

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЕ ПРАВО: АНАЛІЗ ХАРАКТЕРНИХ ОЗНАК

ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL RIGHT: ANALYSIS OF CHARACTERISTIC SIGNS

Шарая А.А., к.ю.н., докторант кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті запропоновано перелік ознак, які характеризують адміністративно-процедурне право як підгалузю адміністративного права і відображають його специфіку. Детально проаналізовано сферу застосування адміністративно-процедурних норм, структуру, наявність спеціального суб'єкта у відносинах, розмаїття та розгалуженість джерельної бази й відсутність єдиного акту, який би закріплював базові положення адміністративно-процедурного права.

Ключові слова: адміністративно-процедурне право, адміністративна процедура, підгалузь адміністративного права, публічний інтерес, адміністративно-процедурні відносини.

В статье предложен перечень признаков, характеризующих административно-процедурное право как подотрасль административного права и отражающее его специфику. Детально проанализирована сфера применения административно-процедурных норм, структура, наличие специального субъекта в отношениях, разнообразие и разветвленность источников базы и отсутствие единого акта, который бы закреплял основные положения административно-процедурного права.

Ключевые слова: административно-процедурное право, административная процедура, подотрасль административного права, публичный интерес, административно-процедурные отношения.

The article proposes a list of features that characterize administrative-procedural law as a sub-branch of administrative law and reflect its specifics. The sphere of application of administrative-procedural norms, structure, the presence of a special subject in relations, the diversity and branching of the source base and the absence of a single act that would consolidate the basic provisions of administrative procedural law are analyzed in detail.

Key words: administrative-procedural law, administrative procedure, sub-branch of administrative law, public interest, administrative-procedural relations.

Адміністративно-процедурне право є відносно новою категорією для адміністративно-правової науки. У навчальній, науковій літературі до 2000 року це поняття не згадується взагалі. Аналізуючи наукові позиції щодо визначення сутності і місця адміністративно-процедурного права, варто звернути увагу на те, що І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий, досліджуючи феномен адміністративного процесу, зазначають: «сукупність усіх правових норм, що регламентують здійснення адміністративних процедур, становить адміністративно-процедурне право, яке є складовою адміністративного права України» [1, с. 23]. Хоча вони і зазначають, що ця сукупність не має самостійного предмету, притаманного галузі права, однак вона є достатньо широкою, характерною для підгалузі.

З огляду на це, можна сформулювати ряд особливостей (ознак), притаманних адміністративно-процедурному праву, серед яких:

1) це структурний елемент адміністративного права, а саме – його підгалузь.

В адміністративно-правій доктрині можна виділити позиції віднесення адміністративно-процедурного права до структурних елементів адміністративного процесу до інститутів адміністративного права або розглядати в якості окремої галузі права.

Наприклад, В.М. Бевзенко зазначає, що серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту можна виділити такі: адміністративне (матеріальне право) та адміністративно-процесуальне право (виключно судовий порядок захисту прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері). При чому адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права [2, с. 58]. Проте аналіз наявних наукових джерел дає можливість стверджувати, що виокремлення вищезазначеного структурного елемента системи адміністративного права як його підгалузі набуває все більше прихильників.

Тому варто підтримати позицію тих вчених-адміністративістів, які вважають адміністративно-процедурне

право все-таки підгалузю сучасного адміністративного права та визначають його як «сукупність правових норм, що регламентують порядок прийняття нормативних актів, а також порядок вирішення адміністративних справ суб'єктами публічного адміністрування» [1, с. 24]. Відповідно до положень Юридичної енциклопедії [3], «підгалузь права – це один із елементів системи права, його внутрішньої форми. Підгалузь права є частиною певної галузі права і об'єднує правові норми та інститути, які регулюють суспільні відносини, що мають певне самостійне значення у межах їх відповідного типу. Водночас ці норми та інститути мають стійкий взаємозв'язок з іншими елементами цієї галузі права.

Наявність підгалузі права зумовлюється складністю суспільних відносин, що регулюються правом; багатогатістю предмета регулювання; наявністю системи однотипних інститутів у межах окремої галузі права; специфікою методів регулювання, які характеризують галузь, та необхідністю ефективної організації структур, елементів права, що становлять його систему» [3].

Так, враховуючи ці положення, слід стверджувати, що адміністративно-процедурному праву притаманні:

1) складність суспільних відносин, що регулюються (ці суспільні відносини в цілому охоплюються адміністративним правом, складаються у публічній сфері, мають зв'язок із забезпеченням публічного інтересу);

2) багатоаспектність предмета регулювання (як вже зазначалося, можна виокремити декілька груп відносин у складі предмета правового регулювання – відносини між суб'єктами публічного управління та приватними особами (фізичні та юридичні особи) щодо прийняття обов'язкових рішень; відносини щодо прийняття нормативних актів управління; відносини щодо прийняття індивідуальних актів суб'єктами публічного управління; відносини щодо укладання адміністративних договорів; відносини щодо здійснення інших юридично значимих суб'єктами публічного управління);

3) наявність системи однотипових інститутів у межах окремої підгалузі права (це інститут суб'єктів адміні-

стративної процедури, інститут адміністративних послуг, інститут державного нагляду і контролю, інститут державної реєстрації тощо в межах адміністративного права);

4) використання методу правового регулювання, який є характерним для галузі адміністративного права (імперативно-диспозитивний метод, який притаманний адміністративному праву в цілому);

5) необхідність ефективної організації структур, елементів права, що становлять його систему, що відбувається наразі через підвищення уваги вчених-адміністративістів до питання визначення сутності, змісту адміністративно-процедурного права, визначенню його місця в системі адміністративного права, активної законопроектної роботи щодо розробки спеціального законодавства в означеній сфері. Наявність таких характеристик у адміністративно-процедурного права все ж таки свідчить про його підгалузевий характер для адміністративного права.

2) *є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини у публічній сфері, сфері діяльності органів публічного адміністрування й зорієнтовані на публічний інтерес.*

Як зазначає К.В. Чокомудяк, норми адміністративно-процедурного права спрямовуються на «регулювання поведінки та діяльності, під час якої суб'єкти публічного управління приймають обов'язкові рішення стосовно фізичних та юридичних осіб. Поряд із цією формою діяльності (мова йде про видання індивідуального акту управління), норми адміністративно-процедурного права регулюють також і порядок прийняття нормативних актів управління, процедури укладання адміністративних договорів, здійснення інших юридично значимих дій, що також має бути віднесено до предмету адміністративно-процедурного права» [4, с. 99]. Тобто норми адміністративно-процедурного права регулюють саме «порядок діяльності органів публічного адміністрування, який, у свою чергу, є складовою сфери публічних відносин.

У перекладі з латинської «публічний» (*publicus*) означає відкритий, гласний, суспільний [5, с. 560]. За визначенням О.Ю. Оболенського та С.Ю. Лукіна, у сучасному науковому лексиконі поняття «публічна сфера» означає сферу формування і реалізації інтересів суспільства в цілому, тобто «публічна сфера не тільки здійснює колективний пошук суб'єктами громадянського суспільства своїх загальних цілей і засобів їх досягнення, але і є сферою їх практичних втілень у систему реальних суспільних відносин і інститутів» [6, с. 4]. Таким чином, адміністративно-процедурне право безпосередньо пов'язане із публічною сферою, адже регламентує порядок діяльності органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів.

У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає «інтерес людської спільноти – населення, народу тощо» [7]. На думку Т.О. Коломоєць, публічний інтерес є «не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [8, с. 12]. На думку Р.С. Мельника, публічний інтерес становить «категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства» [9, с. 38]. В.В. Галунько зазначає, що публічний інтерес – це «важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації» [10, с. 8]. Так, враховуючи зорієнтованість адміністративно-процедурного права на задоволення саме публічного інтересу, варто зазначити його спрямованість на потреби, які є важливими для значної кількості фізичних і юридичних осіб, для всього суспільства, а не на задоволення окремих приватних чи корпоративних інтересів.

3) *має власну досить розгалужену структуру, яка охоплює наявність норм, які визначають засади різноманітних адміністративних процедур.*

Доведено, що адміністративно-процедурне право регламентує «особливості втілення адміністративних процедур» [11, с. 14]. Однак однозначного погляду на їх перелік або критерії розподілу на види у науковій та навчальній літературі немає. В.Ю. Машук зазначає, що процедури, реалізовані в діяльності органів публічної адміністрації, в цілому можуть бути диференційовані на підставі таких основних критеріїв: «характер адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямованість діяльності адміністративних органів; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення адміністративної процедури» [12, с. 65–66].

І.В. Бойко поділяє адміністративні процедури таким чином: «1) за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, яку ініціює приватна особа, яку ініціює суб'єкт публічного адміністрування (останні, в свою чергу можуть бути втручальними або спрямованими на задоволення суспільних потреб); 2) за складністю правил, що охоплюються (проста і складна); 3) за кількістю суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками процедури (здійснювані одним суб'єктом публічної адміністрації; здійснювані кількома суб'єктами публічної адміністрації); 4) за наслідками для приватної особи (правонадавальні; правопідтверджувальні; правообмежувальні; зобов'язальні); 5) за змістовним наповненням (реєстраційна; дозвільна; ліцензійна; контрольно-наглядова; екзаменаційна; експертна; акредитаційна; приватизаційна; із розгляду скарг тощо)». [13, с. 8–13].

Найбільш широкою класифікацією, яка відображає великий спектр адміністративних процедур, є розподіл на види в залежності від змісту. Так, С.Т. Гончарук до найпоширеніших адміністративних процедур у вітчизняній адміністративній науці відносить такі основні види: «у справах за зверненнями громадян; у справах про адміністративні правопорушення; заохочувальні; дозвільно-реєстраційні; контрольно-наглядові; установчі; щодо підготовки та прийняття управлінських актів; щодо застосування заходів адміністративного припинення; з питань дільності та документообігу; з питань кадрової роботи; щодо організації внутрішньоапаратної діяльності; щодо індивідуальних звернень юридичних осіб із питань управлінського характеру та інші.» [14, с. 87–88].

С.Г. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти «процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); процедури про адміністративні оскарження; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури та інші» [15, с. 266]. Враховуючи таке розмаїття вищезазначених адміністративних процедур, слід підтримати позицію Т.О. Коломоєць та Д.С. Астахова, що «адміністративно-процедурні відносини становлять решту відносин процесуального характеру, які не є судовими (у розумінні адміністративного судочинства) та деліктними (у розумінні розгляду справ про адміністративні правопорушення), покликані врегулювати індивідуально-конкретні справи у сфері регулювання адміністративного права» [16, с. 28].

Акумулюючи все вищезазначене, можна запропонувати власний варіант розподілу адміністративних процедур, а отже і норм, які визначають їх засади, на дві базові групи:

1. *Правотворчі:* мають за мету підготовку та прийняття підзаконного нормативно-правового акта;
2. *Правозастосовчі:* мають на меті застосування і реалізацію норм адміністративного права, серед них: а) неюрисдикційні (дозвільні, ліцензійні, реєстраційні, контрольно-наглядові, заохочувальні, атестаційні,

надання адміністративних послуг, відповідь на запит про надання публічної інформації, укладання адміністративних договорів тощо);

б) юрисдикційні (у справах про адміністративні проступки, які розглядаються у позасудовому порядку, у справах про дисциплінарні проступки, адміністративне оскарження, виконавче провадження тощо). Хоча цілком виправданим є й інший критерій для поділу адміністративних процедур, а отже і адміністративно-процедурних норм, які зорієнтовані на їх врегулювання (суб'єкти, які беруть участь; зміст; наслідки; ініціатор тощо) для з'ясування всього їх розмаїття.

4) наявність спеціального суб'єкта у відносинах органів публічного адміністрування і відсутність такого суб'єкта як адміністративний суд або інший суд, що й відрізняє його від адміністративного судочинства.

В адміністративно-процедурних відносинах суб'єктний склад представлений органами публічного адміністрування з однієї сторони і приватними особами (фізичними або юридичними) з іншої сторони. При цьому участь органів публічного адміністрування є обов'язковою. Адміністративний суд у таких відносинах не є суб'єктом. Саме це і є «межевою» ознакою, яка розділяє «адміністративно-процедурне право» й «адміністративне судове право» (або ж адміністративний процес), що знову ж таки і знайшло своє нормативне закріплення у КАС України.

Так, А.М. Школик звертає увагу на різні завдання судових органів та органів публічного адміністрування. Визначальним суспільним призначенням публічної адміністрації є реалізація прав, свобод і законних інтересів. Випадки, коли публічна адміністрація повинна забезпечити також і зазначений захист, «не змінюють основного поділу завдань і функцій, а зумовлені більшою ефективністю їх виконання публічною адміністрацією в окремих випадках» [17, с. 189]. Проте, варто погодитись із тим, що «адміністративна процедура та судове провадження перебувають у функціональному взаємозв'язку. Адміністративні процедури можуть «розвантажити» судові провадження. «Висококваліфікована» адміністративна процедура може в деяких галузях бути підставою для нормативного допущення остаточності й обов'язковості рішення адміністративного органу та обмеження судового контролю» [18, с. 433].

Окрім того, А.М. Школик цілком слушно зауважує, що «правове регулювання зумовлює чітку логічну послідовність дій приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією. Це дозволяє зрозуміти, чому у різних країнах цілий ряд норм загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру є схожими до норм судових процесуальних кодексів. Юридичне закріплення процедурних прав приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації дозволяє ефективніше реалізовувати права таких осіб, а у багатьох випадках – уникнути судового процесу» [19, с. 128–129]. Таким чином, слід зазначити, що різні органи (адміністративний суд або інший суд і органи публічного адміністрування) належать до різних гілок влади (судової і виконавчої відповідно), виконують відмінні за призначенням форми владної діяльності, завдяки чому й виокремлюється адміністративно-процедурне право.

5) розмаїття та розгалуженість зовнішніх форм існування із різним ступенем деталізації змісту.

Наприклад, Д.С. Астахов, характеризуючи адміністративно-процедурне законодавство як зовнішню форму вираження адміністративно-процедурного права, зазначає: «воно є множинним (за кількістю актів), різноманітним (за видами актів, які регламентують зазначені питання, при цьому серед них є законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти), несистематизованим, із широкою сферою правового регулюючого впливу, з комплексним характером» [16, с. 69].

Саме ці характеристики і відображають специфіку сучасного вітчизняного адміністративно-процедурного права й ще раз підтверджують його підгалузевий характер. Відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би містив загальні засади адміністративних процедур і специфіку їх здійснення, не означає відсутності адміністративно-процедурних норм взагалі у вітчизняному законодавстві. Так, найбільш яскравим прикладом нормативно-правового акту, який фіксує засади адміністративних процедур, є Закон України від 02.10.1996 р. «Про звернення громадян» [20], який закріплює право осіб звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

До адміністративно-процедурних норм можна віднести, наприклад, ті, що визначають підстави виникнення відносин, засади розгляду скарг громадян (ст. 16), терміни подання скарг (ст. 17), права громадянина при розгляді заяви чи скарги (ст. 18), обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг (ст. 19), термін розгляду звернень громадян (ст. 20) тощо.

І.О. Каргузова та А.Ю. Осадчий до переліку джерел адміністративно-процедурного права (а саме вони є зовнішніми формами вираження норм адміністративно-процедурного права) відносять різноманітні нормативно-правові акти, серед яких і деякі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення [1, с. 28–30]. Слід погодитися, що у частині регламентації процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення КпАП України можна розглядати як джерело адміністративно-процедурного права України, за винятком тих випадків, коли справа розглядається судами. Це стосується випадків розгляду справ адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те КпАП України; органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КпАП України. Окремі процедурні норми передбачені також Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Земельним кодексом України, Лісовим кодексом України, Водним кодексом України, Кодексом цивільного захисту України тощо.

Окрему групу нормативно-правових актів, які містять адміністративно-процедурні норми, становлять і законодавчі акти. Серед них (відразу слід зазначити, що це неповний вичерпний перелік, а лише можливі приклади):

1. Закон України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [21], який визначає засади організації, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України;

2. Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги» [22], який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг;

3. Закон України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [23], який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності,

повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) тощо.

Окрім законодавчих актів, адміністративно-процедурні норми містить великий масив і підзаконних актів, зокрема: 1) постанови Кабінету Міністрів України; 2) укази Президента України; 3) накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 4) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; 5) рішення виконавчих комітетів місцевих рад тощо.

І.В. Бойко, характеризуючи законодавство про адміністративну процедуру, цілком слушно зазначає, що «крім актів національного законодавства, слід сказати про акти Комітету міністрів Ради Європи, положення яких не є обов'язковими приписами для урядів держав-членів РЄ, проте мають рекомендаційний характер і визначають напрям розвитку законодавства країни [13, с. 18]. Серед таких актів Резолюція (77) 31 Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята Комітетом міністрів 28 вересня 1977 р.; Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 р.; Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, прийнята Комітетом міністрів 17 вересня 1987 р.; Рекомендація Res (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами.

Такі документи називають актами «м'якого права», їх положення не є нормами права, але відіграють важливу роль у виробленні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права приватних осіб при здійсненні адміністративними органами дій, прийнятті рішень, спрямованих на реалізацію прав цих осіб чи виконання ними передбачених законом обов'язків [13, с. 18]. Варто підтримати І.В. Бойко у її твердженні й зазначити, що вказані положення цілком узгоджуються із положеннями сучасної адміністративно-правової науки щодо розуміння системи джерел адміністративного права [24, с. 96–119; 25] та джерел права в цілому.

Щоправда, вже протягом тривалого часу актуальним залишається питання розробки і прийняття єдиного акту (кодифікованого або законодавчого) з питань адміністративних процедур, який би відіграв роль «базового» джерела. Розглядаючи це питання, не можна оминати увагою законопроектну роботу у цій сфері.

Аналізуючи дослідження В.П. Тимощука [26, с. 22–28], слід зазначити, що вперше завдання з розробки законопроекту «Про адміністративну процедуру» в Україні (у попередній період він мав назву – проект Адміністративно-процедурного кодексу України) було сформульоване у Концепції адміністративної реформи 1998 року. З 1999 року у Міністерстві юстиції України була утворена робоча група для підготовки цього законопроекту, науковим керівником якої був професор В.Б. Авер'янов (до 2010 року). У 2008 році при Міністрі юстиції України М.В. Оніщуку законопроект навіть було внесено до парламенту, і у 2009 році не вистачило лише кількох голосів для його ухвалення у I читанні. У 2014 році робоча група Мін'юсту України вкотре активізувала свої зусилля. Було проведено черговий раунд доопрацювання, у тому числі й із залученням німецьких експертів. Цей законопроект було внесено до числа пріоритетних і в українських документах державної політики (коаліційні угоди, програми діяльності Уряду тощо), і в міжнародних зобов'язаннях (зокрема, у Контракті про розбудову держави з ЄС). Станом на кінець 2014 – початок 2015 років робочою групою

Мін'юсту України була завершена підготовка відповідного законопроекту (на цей момент загалом робота з перерахунок тривала вже біля 15 років).

Слід зауважити, що поступово робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України зумовила обґрунтування необхідності прийняття базового закону, і, як наслідок, проект Закону України «Про адміністративну процедуру» підготовлений (в тому числі і за активної участі Д.М. Лук'янича). Як зазначено у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», активну участь у розробці проекту взяла громадська організація «Центр політико-правових реформ» (дослідження у галузі адміністративного права і, зокрема, питання адміністративної реформи є пріоритетними у її діяльності та полягають, перш за все, у теоретичній розробці та нормопроектному забезпеченні проблематики органів виконавчої влади, державної служби, адміністративної процедури, адміністративної юстиції, адміністративних послуг). Цікавим є й те, що до проекту також формували свої пропозиції та зауваження інші громадські організації, до сфери діяльності яких належить теоретичне вивчення та практичні дослідження питань права, зокрема адміністративного права (EDGE – проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку», Рада бізнес-омбудсмена). Згаданий проект Закону також був предметом правової експертизи фахівців Програми SIGMA. В цілому, як вбачається із Попереднього висновку 2018 року, наданого фахівцями програми SIGMA, законопроект про адміністративну процедуру є «належним підходом до запровадження єдиної загальної адміністративної процедури».

Із практичної точки зору, на думку експертів, потрібна відповідна система адміністративної процедури, що забезпечує функціонування системи належного врядування і встановлює чіткі норми для прийняття адміністративних рішень [27]. У грудні 2018 року зазначений проект був внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, проте, відповідно до Висновку Головного науково-експертного управління від 01.03.2019 р. на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р.) [27], за результатами розгляду у першому читанні було прийнято рішення, що законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

У цьому контексті слід підтримати Л.П. Коваленко в тому, що «прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволить на законодавчому рівні врегулювати порядок діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції у частині їх відносин із фізичними та юридичними особами. Це дозволить захистити права і законні інтереси особи у відносинах із державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів публічної адміністрації» [28, с. 50], а також Н.Б. Писаренко, яка зазначає, що «правила про порядок реалізації повноважень створюють інститут загальної частини адміністративного права – інститут адміністративної процедури».

Ці правила мають бути уніфіковані незалежно від того, яке питання вирішує суб'єкт публічної адміністрації (про видачу ліцензії чи паспорта, або, наприклад, про надання соціальної допомоги). Він має керуватися однаковими принципами та в усіх випадках вчиняти подібні дії» [29, с. 56]. Тобто, слід стверджувати, що давно назріла потреба у прийнятті єдиного нормативно-правового акту, який би уніфікував і закріпив загальні положення адміністративних процедур, особливості їх здійснення, базовий термінологічний апарат, єдиний алгоритм для їх реалізації, що й усеунуло б розпорошеність джерел адміністративно-процедурного права.

Про доцільність уніфікації адміністративно-процедурних засад у своїх роботах зазначають О.І. Миколенко, В.К. Колпаков, Д.С. Астахов, Н.О. Армаш, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, Д.В. Лученко, І.В. Бойко та інші. При цьому, підтримуючи ідею уніфікації відповідних норм, у той же час різними є пропозиції щодо виду акту – кодекс, закон, що у будь-якому разі сприятиме впорядкуванню джерел адміністративно-процедурного права й визначенню місця і ролі адміністративно-процедурного права в системі адміністративного права як його підгалузі. Таким чином, слід визначити *адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права, яка охоплює сукупність правових норм, що встановлюють послідовність здійснення адміністративних процедур, тобто визначають порядок вирішення органами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється*

з метою сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Серед особливостей адміністративно-процедурного права слід виокремити такі: 1) це структурний елемент системи адміністративного права, а саме його підгалузь; 2) є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини у публічній сфері – сфері діяльності органів публічного адміністрування й зорієнтовані на забезпечення реалізації публічного інтересу; 3) має власну структуру, яка охоплює сукупність норм, які визначають засади різноманітних адміністративних процедур; 4) характерною є наявність спеціального суб'єкта у відносинах органів публічного адміністрування і одночасно відсутність такого суб'єкта як адміністративний суд або інший суд; 5) розмаїття та розгалуженість джерельної бази й відсутність єдиного акту, який би закріплював базові положення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.
2. Бевзенко В.М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5. URL: http://leksika.com.ua/10510205/legal/pidgaluz_prava.
4. Чокомудяк К.В. Поняття та задачі адміністративно-процедурного права *The Journal of Eastern European Law. Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 17. С. 95–101.
5. Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1977. 776 с.
6. Оболенський О.Ю., Лукін С.Ю. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління і місце самоврядування*. 2013. № 2 (17). С.3–11.
7. Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. *Юридична газета*. 2005 р. № 22 (58). С. 5–6.
8. Коломоєць Т.О., Шкарупа В.К. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія. Запоріжжя : Поліграф, 2004. 404 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
10. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
11. Школик А.М. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* (матеріали доповідей учасників Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків. 2017. С. 14–21.
12. Машук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Адміністративне право і процес*. № 1 (7). 2014. С. 60–67.
13. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
14. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: навч. посіб. / С.Т. Гончарук. Київ : Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
16. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2011. 230 с.
17. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. Вип. 59. С. 185–193.
18. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. Київ : «К.І.С.», 2009. 552 с.
19. Школик А.М. Місце адміністративно-процедурного права в системі права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С.125–130.
20. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
21. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
22. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
23. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
24. Загальне адміністративне право: підручник [Гриценко І.С, Мельник Р.С. Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер. 2015. 568 с.
25. Коломоєць Т.О. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. *Право України*. 2017. № 6. С. 72–79.
26. Тимошук В. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* (матеріали доповідей учасників Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р.) Харків, 2017 р. С. 22–28.
27. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
28. Коваленко Л. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» як ефективний спосіб захисту прав, свобод чи законних інтересів фізичних, юридичних осіб. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* (матеріали доповідей учасників Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р.) Харків, 2017. С. 45–50.
29. Писаренко Н.Б. Процесуальні правові відносини у структурі предмета адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. За вип.. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 53–63.