

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Бойко І. В.

Актуальність наукової статті зумовлена прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». Предметом дослідження став аналіз його приписів на відповідність стандартам законодавства Європейського Союзу щодо належного адміністрування. У зв'язку з цим було поставлено такі завдання: довести потребу для України у запровадженні правового регулювання загальної адміністративної процедури; з'ясувати, які європейські принципи адміністративної процедури закріплені в українському законі; показати цінність і значимість Закону «Про адміністративну процедуру» для приватної особи та публічної адміністрації; висвітлити сфери життєдіяльності (групи суспільних відносин), у яких буде застосований Закон, і які донині не мали належного правового регулювання. У результаті наукових розвідок окреслено основне євроінтеграційне значення Закону про адміністративну процедуру: його прийняття свідчить про зближення національного законодавства з європейським, про адаптацію до *acquis communautaire* (*acquis*) – правової системи Європейського Союзу; у Законі встановлено єдині (у більшості проваджень – однакові) правила, за якими здійснюється розгляд і вирішення адміністративних справ, особливості, яких вимагає певна сфера правозастосування, мають бути закріплені у спеціальному законодавстві, такий підхід до правового регулювання адміністративної процедури привніс у законодавство юридичну визначеність та забезпечив якість закону; в Закон імплементовано найкращі європейські традиції належного адміністрування, його приписи встановлюють чіткі прозорі правила взаємодії між особою та адміністративними органами, закріплюють права й обов'язки всіх суб'єктів адміністративного провадження; Закон поширює свою дію на суспільні відносини, які нині не мають належного правового регулювання, зокрема, це стосується можливостей реалізації та захисту законних інтересів особи, відкликання та визнання недійсними адміністративних актів; і нарешті, закон про адміністративну процедуру закріплює алгоритм пошуку балансу між приватними та публічними інтересами.

Ключові слова: адміністративна процедура, євроінтеграція, європейські стандарти адміністративної процедури, принципи адміністративної процедури.

Boiko I. V. European integration content and significance of the Law of Ukraine “About the administrative procedure”

The relevance of the scientific article is conditioned by the adoption of the Law of Ukraine “About Administrative Procedure”. The subject of the study was the analysis of its attributes on compliance with the standards of the legislation of the European Union concerning proper administration. In this regard, the following tasks were set: to prove the need for Ukraine to introduce legal regulation of general administrative procedure; to find out what European principles of administrative procedure are enshrined in the Ukrainian law; to show the value and significance of the Law “About Administrative Procedure” for private individuals and public administration; to highlight the spheres of life (groups of social relations) in which the law will be applied and which until now had no proper legal regulation. As a result of scientific research, the main European integration significance of the Law “About Administrative Procedure” was outlined: its adoption testifies to the approximation of the national legislation with the European one, the adaptation to the *acquis communautaire* (*acquis*), the legal system of the European Union; the Law establishes a single (in the majority of cases – the same) rules, which are followed by consideration and resolution of administrative cases, the peculiarities of which require a certain sphere of law enforcement, should be fixed in special legislation, such approach to legal regulation of administrative procedure has brought into legislation legal definition and ensured the quality of the law; the Law implements the best European traditions of proper administration, its ascribed clear rules of interaction between the person and administrative bodies, and establishes the rights and duties of all subjects of administrative proceeding; the Law extends its effect to social relations, which currently have no proper legal regulation, in particular, the possibilities of realization and protection of the legitimate interests of the individual, withdrawal and recognition of non-legal administrative acts; and finally, the law on administrative procedure establishes the algorithm of finding a balance between private and public interests.

Key words: *administrative procedure, European integration, European standards of administrative procedure, principles of administrative procedure.*

Постановка проблеми та її актуальність. Приватна особа з публічною адміністрацією має тісні зв'язки – більшість належних їй прав реалізує, а обов'язків виконує, вступаючи у відносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та деякими іншими суб'єктами, що здійснюють публічне адміністрування. Натомість, донині в українському каталозі прав людини відсутнє право на належне адміністрування. Це право носить характер процедурного, визначає стандарт, за яким публічна адміністрація взаємодіє з приватною особою.

Для європейської спільноти право на належне адміністрування є одним із найбільш значимих, його складники, а також механізм забезпечення регламентуються законодавчими актами, які в різних країнах мають дещо відмінні назви, але узагальнено можуть бути названі законами про адміністративну процедуру.

Україна пройшла довгий шлях до прийняття такого законодавчого акта – більше 20 років тому в Концепції адміністративної реформи [1] було поставлено завдання розробити Адміністративно-процедурний кодекс. І лише 13 червня 2022 р. Президент України підписав Закон «Про адміністративну процедуру» [2].

Вельми влучно підмітив вчений-адміністративіст Л. Хван, що закони про адміністративну процедуру є інструментом західної філософії, інститутом європейського адміністративного права, європейського розуміння відкритого уряду та ефективного адміністративного регулювання [3, с. 26].

Ми вже робили спробу наукового дослідження проблематики імплементації європейських стандартів і традицій адміністративної процедури в правове поле України [4; 5], але із прийняттям Закону про адміністративну процедуру коло питань, що потребують у зв'язку з цим вирішення, набуло більшої конкретизації.

Отже, у цій статті плануємо здійснити наукові розвідки, переслідуючи такі цілі:

а) довести потребу для України у запровадженні правового регулювання загальної адміністративної процедури;

б) з'ясувати, які європейські принципи адміністративної процедури закріплені в українському законі;

в) показати цінність і значимість Закону «Про адміністративну процедуру» для приватної особи та публічної адміністрації;

г) висвітлити сфери життєдіяльності (групи суспільних відносин), у яких буде застосований Закон «Про адміністративну процедуру», і які донині не мали належного правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На дослідження надихають наукові праці українських і зарубіжних учених, які глибоко занурилися в проблематику адміністративно-процедурного регулювання, доробки яких є фундаментом для наукового пошуку, а також заклали перспективи нових розвідок.

Відзначимо внесок В. Тимощука у розроблення базових положень адміністративної процедури. Його наукові дослідження стосуються питань необхідності запровадження в Україні адміністративно-процедурного регулювання та прийняття Закону про адміністративну процедуру. У своїх публікаціях В. Тимошук зробив наголос на потребі в переосмисленні традиційних засад взаємодії держави й особи, на переході до іншої якості адміністративного законодавства, і врешті, іншої якості урядування у нашій країні, що особливо актуально в умовах євроінтеграційних прагнень України. Науковець зазначив, що одним із визначальних критеріїв оцінювання Програмою SIGMA загальної адміністративно-правової системи країни є наявність і якість закону про адміністративну процедуру. Це один з ключових індикаторів оцінки системи врядування країн-членів Європейського Суду та країн-кандидатів на таке членство [6].

Грунтовне дослідження законів країн ЄС про адміністративну процедуру для цілей вироблення підходів до систематизації адміністративно-процедурного законодавства в Україні зроблено А. Школикком. Зокрема, цим питанням присвячена монографія вченого та низка його наукових праць [7].

Також згадаємо дисертаційне дослідження Д. Суценка «Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект», у якому автор навів порівняльно-правову характеристику адміністративних процедур, особливостей їх здійснення за законодавством України та країн Європи [8].

Заслуговує на цитування позиція О. Мілієнко стосовно значимості впровадження в правову систему України адміністративно-процедурного регулювання: «Вимогою інтеграційних прагнень України в європейський правовий простір є докорінне реформування правової системи та наближення її до європейських стандартів. Саме за рахунок впровадження європейських стандартів забезпечується можливість наближення правових

систем, що є ключовим чинником гармонізації національного законодавства та законодавства Європейського Союзу. Адаптація національного законодавства до системи права Європейського Союзу – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, яка серед іншого включає доктрину та судову й адміністративну практику» [9].

Н. Плахотнюк та І. Криворучко у науковій статті «Визначення та втілення в Україні принципу верховенства права в адміністративній процедурі» наголосили на необхідності та доцільності втілення Україною цього принципу, що зумовлено як внутрішніми конституційними засадами, так і участю України в діяльності таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Рада Європи (РЄ), а також наміром набуття членства у Європейському Союзі (ЄС) [10].

З іноземних дослідників варто відзначити Vincenzo De Falco, який у своїй роботі «Administrative Action and Procedures in Comparative Law» зробив ґрунтовний порівняльно-правовий аналіз адміністративно-процедурного регулювання низки країн світу [11]. Автор висвітлює характеристики та юридичний зміст адміністративної процедури, визначає роль принципів, значимість судового контролю для усунення недоліків адміністративних актів та у разі формування процедурних норм.

Словенська дослідниця проблематики адміністративної процедури Полонка Ковач (Polonca Kovač) у своїх наукових розвідках аналізує законодавство про адміністративну процедуру Словенії та Хорватії, зокрема, щодо його кореляції з європейськими стандартами [12; 13].

Про доцільність запровадження спільної адміністративної процедури в ЄС розмірковують Ана Джаніч Чеко та Туньїца Петрашевич [14]. Вчені обговорили питання необхідності кодифікації Закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу. Авторки вважають, що стандартизація галузевих адміністративних правил призведе до спрощення та раціоналізації адміністративних процедур. Європейське адміністративне право розроблено на основі практики Суду ЄС, який сформулював низку загальних адміністративних принципів, яких слід дотримуватися, щоб адміністративні процедури зберігали свою легітимність.

Латвійська дослідниця Яутріте Брієде присвятила свої наукові праці проблематиці застосування правових норм Європейського Союзу в адміністративній процедурі [15], а також правовій природі адміністративного акта та загальних

правил адміністративної процедури у державній установі та суді [16; 17].

Отже, проблема гармонізації національного законодавства про адміністративну процедуру з європейськими стандартами не є суто українською. Попри те, що більшість країн ЄС ухвалили відповідні закони ще в минулому столітті або на початку нинішнього, їх зміст не є статичним. Правове регулювання вдосконалюється, зазнає змін, що зумовлено, зокрема, розширенням сфери застосування законів, процесами діджиталізації, яка глибоко проникла у сферу публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. З 2000-х років в Україні почалося активне становлення законодавства, яким регламентовано порядок прийняття публічною адміністрацією рішень стосовно приватної особи. Майже 400 законодавчих актів більшою чи меншою мірою визначають правила взаємодії, спрямовані на вирішення адміністративних справ. Серед таких актів – низка кодексів (податковий, митний, земельний тощо), рамкові закони (про адміністративні послуги, про державний нагляд (контроль), а також численна кількість нормативно-правових актів спеціального характеру, що встановлюють правила прийняття рішень для конкретної сфери публічного адміністрування.

Спільною ознакою такого широкого правового регулювання є орієнтованість юридичних приписів на прийняття адміністративних актів. Попри це, законодавчі акти встановили відмінні одне від одного правила. Таким чином, склалася ситуація, що для кожної сфери діяльності сформовано юридичну модель – процедуру – прийняття рішень. І органи публічної влади «замкнулися у собі», маючи власне регулювання і діючи в його межах.

Відзначимо, що, приміром, Митний кодекс України найкращим чином відображає у своїх нормах європейські підходи до здійснення митних процедур. Натомість, у законодавстві про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій без статусу юридичної особи містяться положення про можливість відмови в прийнятті заяви від особи, якщо вона подала неповний пакет документів, необхідних для розгляду справи. Таке регулювання не узгоджується з принципом «право на участь у провадженні (право бути вислуханим)», що є однією з провідних засад загальної європейської адміністративної процедури та означає заборону відмови у прийнятті заяви, можливість особи висловити свою позицію (усно, письмово, шляхом подання

документів) до того моменту, коли будуть прийняті рішення, що негативно на неї впливають.

Існування великої кількості нормативно-правових актів, які, по суті, визначають адміністративну процедуру в різних сферах і галузях, також не забезпечує приватній особі можливість розуміння правил, за якими діє адміністрація, розглядаючи справу. Натомість, запровадження загальної адміністративної процедури вирішує цю проблему.

І хоча Україна в програмних документах [18] демонструвала відданість ідеї прийняття закону про адміністративну процедуру, який би мав характер загального, брак політичної волі, відсутність усвідомлення необхідності в його ухваленні, піклування про відомчі інтереси і, врешті-решт, невисокий рівень правової культури суспільства слугували причинами нерезультативності законодавчої діяльності в цьому напрямі.

Проведемо аналогії із ситуацією в Латвійській Республіці. Яутріте Брієде так окреслила необхідність прийняття закону про адміністративну процедуру: «Потреба в єдиній адміністративній процедурі в Латвії не була очевидною в 90-ті роки. Наші юристи звикли до радянського принципу – держава завжди права. Навіщо займатися обґрунтуванням рішень або наданням громадянам права на оскарження? Але таке сприйняття поступово змінювалось. Більш того, наближення законодавства до правових принципів ЄС було необхідною передумовою європейської інтеграції Латвії. Закон про адміністративну процедуру набув чинності в 2004, того ж року Латвія приєдналася до Європейського Союзу» [19].

Відданість України європейському курсу закріплена на конституційному рівні. В преамбулі Основного Закону України зазначено, що Верховна Рада України від імені Українського народу підтверджує європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Конституційними положеннями, які закладають підґрунтя для прийняття загального закону про адміністративну процедуру, слугують статті 19, 40 і 92. Публічна адміністрація як сукупність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19), виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92), усі мають право 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 (ст. 40), ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19).

У преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [20], визнано, що Україна як європейська країна поділяє спільну історію і спільні цінності з державами-членами Європейського Союзу (ЄС) і налаштована підтримувати ці цінності, а також підтверджено, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір. Ці положення виступають політичними ідеологемами євроінтеграційного руху та європейської ідентичності України.

У статті 3 цієї Угоди належне урядування визнано одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами. Концепція належного урядування включає у себе дванадцять фундаментальних принципів [21], у частині з яких відображено і сутність належного адміністрування.

В європейській правовій традиції належне адміністрування – не лише принцип, закладений в основу правового регулювання діяльності представників адміністративної влади, а й закріплене в Хартії основних прав ЄС право на неупереджений, справедливий розгляд у розумні строки справи органами та агенціями Європейського Союзу [22]. Зміст права на належне адміністрування передбачає, зокрема: а) право кожної людини висловити свою думку, перш ніж до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити несприятливі наслідки; б) право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосуються, за виключенням конфіденційних, а також професійної та комерційної таємниці; в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення. Також особі гарантується відшкодування шкоди, завданої інституціями та службовцями європейської спільноти.

Дія цього положення гарантується насамперед через принципи та правила адміністративної процедури. Так, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про належне (добре) адміністрування [23] вміщує принципи, реалізація та впровадження яких у законодавство країни дозволяє забезпечити вище окреслене право особи.

15 січня 2013 року Європейський парламент ухвалив Резолюцію з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу [24], що є свідченням прагнення європейської спільноти уніфікувати порядок взаємодії особи з адміністрацією. І хоча поки прийняття Європейського закону про адміністративну процедуру не відбулося, сама постановка питання підтверджує цінність такого закону для врегулювання низки суспільних відносин за стандартами, що вироблені в ЄС і визнані країнами-членами за взірцем.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу. І прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» свідчить про євроінтеграційний рух України, про збагачення українського каталогу прав людини правом на належне адміністрування (через закріплення механізмів його забезпечення).

Закон про адміністративну процедуру, без сумнівів, має людиноцентристську спрямованість, адже вміщує низку гарантій для особи: дає можливості участі в провадженні, забезпечує доступ до матеріалів справи, закріплює механізми оскарження адміністративних актів тощо. Але водночас цей закон і для публічних службовців: у ньому через чітку регламентацію діяльності встановлені запобіжники щодо корупційних проявів, окреслено правила реалізації дискреційних повноважень, закріплено одну інстанційність адміністративного оскарження, встановлено приписи щодо вирішення компетенційних суперечок тощо.

ЗАП закріплює принципи адміністративної процедури. Ці положення важливі з двох причин. По-перше, вони втілюють ідеї правового регулювання порядку прийняття адміністративних актів, які дозволяють зрозуміти сутність і зміст адміністративної процедури, і є найбільш значимими приписами закону. По-друге, принципи є інструментами розв'язання колізій у правозастосуванні. Так, у ч. 2 ст. 3 зазначено, що законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом про адміністративну процедуру. Необхідність подолання колізій може склестися у разі, якщо спеціальні законодавчі акти не будуть приведені у відповідність до ЗАП на момент вступу його у силу. І тоді діятиме правило пріоритету спеціального закону, який, цілком можливо, буде погіршувати становище приватної особи або

в неналежний спосіб забезпечувати публічний інтерес. У такому разі в пригоді будуть принципи адміністративної процедури, на відповідність яким буде оцінена норма спеціального закону.

ЗАП вміщує 13 принципів адміністративної процедури. Варто нагадати, що в Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року закріплені критерії для оцінки судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які за своєю сутністю є принципами адміністративної процедури. ЗАП розкриває їх зміст і впроваджує конкретні механізми реалізації.

Приділимо увагу тим принципам, в яких найбільше відбивається зміст європейських стандартів адміністративної процедури.

Верховенство права (ст. 5 ЗАП) належить до числа конституційних принципів і означає насамперед пріоритет прав і свобод людини. Верховенство права пануватиме, якщо публічна адміністрація усіма своїми діями та рішеннями підтверджуватиме, що людина, її права і свободи для неї – найвищі цінності, а вся владна діяльність буде спрямована на їх реалізацію та забезпечення.

Цей принцип важливий не лише з точки зору теоретичних підходів. У Законі про адміністративну процедуру його зміст конкретизується в низці норм. Так, приміром, довіра особи щодо збереження чинності адміністративного акта буде пріоритетом для адміністративного органу, коли постане питання про визнання протиправного адміністративного акта недійсним (ч. 3 ст. 89 ЗАП).

Йдеться про очікування особи того, що адміністративний орган, розглядаючи справу, дослідить усі обставини та прийме рішення, яке відповідає вимогам законодавчих приписів. І навіть, якщо акт буде прийнятий з порушенням закону, проте допущеним адміністративним органом, особа може розраховувати на те, що сприятливий для неї акт у разі виявлення цих порушень не припинить свою дію.

Такий підхід сприйняла і судова практика, приміром, у справах щодо оскарження рішень про скасування наказів про видачу іноземцям посвідки на постійне проживання [25]. Обставини справи полягали в такому: громадяни Республіки В'єтнам, які прибули в Україну за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 02 квітня 1981 року, залишалися проживати в Україні і зверталися із заявами про видачу їм посвідки

на постійне проживання в Україні, коли строки подання таких заяв вже пройшли. Натомість органи міграційної служби, попри пропущення заявниками строків, видавали іноземцям посвідки на проживання в Україні. Через деякий час Державна міграційна служба України скасувала прийняті раніше рішення з мотивів порушення вимог законодавства.

Обґрунтовуючи свою позицію у таких справах, Верховний Суд зазначив, що у разі надання позивачеві посвідки на постійне місце проживання в Україні відповідачем (органом міграційної служби) була проведена перевірка законності залишення особи на постійне проживання на території України. При цьому підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію відповідачем виявлено не було та надано позивачеві посвідку на постійне місце проживання в Україні. З моменту документування позивача посвідкою на постійне проживання не виникало нових обставин, які б тягли за собою обґрунтованого скасування дозволу на імміграцію. І хоча Суд прямо не вказує на принцип довіри, своїм мотивуванням фактично окреслює його зміст.

Законність (ст. 6 ЗАП) є складником верховенства права. Вона вимагає від публічної адміністрації діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність також зобов'язує і приватних осіб дотримуватися правових приписів.

Особливо важливо забезпечити законність, коли адміністративний орган реалізує дискреційні повноваження, тобто діє на свій розсуд. Для цього у ЗАП сформульовані такі умови: а) дискреційне повноваження має бути закріплене в законі; б) адміністративний орган повинен дотримуватися меж і способу діяльності; в) розсуд має бути спрямованим на досягнення мети діяльності; г) не можна відступати від попередніх рішень в однакових чи подібних справах; в іншому випадку такий відступ необхідно обґрунтувати.

І чи не вперше в законі регламентується застосування дискреційних повноважень. Звісно, детальне їх регулювання через природу таких повноважень неможливе, але окреслення так званих «червоних ліній» для адміністративного органу в законі зроблено.

Такі приписи цілком узгоджуються з Рекомендацією № 80 КМ РЄ державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень [26], що є свідченням втілення стандартів ЄС у національну правову систему.

Також важливим для забезпечення законності положення про зобов'язування адміністративного органу поновити право особи, якщо він порушить його. І зробити це за власною ініціативою, впродовж розумного строку, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП) означає, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, вправі надавати пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи її законний інтерес. Особа може вимагати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин справи, обґрунтовуючи свою позицію. Цей принцип є проявом імплементації положень ст. 41 Хартії основних прав ЄС та впровадження Рекомендації КМ РЄ державам-членам про добре (належне) адміністрування.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 ЗАП) означає, що будь-яке рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу особа може оскаржити в адміністративному порядку, тобто звернутися до вищого органу чи посадової особи або до суду (за загальним правилом). Також адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи, тобто надати інформацію, необхідну для подання скарги або позову, зокрема зазначити орган, уповноважений розглянути скаргу чи позов. Це важливо, адже особа зазвичай діє без юридичного представника і не завжди знає, що може робити в разі прийняття несприятливого рішення. У Резолюції (77) 31 комітету Міністрів про захист особи стосовно адміністративних органів влади наведено 5 принципів, які мають бути закладені в механізм такого захисту, серед них і забезпечення засобів правового захисту [27].

Новелою Закону про адміністративну процедуру є поширення його дії на справи щодо забезпечення та захисту законного інтересу особи. Категорія законного інтересу була розтлумачена в рішенні Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. у справі № 1-10/2004 [28]: охоронюваний законом інтерес варто розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового

захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні у справі № 522/3665/17 [29] конкретизував ознаки законного інтересу, що підлягає захисту в порядку адміністративного судочинства: а) має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; б) пов'язаний з конкретним матеріальним або нематеріальним благом; в) є визначеним; благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним; г) є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі; г) суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень.

Отже, у певних категоріях адміністративних справ особа має свій інтерес до того, яке рішення буде прийнято і як воно вплине на неї. Приміром, це стосується випадків, коли планується хімічне виробництво, що може негативно відбитися на безпеці мешканців прилеглих територій, або видобування природних копалин, що може мати наслідком зникнення водопостачання в населених пунктах тощо. Особа, яка має інтерес до вирішення справи, залучається до провадження як його учасник.

Особа у відносинах з публічною адміністрацією може реалізовувати або захищати свій законний інтерес. Реалізація відбувається, коли адміністративна справа, рішення у якій може негативно вплинути на особу, розглядається і акт ще не прийнято. В такому разі особа, вступаючи в адміністративне провадження як заінтересована особа, відстоює свою позицію, свій інтерес стосовно вирішення справи. Натомість про захист законного інтересу особа просить у разі, коли він вже порушений, особа не може належним чином користуватися благами. Захистити свій законний інтерес особа зможе, ініціюючи провадження з відкликання адміністративного акта.

Крім того, механізми відкликання та визнання недійсним адміністративного акта як способи припинення його дії самим органом, що встановлені ЗАП, дозволяють поновити права, свободи та законні інтереси особи у разі їх порушення або ж прийняти рішення, що забезпечить публічний інтерес, навіть якщо воно буде на шкоду адресату акта. Конституційний Суд України ще у 2009 році в рішенні про скасування актів органів місцевого

самоврядування [30] розглядав питання про можливість органу самому припинити дію ним же прийнятих рішень. І хоча Суд дав відповідь на це питання, відтоді було зрозуміло, що проблема потребує детальної регламентації, що й відбулося в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Таке правове регулювання є доволі новим для України. В ньому відображені європейські підходи до пошуку балансу між публічним і приватним інтересом. А українській адміністративній і судовій практиці ще доведеться сприйняти їх і втілити в реальне життя.

Висновки. Адміністративна процедура є інструментом ефективного, парсіпативного публічного адміністрування. Це засіб діалогу між особою та адміністрацією. Вона орієнтована на справедливий результат, яким закінчується розгляд адміністративної справи. Традиційно адміністративна процедура слугує способом балансування між публічними інтересами та правами осіб.

Прийняття закону про адміністративну процедуру має низку сенсів, серед яких назовемо такі.

По-перше, це зближення національного законодавства з європейським; це певна адаптація до *acquis communautaire* (*acquis*) – правової системи Європейського Союзу, що є упевненим кроком в євроінтеграційному напрямі.

По-друге, це встановлення єдиних (у більшості проваджень – однакових) правил, за якими здійснюється розгляд і вирішення адміністративних справ; особливості, яких вимагає певна сфера правозастосування, мають бути закріплені у спеціальному законодавстві. Такий підхід до правового регулювання адміністративної процедури виглядає не лише правильним із точки зору юридичної техніки, а й таким, що привносить у законодавство юридичну визначеність та забезпечує якість закону.

По-третє, в закон імplementовано найкращі європейські традиції належного адміністрування.

По-четверте, закон про адміністративну процедуру встановлює чіткі прозорі правила взаємодії між особою та адміністративними органами, закріплює права й обов'язки всіх суб'єктів адміністративного провадження.

По-п'яте, закон поширює свою дію на суспільні відносини, які нині не мають належного правового регулювання, зокрема, це стосується можливостей реалізації та захисту законних інтересів особи, відкликання та визнання недійсними адміністративних актів.

І нарешті, закон про адміністративну процедуру закріплює алгоритм пошуку балансу між приватними та публічними інтересами.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
3. Хван Л. Фіктивні адміністративні акти: перспективи регулювання в країнах Центральної Азії. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4. С. 26-40. DOI: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2019.4.03>.
4. Boiko I.V. et al. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume X, Winter, 2019. 7(45): 1968-1975. DOI:10.14505/jarle.v10.7(45).03.
5. Solovyova O.M. et al. Universal Human Rights and State Sovereignty. *International Journal of Criminology and Sociology*. 2020, 9, 3014-3022.
6. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. С. 28-43, с. 31.
7. Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.
8. Сущенко Д. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2018/Sushchenko-aref-pdf.pdf.
9. Мілієнко О. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6(35), 2020. С. 134-138, с. 134.
10. Плахотнюк Н., Криворучко І. Визначення та втілення в Україні принципу верховенства права в адміністративній процедурі. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. Вип. 1. С. 76-86, с. 76.
11. Falco Vincenzo de. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Portland : Eleven International Publishing, 2018. 280 p.
12. Kovač Polonca. Changing the General Administrative Procedure Codification in Slovenia: between Austrian Tradition, EU Convergence and Future Social Challenges. *HKJU-CCPA*, 2021. 18(4), 531-553.
13. Kovač Polonca. Traditional and European Oriented Principles in the Codification of Administrative Procedures in Central Eastern Europe. *HKJU-CCPA*, 2022. 22(1), 9-36. URL: <https://orcid.org/0000-0002-7743-0514>.
14. ĐANIĆ ČEKO Ana, PETRAŠEVIĆ Tunjica. Lack of One Common Administrative Procedure? Is Regulation on the EU Administrative Procedure Necessary in the EU? *Balkan Social Science Review*, Vol. 15, June 2020, 93-117. DOI: <https://doi.org/10.46763/BSSR20150094dj>.
15. Briede Jautrite. Eiropas Savienības tiesību normu piemērošana administratīvajā procesā. 2020. 10.22364/juzk.78.02.
16. Briede Jautrite. Administratīvais akts. Latvijas Vēstnesis, 2003. 176 p.
17. Briede Jautrite. Administratīvā procesa vispārīgie noteikumi un administratīvais process iestādē. TNA, Tiesu namu aģentūra, 2003. 79 p.
18. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. *Офіц. вісн. України*. 2021. № 61. Ст. 3842.
19. Брієде Я. Навіщо Україні закон про адмінпроцедуру: досвід Латвії. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2021/04/21/7122381/>.
20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
21. Principles of good governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.
22. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.
23. Про добре адміністрування : Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20 червня 2007 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
24. Резолюція Європейського парламенту з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу від 15.02.2013 р. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html.
25. Постанова Верховного Суду України від 03 квіт. 2019 р. № 80926561. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80926561>.
26. Recommendation No. r (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities: Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
27. Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities: Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
28. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від

Правове забезпечення адміністративної реформи

1 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>.

29. Постанова ВС від 28 травня 2020 р. у справі №640/11643/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7w1dyTH2NXn9eeGm5cX7kMqsr_nfzVOpiKk.

30. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого

самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.

Бойко І. В.,
*кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*