-ХІІ діяльність підприємця припиняється: з власної ініціативи підприємця; на підставі рішення суду або арбітражного суду у випадках, передбачених законодавством України; у разі закінчення строку дії ліцензії; на інших підставах, передбачених законодавчими актами України.

- з огляду на спливу значного проміжку часу з дати звернення позивача до податкового органу (2000 рік) про зняття з податкового обліку, відповідач не мав можливості надати до суду доказів наявності будь-яких письмових відомостей щодо задоволення такої заяви чи відмови у її задоволенні.

- відсутність записів в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань стосовно позивача дає підстави вважати, що він припинив свою підприємницьку діяльність у 2000 році, а тому відповідач зобов'язаний зняти позивача з податкового обліку як ФОП.

- забезпечення повного обліку платників податків, а також здійснення контролю за своєчасністю подання платниками бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів до бюджетів, внесків до державних цільових фондів, - законодавцем безпосередньо віднесено до функцій органів податкової служби, для

виконання яких відповідач наділений певним переліком законодавчо врегульованих повноважень.

Важливим елементом захисту прав та інтересів приватних осіб є адміністративні процедури у сфері застосування міграційного законодавства. Так, іноземці та особи без громадянства є об'єктивно менш захищеною категорією порівняно із громадянами України, тому регламентація та застосування до них процедур значним чином може вплинути на реалізацію їхніх прав.

Показовою у цій сфері є справа за номером 520/8025/2020 [55], де громадянин Сирійської Арабської Республіки пред'явив позов до Державної міграційної служби України (далі – ДМС України), в якому просив суд: скасувати рішення ДМС України від 21 травня 2020 року №166-20; зобов'язати ДМС України визнати біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, громадянина Сирійської Арабської Республіки.

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що йому повторно протиправно відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту рішенням відповідача від 21 травня 2020 року №166-20 відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 6 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» як особі, стосовно якої встановлено, що умови, передбачені пунктами 1 і 13 частини першої статті 1 цього Закону, відсутні.

З таким рішенням позивач не погодився з підстав того, що позивач перебуває за межами країни свого походження – Сирії та знаходиться в Україні у зв'язку з тим, що не може повернутися в свою країну з огляду на об'єктивні побоювання, які виникають у нього за своє життя і здоров'я, а саме: позивач не бажає бути втягнутим у військовий конфлікт та воювати, оскільки це суперечить його поглядам, а також враховуючи систематичне порушення прав людини в Сирії під час триваючого збройного конфлікту.

Викладені обставини, на думку позивача, є підставами для визнання його біженцем відповідно до пункту 1 частини першої статті 1 Закону України “Про

біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” або особою, яка потребує додаткового захисту відповідно до пункту 13 частини першої статті 1 Закону.

Суд першої інстанції позов задовольнив частково, скасував рішення ДМС України від 21 травня 2020 року №166-20, зобов'язав ДМС України повторно розглянути заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту громадянина Сирійської Арабської Республіки. При цьому, суд виходив з того, що оскаржуване рішення ДМС України прийнято без врахування всіх обставин, необґрунтовано, без дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення, оскільки не досліджено в повному обсязі підстави та обставини, з яким Закон пов'язує надання статусу особи, яка потребує додаткового захисту, а саме: дослідження ситуації в країні походження позивача проводились відповідачем поверхнево, не об'єктивно і належним чином не вивчалась.

Одночасно, зважаючи на дискреційний характер повноважень ДМС України на прийняття відповідного рішення, за результатами розгляду заяви позивача, суд першої інстанції дійшов висновку про необхідність зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву позивача, а тому відмовив у задоволенні позовних вимог в частині зобов'язання відповідача прийняти рішення про визнання громадянина Сирійської Арабської Республіки біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Суд же апеляційної інстанції рішення суду першої інстанції скасував й ухвалив нове, яким у задоволенні позову відмовлено. Відмовляючи у задоволенні позову, апеляційний суд виходив з того, що особа, яка звертається із заявою про надання їй статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту має довести, що її побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань є обґрунтованими, або її життю,

безпеці чи свободі в країні походження загрожує небезпека і вона не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань. Оскільки, на переконання суду апеляційної інстанції, позивач указані обставини не довів, правових підстав для задоволення позову судом не встановлено. До того ж, суд апеляційної інстанції зауважив, що на підставі аналізу актуальної інформації про країну громадянської приналежності позивача встановлено, що на сьогодні склалася зовсім інша ситуація в Сирії ніж декілька років тому. Уряд країни повернув контроль над більшою частиною території країни, озброєна опозиція позбавлена можливості вести активні бойові дії, зберігаючи свій контроль лише у провінції Ідліб. Ісламська держава як квазідержавне терористичне утворення і його військова інфраструктура розгромлена. Сирія перебуває на шляху політичного врегулювання конфлікту за участі міжнародного співтовариства.

Верховний Суд не погодився із позицією апеляційного суду та зазначив, що у заяві про надання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту заявник повинен довести достовірність своїх тверджень і точність фактів, на яких ґрунтується його заява. Заявник повинен переконати посадову особу органу міграційної служби у правдивості своїх фактичних тверджень. Побоювання стати жертвою переслідувань є визначальним у переліку критеріїв щодо визначення біженця. Цей критерій складається із суб'єктивної та об'єктивної сторін. Суб'єктивна сторона полягає у наявності в особи зазначеного побоювання. Побоювання є оціночним судженням, яке свідчить про психологічну оцінку особою ситуації, що склалася навколо неї. Саме під впливом цієї суб'єктивної оцінки особа вирішила покинути країну і стала біженцем. При цьому, об'єктивна сторона пов'язана з наявністю обґрунтованого побоювання переслідування і означає наявність фактичних доказів того, що ці побоювання є реальними. Оцінка таким побоюванням обов'язково повинна була надаватися з урахуванням аналізу інформації про країну походження особи, яка шукає притулку. Факти обґрунтованості побоювань переслідування можуть отримуватись від біженця, та незалежно від нього – з різних достовірних джерел інформації, наприклад, з

публікацій у засобах масової інформації, з повідомлень національних чи міжнародних неурядових правозахисних організацій, зі звітів Міністерства закордонних справ України тощо.

У результаті аналізу численних норм міжнародного права та матеріального права України, суд прийшов до висновку, що у ДМС України наявний обов'язок при розгляді документів заявника, перевіряти обставини, які надають підстави віднести особу до категорії осіб, які потребують додаткового захисту, або встановити належність заяви, як такої, що носить характер зловживання. Заявник, в свою чергу, не зобов'язаний обґрунтовувати кожну обставину своєї справи беззаперечними матеріальними доказами і має доказувати вірогідність своїх доводів та точність фактів, на яких ґрунтується заява про надання статусу біженця, оскільки особи, які шукають статусу біженця, позбавлені в силу тих чи інших обставин можливості надати докази в підтвердження своїх доводів. Ненадання документального доказу усних тверджень не може перешкоджати прийняттю заяви чи прийняттю позитивного рішення щодо надання статусу біженця, якщо такі твердження співпадають із відомими фактами, та загальна правдоподібність яких є достатньою. Правдоподібність встановлюється, якщо заявник подав заяву, яка є логічно послідовною, правдоподібною та не суперечить загальновідомим фактам і, отже, викликає довіру.

Верховним Судом у цій справі було зроблено ряд важливих висновків в контексті співвідношення обов'язку заявника доводити наявність фактів, які є підставою для їх подання, наголошено на безумовному обов'язку адміністративного органу ретельно вивчати всі обставини справи та самостійно встановлювати факти.

Важливим правом приватної особи, яке часто стає предметом розгляду в порядку адміністративної процедур, є право на соціальне забезпечення, у тому числі пенсійне. Так, враховуючи динамізм пенсійного законодавства, громадянам часто доводиться звертатися із заявами про призначення або перерахунок пенсій до Пенсійного фонду України.

Наприклад, у справі №580/3442/20 [56] особа звернулася до Черкаського окружного адміністративного суду з позовом до Головного управління Пенсійного фонду України у Черкаській області, в якому просила:

- визнати протиправною відмову Головного управління Пенсійного фонду України в Черкаській області в перерахунку їй щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці на підставі довідки територіального управління Державної судової адміністрації у Черкаській області № 04-333/20 від 24.02.2020;

- зобов'язати Головне управління Пенсійного фонду України в Черкаській області здійснити перерахунок і виплачувати з 01.01.2020 щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці у розмірі 84% суддівської винагороди, визначеної у довідці територіального управління Державної судової адміністрації у Черкаській області № 04-333/20 від 24.02.2020 із врахуванням раніше сплачених сум.

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що перебуває на обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Черкаській області та отримує щомісячне грошове утримання судді у відставці відповідно до Закону України Про судоустрій і статус суддів, розмір якого на час призначення був визначений у 84% грошового утримання судді, працюючого на відповідній посаді. У зв'язку з прийняттям рішення Конституційним Судом України від 18.02.2020 № 2-р/2020, яким визнано неконституційним пункт 25 розділу XII Прикінцевих та перехідних положень Закону №1402-VIII, позивач звернувся до відповідача з заявою про перерахунок довічного грошового утримання судді на підставі довідки територіального управління Державної судової адміністрації у Черкаській області про суддівську винагороду, проте відповідачем відмовлено у здійсненні такого перерахунку. Позивач звертає увагу, що право на перерахунок щомісячного грошового утримання у позивача виникло з прийняттям рішення Конституційним Судом України від 18.02.2020 № 2-р/2020.

При цьому, суди першої та апеляційної інстанції погодились із аргументами позивача та задовольнили його позов. Не погоджуючись з рішеннями судів

попередніх інстанцій, Головне управління Пенсійного фонду України в Черкаській області звернулося до Верховного Суду з касаційною скаргою. В обґрунтування своїх вимог скаржник зазначив, що, приймаючи судові рішення у справі, суди фактично вказують на те, що розмір суддівської винагороди для обчислення позивачу щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці повинен визначатись відповідно до статті 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Однак, щодо визначення позивачу розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці у рішеннях суду зазначено розмір, що суперечить базовому відсотку визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, зазначеному у частині 3 статті 142 Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Крім того, у мотивувальних частинах судових рішень жодним чином не зазначено обґрунтування того, чому судом визначено саме такий відсоток щодо обрахунку розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці.

Верховний Суд зазначив, що звертаючись до суду позивач, зокрема просив зобов'язати відповідача здійснити перерахунок щомісячного довічного грошового утримання виходячи з конкретних відсотків грошового утримання судді, який працює на відповідній посаді. Водночас, такі позовні вимоги заявлені передчасно, оскільки відповідач відмовився здійснити зазначений вище перерахунок щомісячного довічного грошового утримання з мотивів відсутності у позивача права на такий перерахунок.

Отже, предметом даного позову є відмова територіального органу Пенсійного фонду України здійснити перерахунок щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці на підставі оновленої довідки, виходячи із розміру складових суддівської винагороди судді, який працює на відповідній посаді. Така відмова обґрунтована відповідачем неприведенням законодавства у відповідність до рішення Конституційного Суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020.

Таким чином, колегія суддів вважає помилковими висновки судів попередніх інстанцій про наявність підстав для задоволення позовної вимоги про здійснення

перерахунку і виплати в розмірі 84% грошового утримання судді, який працює на відповідній посаді, з огляду на те, що це не було предметом та мотивом відмови, отже не є предметом судової ревізії, оскільки виходить за межі предмету доказування в адміністративній справі і має фактичним наслідком перебирання судом на себе функцій суб'єкта владних повноважень. З огляду на викладене, колегія суддів приходить до висновку про необґрунтованість позовних вимог в цій частині, тому в їх задоволенні слід відмовити.

Повноваження по розпорядженню земельними ділянками комунальної власності є важливим аспектом діяльності органів місцевого самоврядування. При цьому, громадяни наділені правом отримувати такі ділянки у власність на безоплатній основі. Це, в свою чергу, забезпечується складною адміністративною процедурою, велику роль в якій відіграють дискреційні повноваження.

У цьому аспекті показовою є справа № 560/1651/20 [57], яка перебувала на розгляді Верховного Суду. Так, рішенням дев'ятої сесії 6-го скликання Кам'янець-Подільської міської ради Хмельницької області від 15 вересня 2015 року № 39/90 Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, позивачу було надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею 430 кв.м. (0,0430 га), за рахунок земель Кам'янець-Подільської міської ради з земель житлової та громадської забудови для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд.

На підставі вказаного рішення розроблено проект землеустрою, щодо відведення земельної ділянки у власність, загальною площею 0,0430 га, який було погоджено висновками про погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки Департаментом містобудування та архітектури Кам'янець-Подільської міської ради Хмельницької області та Відділом Держгеокадастру у м. Кам'янець-Подільському Хмельницької області та в якому зазначено: "розглянувши проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, керуючись положеннями чинних нормативних документів та законодавчих актів, Департамент

містобудування та архітектури та Відділ Держгеокадастру у м. Кам'янець-Подільському Хмельницької області погоджує його з обмеженням користування земельною ділянкою в охоронній зоні інженерних мереж та вважає за можливе передати у власність громадянина земельну ділянку площею 0,0430 га, яка буде використовуватись для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Кінцеві умови передачі (відведення) земельної ділянки визначаються рішенням Кам'янець-Подільської міської ради".

У Державний земельний кадастр внесено земельну ділянку площею 0,0430 га, про що свідчить витяг від 16 листопада 2016 року. Позивач неодноразово звертався до відповідача із заявами про затвердження проекту землеустрою. Численними листами Кам'янець-Подільська міська рада повідомляла позивачу, що затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею 430 кв.м. (0,0430 га) за вказаною адресою для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, з обмеженням користування земельною ділянкою в охоронній зоні інженерних мереж було розглянуто на черговому пленарному засіданні сесії Кам'янець-Подільської міської ради, але рішення не прийнято у зв'язку із не набранням необхідної кількості голосів під час голосування депутатів міської ради з цього питання. Не погодившись з такою бездіяльністю відповідача у погодженні проекту землеустрою, позивач звернувся з позовом до суду.

Задовольняючи позов, суди першої та апеляційної інстанції керувалися тим, що відповідач допустив протиправну бездіяльність. Суди вважали, що належним способом захисту, необхідним для поновлення прав позивача є саме зобов'язання відповідача затвердити проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки позивачу для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд

Верховним Судом за результатами розгляду справи було зроблено наступні висновки:

- ненабрання необхідної більшості голосів депутатів не може бути підставою для законної відмови у погодженні проекту землеустрою відповідно до норм Земельного кодексу України;

- неприйняття протягом 3-х років одного з двох рішень міською радою є протиправною бездіяльністю відповідача;

- дискреційними є повноваження суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною. Прикладом таких повноважень є повноваження, які закріплені у законодавстві із застосуванням слова "може". У такому випадку суд не може зобов'язати суб'єкта владних повноважень обрати один з правомірних варіантів поведінки, оскільки який би варіант реалізації повноважень не обрав відповідач, кожен з них буде правомірним, а тому це не порушує будь-чиїх прав.

- позивач помилково вважає, що у міській ради немає дискреційних повноважень та можливості вибору одного з двох рішень, оскільки погодження проекту землеустрою є складною процедурою, яка залежить не тільки від того, чи було позивачем надано всі необхідні документи, а й від того чи отримано всі необхідні погодження від законодавчо визначених органів влади, чи відповідає проект землеустрою вимогам чинного законодавства, містобудівній документації.

Таким чином, роль Верховного Суду у вирішенні питань, пов'язаних з адміністративними процедурами важко переоцінити. В умовах значної розпорошеності та диверсифікації законодавства, відсутності єдиного кодифікованого акту, наявності великої кількості видів адміністративних процедур та органів, що їх провадять, судова гілка влади залишається чи не єдиним інструментом вирішення проблемних законодавчих питань та захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї

Конституції. Одним із ключових повноважень цього органу є вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Враховуючи те, що адміністративно-процедурні норми, права та обов'язки приватних осіб у відносинах з адміністративними органами, регламентовано на рівні різноманітних законодавчих актів, прийнятих у різні періоди державного будівництва, а іноді й до прийняття чинної Конституції, практика Конституційного Суду України справила і справляє значний вплив на адміністративні процедури в Україні. Пропонуємо розглянути деякі з таких рішень.

Так, у справі № 1-2/2016 [58] Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац сьомий частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" від 21 листопада 1992 року № 2811-ХІІ з наступними змінами (далі - Закон), згідно з яким виплата допомоги при народженні дитини припиняється "у разі виникнення інших обставин".

На думку автора клопотання, наявність такої підстави для припинення виплати допомоги при народженні дитини, як "у разі виникнення інших обставин", позбавляє особу можливості передбачити, які саме обставини можуть призвести до припинення виплати їй цієї допомоги, наділяє органи державної влади необмеженою дискрецією у вирішенні питання щодо припинення виплати такої допомоги і, відповідно, не забезпечує захисту особи від свавільного втручання в її право на отримання допомоги при народженні дитини.

При вирішенні справи, Суд наголосив, що згідно з Конституцією України Україна є демократичною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою

діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51). Допомога при народженні дитини є різновидом державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення і надається з метою забезпечення відповідного рівня матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей.

У частині дев'ятій статті 11 Закону наведено перелік підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини, а саме: позбавлення отримувача допомоги батьківських прав; відібрання дитини в отримувача допомоги без позбавлення батьківських прав; тимчасове влаштування дитини на повне державне утримання; припинення опіки або звільнення опікуна від його повноважень щодо конкретної дитини; нецільове використання коштів і незабезпечення отримувачем допомоги належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини; виникнення інших обставин. При цьому в Законі не встановлено критеріїв, за якими орган соціального захисту населення визначав би "інші обставини".

Суд зазначив, що перелік підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини в Законі закріплено з метою недопущення нецільового використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на таку допомогу, та унеможливлення свавільного втручання органів державної влади у право особи на її отримання. Оскільки цей перелік не є вичерпним і право визначати додатковий перелік таких підстав не делеговано іншому органу державної влади, то це створює можливість свавільного втручання органів державної влади у право особи на отримання державної допомоги при народженні дитини.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є правова визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів. За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може

забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів.

Аналіз змісту частини дев'ятої статті 11 Закону вказує на те, що законодавець передбачив таку підставу для припинення виплати допомоги при народженні дитини, як "виникнення інших обставин", не закріпивши критеріїв їх визначення. Таким чином, Законом встановлено дискрецію органів державної влади у вирішенні питання про припинення виплати вказаної допомоги, проте чітко не визначено її меж.

Конституційний Суд України зазначив, що дискреційні повноваження органу державної влади щодо припинення виплати допомоги при народженні дитини мають бути однозначно визначені у Законі. Натомість існування в ньому нечітко визначеного переліку підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини і наявність у органів соціального захисту населення таких дискреційних повноважень без визначення їх меж у Законі може призвести до порушення права особи на отримання допомоги при народженні дитини. Законодавче врегулювання підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини, передбачене в абзаці сьомому частини дев'ятої статті 11 Закону, свідчить про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права, гарантованого частиною першою статті 8 Основного Закону України.

Отже, судом фактично було сформульовано загальний конституційний підхід, за якого межі розсуду адміністративного органу мають бути чітко обмежені

законом. Нечіткість чи двозначність положень, якими фактично регламентовано вплив адміністративного органу на можливість реалізації громадянами своїх прав є прямим порушенням принципу правової визначеності як елемента верховенства права.

Ще одним знаковим рішенням Конституційного Суду України в контексті забезпечення захисту прав приватних осіб в адміністративній процедурі є рішення від 11 жовтня 2018 року у справі № 1-124/2018(4976/17) [59] за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України "Про звернення громадян" (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними). Рішення прямо стосується ключового елемента механізму реалізації прав громадян в адміністративній процедурі – звернення в порядку Закону України «Про звернення громадян».

Так, на думку уповноваженого, оспорювані положення Закону встановлюють обмеження для осіб, визнаних судом недієздатними, у реалізації передбаченого статтею 40 Конституції України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наголошував на тому, що положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону ставлять недієздатних осіб у менш сприятливе становище порівняно з іншими громадянами України, оскільки позбавляють їх прав висловлювати свою думку щодо діяльності органів державної влади, просити про сприяння реалізації закріплених у Конституції та законах України прав та інтересів, повідомляти про порушення чинного законодавства, вносити клопотання про визнання за ними

відповідного статусу, вимагати поновлення порушених прав та захисту законних інтересів.

Конституційний Суд зазначив, що обмеження щодо реалізації конституційного права на звернення не можуть пов'язуватися лише із визнанням особи недієздатною. Такі обмеження мають встановлюватися виключно на підставі приписів Конституції України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права. Держава, виконуючи свій головний обов'язок - утвердження і забезпечення прав і свобод людини - повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб, до яких належать, зокрема, особи з психічними розладами

Отже, встановлений другим реченням частини четвертої статті 16 Закону порядок подання скарги в інтересах недієздатних осіб, який виключає можливість подання такими особами скарги самостійно, не забезпечує реалізації недієздатними особами права на звернення, передбаченого статтею 40 Конституції України. Крім того, законодавче закріплення виключно представницького способу реалізації особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення не усуває вказаного обмеження (фактично повної заборони) розгляду звернень таких осіб, оскільки реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів людини, які забезпечуються шляхом звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

посадових і службових осіб цих органів, не можуть завжди і повністю залежати від волі іншої людини.

ВИСНОВКИ

У ході даного дослідження, автором досягнуто мети у вигляді є комплексного та системного дослідження адміністративно-процедурного статусу приватної особи у відносинах з органами публічної влади та зроблено наступні висновки.

На теперішньому етапі розвитку адміністративно-правової науки України відповіді на питання про єдине і однозначне визначення терміна адміністративна процедура українськими науковцями наразі не вироблено, як і не має такого визначення вітчизняне законодавство. Більш того, перешкодою на шляху формулювання одностайної концепції адміністративної процедури стоїть відсутність розмежування поняття процедури з таким фундаментальним феноменом як адміністративний процес.

Адміністративну процедуру можна визначити як встановлений нормами матеріального права України порядок діяльності адміністративних органів щодо вирішення справ, які виникають у зв'язку з реалізацією прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, за зверненням заінтересованих осіб або за ініціативою адміністративного органу в межах його повноважень, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

При цьому, ефективність реалізації прав та законних інтересів приватних суб'єктів перебуває у корелятивному зв'язку із результативністю впровадження концепції належного урядування та такої її невід'ємної складової як належне адміністрування.

Принципами адміністративної процедури є верховенство права, законність, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність і розсудливість, відкритість, розумний строк, своєчасність, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог

особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. наявність ефективних засобів правового захисту.

Враховуючи те різноманіття компетенції органів публічної адміністрації в Україні, де кожне окреме повноваження, що пов'язане з взаємодією з громадянами, для його реалізації має під собою окремий вид адміністративної процедури.

Для України, найбільш пріоритетним шляхом систематизації адміністративно-процедурних норм, який підтримується більшістю вчених, залишається прийняття єдиного нормативно-правового акту (закону чи кодексу) про адміністративні процедури, яким би було врегульовано єдиний стандарт провадження процедур всіма адміністративними органами. Водночас, наявність такого акту не виключає можливості одночасного існування з іншими, вже прийнятими, спеціальними актами з цього питання. Така ситуація спостерігається у великій кількості країн, де вже досить тривалий час спеціальні акти про адміністративну процедуру існують одночасно з загальним актом. Головне для законодавця у такому випадку приділити увагу встановленню положень щодо співвідношення норм загальних і спеціальних нормативно-правових актів – на користь нового загального закону чи існуючих спеціальних актів.

Очевидною є нагальна потреба у прийнятті єдиного систематизованого нормативного акту у сфері відносин адміністративних органів із громадянами, адже наразі розпорошеність таких норм породжує проблеми у правозастосуванні та складності їх сприйняття приватними особами, що саме по собі не сприяє досягненню основної мети адміністративної процедури – утвердження і захист прав та інтересів громадян.

Наразі законодавство, яким регулюються питання адміністративної процедури в Україні, в загалом є нечітким, недостатньо врегульованим та невизначеним, а також повністю не відповідає європейським стандартам адміністративного права.

Розроблений законопроект «Про адміністративну процедуру» сприяє уніфікації принципів та правил адміністративних проваджень щодо розгляду

адміністративних справ, виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб.

Вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур є одним із першочергових завдань у процесі здійснення адміністративно-правової реформи. Очевидно, що кодифікація адміністративно-процедурного законодавства в Україні повинна відбуватися з урахуванням найкращих практик правового регулювання адміністративно-процедурних відносин держав-членів ЄС з метою адаптації та гармонізації українського законодавства до законодавства ЄС.

Важливим елементом захисту прав та інтересів приватних осіб є адміністративні процедури у сфері застосування міграційного законодавства. Так, іноземці та особи без громадянства є об'єктивно менш захищеною категорією порівняно із громадянами України, тому регламентація та застосування до них процедур значним чином може вплинути на реалізацію їхніх прав.

Роль Верховного Суду у вирішенні питань, пов'язаних з адміністративними процедурами важко переоцінити. В умовах значної розпорошеності та диверсифікації законодавства, відсутності єдиного кодифікованого акту, наявності великої кількості видів адміністративних процедур та органів, що їх провадять, судова гілка влади залишається чи не єдиним інструментом вирішення проблемних законодавчих питань та захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

Конституційним Судом України було визнано право на ініціювання адміністративної процедури фундаментальним та таким, що може бути обмеженим лише частково із обов'язковим запровадженням належної правової процедури його реалізації з наявними обмеженнями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ :

1. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151-156.
2. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 113-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12
3. Басова Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття "адміністративна процедура". *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 11(1). С. 121-123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_11%281%29__36
4. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 1. С. 66-69.
5. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126-131.
6. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*. Харків: Видавництво "ДокНаукДержУпр", 2014, № 1. С. 18-25.
7. Бегей І.П. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* Вип. 2 (25), 2015 – С. 16-26.
8. Кропивницький Р.С. Моделі та особливості державного управління науковою діяльністю наукових установ. *Державне управління, Інвестиції: практика та досвід* №12/2018. С. 136-140.
9. Weber M. Bureaucrasy. Shafritz Jay M., Hyde Albert C. *Classics of Public Administration*. Brooks: Col Publishing Company Pacific Grove, 1992. P. 51-56.

10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1992. 405p.
11. Галіцина Н.В. Принципи good governance і good administration в адміністративному праві. *Юридичний бюлетень*, Вип. 13, 2020. С. 101-110
12. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. URL: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multiOpape.pdf
13. Horton, Hondeghe, Farnham, 2002. 19 p.
14. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. URL: <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf>
15. Governance indicators. International Foundation for Election System/ URL: http://sitere-sources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf
16. Good governance – the concept, 2007. 64 p.
17. Додайте до свого каталогу прав людини право на належне адміністрування. UPLAN, 20 грудня 2020, URL: <https://uplan.org.ua/analytics/2583/>
18. Juli Ponce. Good Administration and Administrative Procedures, *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. 588 p.
19. *Fomin v. Moldova*, No. 36755/06. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-106789&filename=001-106789.pdf&TID=thkbhnilzk>
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) : Рішення Конституційного суду України від 12.04.2012 № 9-рп/2012 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v009p710-12>

21. *Elisei-Uzun și Andonie împotriva României*, No. 42447/10. URL: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2020/07/Elisei-Uzun-si-Andonie-impotriva-Romaniei.pdf>
22. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 15.12.2021, справа №120/11182/21-а. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101974922/>
23. Криворучко І. В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2016, № 1. С. 20-25.
24. L. Senden, *Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: where do they meet?* *Electronic Journal of Comparative Law*”, 2005, No 1. 27 p.
25. Смичок Є. Джерела «м'якого права» та їх вплив на формування судової доктрини. *Юридичний вісник*, 2020. № 4. С. 15-22. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v4_2020/4.pdf
26. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги від 31.01.2007. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-4-on-local-and-regional-public-services/1680a43b5c>
27. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R(89)8 про тимчасові заходи судового захисту в адміністративних справах від 13.09.1989. URL: <https://rm.coe.int/16804f288f>
28. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R(84)15 про публічну відповідальність від 18.09.1984. URL: <https://rm.coe.int/16804e3398>
29. Резолюція (77)31 про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
30. *Loizidou v. Turkey*. No. 15318/89. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-57920%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-57920%22]%7D)
31. Радзієвська О. Концепція доброї (належної) адміністрації – від soft law Ради Європи до адміністративного права України. *Studia Prawnoustrojowe*, 2020. С. 179-194

32. Public Services Ombudsman for Wales. Principles of Good Administration, January 2022. p. 21. URL: <https://www.ombudsman.wales/wp-content/uploads/2022/01/Principles-of-Good-Administration.pdf>

33. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) Мірило правовладдя, 11-12 березня 2016 року. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr)

34. *The Sunday Times v. the United Kingdom*. No. 6538/74. URL: <http://www.juridischeuitspraken.nl/19790426EHRMSundayTimes.pdf>

35. Principles of Good Complaint Handling. URL: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Complaint-Handling-bookletweb.pdf>

36. Ten principles for good administration, Commonwealth Ombudsman. URL: https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0029/35597/Ten-principles-for-good-administration.pdf

37. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна*, 2011, № 10. С. 149–155.

38. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

39. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 140;

40. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: Проект закону/режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

41. Проект Закону України № 3475 від 14 травня 2020 року «Про адміністративну процедуру» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

42. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., А 19 Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
43. Гутченко К.А. Адміністративна процедура: дієвість основних положень нового закону. *Правова позиція*, 2019, № 2 (23). С. 50-59.
44. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. С. 8-14.
45. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. К.: Факт, 2003. 496 с.
46. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів: пер. з нім. К.: Нім. фонд міжнар. правов. співробітництва, 2006. 180 с.
47. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. [2-ге вид., перероблене та доповнене]. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
48. Лученко Д.В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*, 2013, № 1 (12). С. 223-231.
49. Mario Pilade Chiti. Towards an EU Regulation on Administrative Procedure? // Policy Department C: Citizens` Rights and Constitutional Affairs. 2010. 16 p.
50. Школик А. М. Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства. *Вісник Львівського університету*, 2016, № 64. С. 111-118.
51. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук 12.00.07, Запоріжжя: 2018, 210 с.
52. Мін'юст: Законопроект «Про адміністративну процедуру» врегульовує відносини держави з фізичними та юридичними особами // Урядовий портал, Міністерство юстиції України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minyust->

zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-vregulovuye-vidnosini-derzhavi-z-fizichnimi-ta-yuridichnimi-osobami

53. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19>

54. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 грудня 2021 року, справа №440/2747/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/101608797-c7e680e3282a602042666ea7abde9119>

55. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 23 лютого 2022 року, справа № 520/8025/2020. URL: <https://opendatabot.ua/court/103539495-61e7824eb1c86627aecdc2e726561edc>

56. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22 лютого 2022 року, справа № 580/3442/20. URL: <https://opendatabot.ua/court/103519067-c9aa3177b45f3026a469e693a296700a>

57. Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 13 липня 2021 року, справа № 560/1651/20. URL: <https://opendatabot.ua/court/98306430-4b116664c7daae2f4b25570191d7eead>

58. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини) від 08 червня 2016 року №3-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16#Text>

59. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України "Про звернення громадян" (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text>