

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 3.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.3.19>**

**УДК 351:342.1**

*М. О. Красій,*

*к. ю. н., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8752-7371>*

*Н. Д. Кучма,*

*голова Косівської районної державної адміністрації*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-6888-8552>*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДЯНАМИ**

*M. Krasii,*

*PhD in Law, Associate Professor,*

*Associate Professor of the Department of Public Management and Administration,  
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

*N. Kuchma,*

*Head of Kosivska district state administration*

## **ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A TOOL OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AUTHORITIES AND CITIZENS**

*У статті розглянуто питання адміністративної процедури як інструменту взаємодії між державними органами та громадянами.*

*Досліджено роль та значення адміністративної процедури у забезпеченні ефективної та справедливої взаємодії у сучасному адміністративному середовищі. Проаналізовано основні моделі систематизації адміністративно-процедурного права та принципи адміністративної процедури, розглянута її роль у захисті прав та інтересів громадян, а також у забезпеченні ефективної діяльності державних органів. Дослідження спрямоване на виявлення оптимальних підходів до покращення адміністративної взаємодії між державними органами та громадянами з метою підвищення рівня довіри до владних структур та забезпечення ефективного захисту прав громадян. Зроблено висновки щодо переваг адміністративної процедури як для органів державної влади, так і для громадян: адміністративна процедура може бути структурованою і прозорою, що дозволяє всім сторонам розуміти правила і умови процесу; через чіткі правила та процедури громадяни мають можливість захищати свої права взаємодіючи з органами державної влади; адміністративна процедура може забезпечити швидке та ефективне вирішення питань без необґрунтованої затримки; дозволяє забезпечити дотримання закону та здійснення справедливого рішення в рамках правових норм; громадяни мають право оскаржувати рішення, прийняте в адміністративній процедурі, якщо вони вважають, що їхні права були порушені.*

*The article deals with the issue of administrative procedure as a tool of interaction between state bodies and citizens. The role and significance of the administrative procedure in ensuring effective and fair interaction in the modern administrative environment is studied. The main models of systematization of administrative-procedural law and the principles of administrative procedure are analyzed, its role in protecting the rights and interests of citizens, as well as in ensuring the effective operation of state bodies is considered. The research is aimed at identifying optimal approaches to improving administrative interaction between state bodies and citizens in order to increase the level of trust in government structures and ensure effective protection of citizens' rights. Administrative*

*procedure is an important tool of interaction between citizens and state bodies. It determines the procedure for solving issues related to the rights, obligations and interests of participants, regulates relations between them at the administrative level. The administrative procedure ensures transparency, legality and efficiency in the interaction between the parties, contributing to the resolution of conflicts and protection of the rights of all participants. Conclusions were made regarding the advantages of the administrative procedure for both state authorities and citizens: the administrative procedure can be structured and transparent, which allows all parties to understand the rules and conditions of the process; through clear rules and procedures, citizens have the opportunity to protect their rights by interacting with state authorities; the administrative procedure can ensure a quick and efficient resolution of issues without unreasonable delay; allows to ensure compliance with the law and the implementation of a fair decision within the framework of legal norms; citizens have the right to appeal the decision made in the administrative procedure if they believe that their rights have been violated. These benefits contribute to improved interaction between government agencies and citizens, ensuring a more efficient and fair decision-making process.*

**Ключові слова:** адміністративна процедура, держава, громадяни, взаємодія, управління.

**Keywords:** administrative procedure, state, citizens, interaction, management.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Сучасний процес формування державності України потребує вдосконалення моделей правового регулювання взаємин між публічною адміністрацією та приватними особами. Це сприяє впровадженню ефективних механізмів належного адміністрування, які забезпечать збалансованість публічних і приватних інтересів та прийняття справедливих і законних рішень. Ключовою метою цього процесу є забезпечення прав громадян, підтримка бізнесу та розвиток громадських інституцій у контексті розвитку суспільства.

Адміністративна процедура в Україні має важливе значення для забезпечення регулювання взаємин між державою та громадянами, бізнесом та іншими організаціями. Вона дозволяє здійснювати владні повноваження та контролювати виконання законів і нормативних актів. Актуальність адміністративної процедури полягає в забезпеченні прав і свобод людини, захисті інтересів суспільства, а також в реалізації принципів правової держави та ефективного управління. Запровадження ефективних адміністративних процедур сприяє покращенню бізнес-клімату, зменшенню корупції та підвищенню довіри громадян до державних інституцій.

15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» який закріплює загальні правила взаємодії адміністративних органів з громадянами і бізнесом. Закон встановлює основні принципи та процедури адміністративної діяльності, включаючи забезпечення прав та свобод громадян, прозорість, відповідальність та здійснення контролю.

У контексті євроінтеграції Закон України «Про адміністративну процедуру» набуває ще більшого значення. Відповідно до європейських стандартів, важливо мати чітко визначені та прозорі процедури взаємодії між державними органами та громадянами, а також забезпечувати правову захищеність учасників адміністративного процесу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Процесам дослідження адміністративної процедури присвячені фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних науковців: В.Б. Авер'янова, І.В. Бойко, О.В. Булгакової, П. Ковач, К.О. Нестеренко, М. Піладе Чіті, І. Ракара, Т. Север та ін. Однак, слід зазначити, що недостатньо дослідженими залишаються питання адміністративної процедури як ключового інструменту у взаємодії між державними органами та громадянами.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Метою даної статті є повне, всебічне та доктринальне дослідження адміністративної процедури як інструменту взаємодії між державними органами та громадянами. Таке дослідження допоможе розкрити сутність, особливості та можливості

адміністративної процедури, а також виявити шляхи для її вдосконалення з метою забезпечення ефективної взаємодії між всіма зацікавленими сторонами.

***Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.*** Як зазначає В. Б. Авер'янов, адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб, але головне, вони покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав та охоронюваних законом інтересів і стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади. Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично мовби «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини, на противагу відносинам так званої субординації, у яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин [1, с. 10]. Необхідно розуміти, що такі процедури, які узагальнено визначаються як «адміністративні», здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму й свавілля з боку службовців органів виконавчої влади. Невипадково в більшості європейських країн, до яких доєдналася і Україна, існують кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації таких процедур. Причому подібні закони в цих державах – це серцевина адміністративного законодавства. Вони визначають рівень демократії в державному управлінні [2, с. 79].

Варто зазначити, що в більшості держав-членів ЄС можна знайти три основні моделі систематизації адміністративно-процедурного права: а) системні та деталізовані процедурні норми з «кодексом» і багатотомними актами, наприклад, як у Німеччині; б) адміністративне право, що складається із загальних принципів, які зосереджені в актах невеликого розміру, як в Італії, але ці моделі, як правило, зникають, так як законодавство переповнене детальними та досить широкими нормами; с) адміністративне законодавство,

яке стосується лише деяких частин процедури, наприклад, доступу до документів, участі, слухань, без рамкового законодавства, як у Франції та Великобританії (остання є менш наказовою, ніж перша). Окрім цих моделей, різноманітні ситуації можуть досі спостерігатися в державах-членах, особливо в державах, які нещодавно приєдналися до Союзу [3, с. 12]. Суть наведених моделей полягає у праві особи на участь у прийнятті рішення, яке зачіпає її права та обов'язки.

Найважливішим у концепції адміністративної процедури є її основні принципи, закріплені в Хартії основних прав Європейського Союзу та низці актів м'якого права – Резолюціях і Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам. Мова йде про наступні базові положення: право особи бути вислуханою (або право на участь); право на доступ до матеріалів справи; обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення; право на допомогу та представництво; обов'язок забезпечення засобів правового захисту; право на відшкодування завданої публічною адміністрацією шкоди [4, с. 234]. Варто відмітити, що принципи відображені в Законі України «Про адміністративну процедуру». Зокрема, йдеться про право на участь в адміністративному провадженні, право особи витребувати та надати документи та інші докази, право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного оскарження або судовому порядку.

Адміністративна процедура захищатиме приватну особу від незаконних дій публічної адміністрації. Особливістю відносин між державою та громадянами все ще залишається перевага публічних інтересів над приватними. Історичний конфлікт між інтересами держави та приватної особи призвів до розвитку процесу захисту прав людини у законодавстві та на практиці. Державна влада дбає про публічний інтерес як уособлення найбільш значимих для суспільства ідей та цінностей, і може зазіхати на права й свободи приватної особи, забезпечуючи його. Адміністративна ж процедура, на думку вчених, це інструмент захисту основних прав людини в державних відносинах [5]. Через адміністративну процедуру здійснюється реальне втілення принципів належного адміністрування. Адміністративна процедура спрямована на

покращення раціональності публічного адміністрування, в тому числі шляхом втілення принципів належного (доброго) урядування та адміністрування в практику прийняття індивідуальних рішень. Адміністративна процедура є інструментом для створення та реалізації державної політики [4, с. 234], забезпечує структурований та законний підхід до вирішення адміністративних питань, забезпечуючи права та інтереси учасників процесу.

На думку І. В. Бойко, поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на 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 обумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил [6, с. 116-117].

До ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Як наслідок, було

багато прогалин та суперечок між різними законодавчими актами. З набранням чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» система законодавства будується наступним чином:

- Закон України «Про адміністративну процедуру» є загальним законом, який визначає спільні процедурні правила для всіх сфер публічного адміністрування, тому такі закони ще називають «про загальну адміністративну процедуру»;

- у спеціальних законах мають залишитися лише обґрунтовані винятки, а самі закони потребуватимуть перегляду та гармонізації із Законом України «Про адміністративну процедуру».

Ключові нововведення стосуються перш за все адміністративного провадження, яке може розпочинатись як за заявою особи (індивідуальна заява), групи осіб (колективна заява), так і за ініціативою адміністративного органу [7, с. 483-484].

Існування в законодавчому полі загального закону про адміністративну процедуру має неабияке значення для правозастосування, оскільки, по-перше, спрощує для приватної особи можливість ознайомлення з приписами законодавчих актів, що регламентують перебіг її відносин із адміністрацією (адже вони вміщені в одному акті і підходять для застосування в різних сферах), по-друге, й для адміністративного органу дотримання принципів і правил загального характеру із урахуванням особливостей (якщо такі є) у спеціальних законах вбачається гарантією від конфліктів і порушень прав осіб, а отже й унеможливлення свавілля [4, с. 234]. Закон України «Про адміністративну процедуру» сприяє зменшенню бюрократії, покращенню прозорості та ефективності у взаємодії між державою та громадянами, а також між урядом та бізнесом. Це Закон про баланс між інтересами держави, суспільства та індивідуальними інтересами громадян і бізнесу. Впровадження таких стандартів сприяє зближенню законодавства України з законодавством Європейського Союзу.

Суть новел Закону України «Про адміністративну процедуру» наступна:

– не повинно бути негативного рішення про особу без її права на участь;

- прагнути орієнтуватися на позитивний результат навіть тоді, коли справу треба вирішувати довше;
- максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації, зокрема інтересів різних приватних та публічних, а також – приватних осіб.

Закон має розв'язати наступні проблеми: - відсутність забезпечення важливих прав особи у відносинах із публічною адміністрацією (наприклад, право бути вислуханою, право заінтересованої особи брати участь у провадженні тощо); - домінування відомчих інтересів та переважно підзаконне регулювання процедур; - різні підходи у різних сферах публічного адміністрування; - неефективність багатьох процедур (у т.ч. оскарження) або відсутність регулювання взагалі (наприклад, щодо дострокового припинення дії адміністративних актів) [7, с. 483].

***Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.*** Адміністративна процедура є важливим інструментом взаємодії між громадянами та державними органами. Вона визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з правами, обов'язками та інтересами учасників, регулює взаємини між ними на адміністративному рівні. Адміністративна процедура забезпечує прозорість, законність та ефективність у взаємодії між сторонами, сприяючи вирішенню конфліктів та захисту прав усіх учасників.

Застосування адміністративної процедури має кілька переваг як для органів державної влади, так і для громадян:

- адміністративна процедура може бути структурованою і прозорою, що дозволяє всім сторонам розуміти правила і умови процесу;
- через чіткі правила та процедури громадяни мають можливість захищати свої права взаємодіючи з органами державної влади;
- адміністративна процедура може забезпечити швидке та ефективне вирішення питань без необґрунтованої затримки;
- дозволяє забезпечити дотримання закону та здійснення справедливого рішення в рамках правових норм;
- громадяни мають право оскаржувати рішення, прийняте в адміністративній процедурі, якщо вони вважають, що їхні права були порушені.

Ці переваги сприяють покращенню взаємодії між державними органами та громадянами, забезпечуючи більш ефективний та справедливий процес прийняття рішень.

### Література

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

2. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Журнал Персонал*. 2005. №4. С. 76-81.

3. Towards an EU Regulation on Administrative Procedure? Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. 2010. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI\\_ET\(2010\)432743\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI_ET(2010)432743_EN.pdf) (дата звернення: 7.03.2024).

4. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. № 69. С. 229-236.

5. Sever T., Rakar I., Kovač P. Protecting Human Rights Through Fundamental Principles of Administrative Procedures in Eastern Europe. *Law and Economics Review*. 2015. 5 (4). P. 249-275.

6. Бойко І.В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Випуск 33. С. 113-124.

7. Нестеренко К.О., Булгакова О.В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 482-486.

## References

1. Aver'ianov, V.B. (2009), "The importance of administrative procedures in the reform of administrative law", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 3, pp. 8-14.
2. Aver'ianov, V.B. (2005), "New features of the subject of Ukrainian administrative law", *Zhurnal Personal*, vol. 4, pp. 76-81.
3. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament (2010), "Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?", available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI\\_ET\(2010\)432743\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432743/IPOL-JURI_ET(2010)432743_EN.pdf) (Accessed 7 march 2024).
4. Bojko, I. (2022), "The role and significance of the administrative procedure in public administration", *Naukovyj visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho Universytetu*, vol. 69, pp. 229-236.
5. Sever, T. Rakar, I. and Kovač, P. (2015), "Protecting Human Rights Through Fundamental Principles of Administrative Procedures in Eastern Europe", *Law and Economics Review*, vol. 5 (4), pp. 249-275.
6. Bojko, I.V. (2017), "Administrative procedure: concepts, signs and types", *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 33, pp. 113-124.
7. Nesterenko, K.O. and Bulhakova, O.V. (2023), "Administrative procedure as a new stage of interaction between state authorities and society", *Analitichno-porivnial'ne pravoznavstvo*, vol. 6, pp. 482-486.

*Стаття надійшла до редакції 10.03.2024 р.*