

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.29>

**Маркова Олена Олегівна,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри юридичних дисциплін

Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9970-0944>

## УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

### UKRAINIAN MODEL OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

*У статті автор аналізує українську модель адміністративної процедури, яка закріплена в Законі України «Про адміністративну процедуру» на предмет запозичення зарубіжного досвіду – положень із різних європейських моделей адміністративної процедури та їх імплементацію у новоприйнятий закон. Звернення до міжнародного законодавства в сфері адміністративної процедури завжди було і залишається одним із пріоритетних шляхів вдосконалення та розвитку власної адміністративної процедури. Однак просте реціпіювання зарубіжного досвіду не дасть бажаного результату, оскільки необхідно враховувати національні традиції, тенденції у нормотворенні та праворозумінні.*

*Автор вважає, що запозичувати потрібно ідеї, а не конкретні норми. У якості орієнтиру-порівняння автором було обрано найбільш ефективні та раціональні зарубіжні моделі адміністративної процедури, зокрема німецьку, польську та французьку моделі. Використовуючи метод фрагментарного порівняльного аналізу, було зосереджено увагу на положеннях, які вже запозичені і на які варто звернути увагу, оскільки Закон України «Про адміністративну процедуру» ще не набув чинності.*

*Проаналізовані положення наступних законодавчих актів: Закон ФРН «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного провадження Польщі та Кодексу взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією Франція, автор прийшов до висновку, що саме німецька модель адміністративної процедури була прийнята за взірця та покладена в основу при розробці закону. Підтвердженням є запозичені українським законотворцем положення щодо принципів адміністративної процедури, адміністративного акта, зовнішній правозастосовчий характер процедури. Фрагментарно враховані положення польської моделі адміністративної процедури, зокрема щодо порядку оскарження адміністративного акта. Досвід французької моделі, найбільш прогресивної особливо в питанні застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій в адміністративній процедурі, на наш погляд залишився не врахованим в Законі України.*

**Ключові слова:** модель адміністративної процедури, порівняльний аналіз.

*In the article the author analyzes the Ukrainian model of administrative procedure, which is enshrined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" in order to borrow foreign experience – provisions from various European models of administrative procedure and their implementation in the newly adopted law. Recourse to international law in the field of administrative procedure has always been and remains one of the priority ways to improve and develop its own administrative procedure. However, the simple reception of foreign experience will not give the desired result, as it is necessary to take into account national traditions, trends in rule-making and legal understanding.*

*The author believes that you need to borrow ideas, not specific rules. The author chose the most effective and rational foreign models of administrative procedure, in particular the German, Polish and French models, as a reference point for comparison. Using the method fragmentary comparative analysis, attention was focused on the provisions that have already been borrowed and which should be noted in the process of applying the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and possibly amendments to it.*

*The provisions of the following legislative acts are analyzed: the Law of Germany "On Administrative Procedure", the Code of Administrative Procedure of Poland and the Code of Relations between the Public and the Administration of France. The author came to the conclusion that it was the German model of administrative procedure that was adopted as a model and formed the basis for drafting the law. Confirmation is the provisions borrowed by the Ukrainian legislator on the principles of administrative procedure, administrative act, the external law enforcement nature of the procedure. The provisions of the Polish model of administrative procedure, in particular regarding the procedure for appealing an administrative act, are taken into account in fragments. In our opinion, the experience of the French model, which is the most progressive, especially in the application of information and telecommunication technologies in administrative proceedings, has not been taken into account in the Law of Ukraine.*

**Key words:** model of administrative procedure, comparative analysis.

Однією з найважливіших стратегій розвитку моделі адміністративної процедури є розвиток вчення про адміністративну процедуру й одночасно механізм її правового регулювання, ефективність якої залежить від активної законотворчої роботи Верховної Ради України. Розвиток вчення про адміністративну процедуру пов'язаний із безперервним процесом правотворення та поступовою європеїзацією вітчизняного адміністративного права. Джерелом для розроблення вчень про адміністративну процедуру стали переважно напрацювання вчених-процесуалістів, чії роботи сформували основну теоретико-методологічну базу для розвитку адміністративної процедури в Україні. Основою для формування та розвитку вітчизняного вчення про адміністративну процедуру стали праці про адміністративний процес таких корифеїв вітчизняної науки, як О.М. Бандурки, А.Т. Комзюка, М.М. Тищенко, Р.О. Куйбіди, О.В. Кузьменко, В.М. Бевзенка, Є.Ф. Демського, Т.П. Мінки, В.Г. Перепелюка та інших. Їх роботи характеризуються комплексним та фундаментальним підходом. Науковий доробок вчених є результатом їхніх спільних зусиль розробити та запропонувати нормативну модель правового регулювання інституту адміністративної процедури в Україні.

Важливим етапом в питанні розроблення перспективного процедурного законодавства стала вітчизняна законопроектна робота, яка значною мірою запозичила здобутки не лише німецького, а й польського законотворця. У 2003 році фахівцями ЦППР уперше було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу на підставі проведеного порівняльного дослідження зарубіжного адміністративно-процедурного законодавства (польського та німецького) у відповідній сфері. Результатом наукових розробок став проект Адміністративно-процедурного кодексу, спрямований на регламентацію процедури відносин людини і влади, законодавче визначення меж для повноважень адміністративного органу й захисту прав та законних інтересів особи у відносинах із державою. Зазначений проект став першим зразком перспективного законодавства у цій сфері, який заклав основи подальшої нормопроектної роботи у цій сфері. Разом з тим цей проект не позбавлений недоліків, суперечливих положень у питанні регулювання процедурних аспектів здійснення окремих видів адміністративного провадження. Вчені Е. Демський та Ю. Костенко вважають, що залишається проблема чітко виписаного термінологічного понятійного апарату, оскільки зміст багатьох дефініцій у цьому про-

екті відірвані від теоретичних напрацювань у цій сфері, вчені Т. Коломієць та О. Костенко вважають, що цей проект містить значну кількість оцінних понять, що не сприяє правовій невизначеності; кардинального доопрацювання потребують положення, які закріплюють засади виконання адміністративного акту, також уточнення вимагає й інститут адміністративного оскарження. Проект не закріплює і не врегульовує положення про адміністративні провадження за участю колегіальних органів, обмежуючись лише загальними засадами про адміністративне провадження. Цей проект кодексу не був прийнятий.

Наступним актом, який продовжив історію становлення моделі правового регулювання адміністративної процедури в Україні, став законопроект про адміністративну процедуру від 14.05.2020 року – зменшена копія проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Структура та зміст цього законопроекту повністю відтворює положення Закону ФРН «Про адміністративну процедуру», є його аналогом. Однак і в цьому акті не були враховані зауваження вчених щодо структури акту, який відображає вузьке розуміння адміністративної процедури з його регламентацією лише індивідуальних адміністративних актів зовнішньої дії, а також не включає ні правового регулювання порядку прийняття уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування нормативно-правових актів, ні регламентації внутрішніх проваджень в межах публічної адміністрації. У законопроекті не враховано особливості діяльності органів місцевого самоврядування – представницьких та виконавчих, колегіальних та єдиноначальних. Наявність розробленого проектного законодавства свідчить про активізацію законопроектної роботи у сфері адміністративної процедури, позитивні зрушення, однак результат був відсутній довгий час. Положення польської моделі адміністративної процедури у питанні оскарження адміністративного акта також були фрагментарно враховані розробниками Закону України «Про адміністративну процедуру», однак за основу все ж таки була прийнята німецька модель.

З прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» 16.11.2022 року розпочалася «нова історія» адміністративної процедури [1]. Відбулася її легітимація та трансформація із проектною на нормативну модель. Нормативна модель не тільки формує процедурну основу для діяльності органів публічної адміністрації у відносинах з приватними особами та межі для реалізації органами дискреційних повноважень, у результаті

яких приймаються рішення відносно приватних осіб, але й створює єдиний механізм дієвої системи послідовної реалізації та захисту громадянами своїх прав і свобод, який стане дієвим засобом протидії суб'єктивізму та свавіллю з боку посадових та службових осіб органів державної влади при прийнятті адміністративних рішень.

Мета нашого дослідження полягає в тому, щоб провести порівняльно-правовий аналіз української моделі адміністративної процедури на предмет запозичення та відображення в ній положень та елементів із зарубіжних моделей. Для досягнення зазначеної мети ми проаналізуємо європейські нормативні моделі адміністративної процедури: польську, німецьку та французьку модель.

Аналізуючи нормативну українську модель, приходимо до висновку, що саме *німецька модель адміністративної процедури* була покладена в її основу, прийнята за взірць. Саме тому вважаємо за необхідне приділити увагу особливостям цієї моделі, спрямованої на стандартизацію й спрощення адміністративної процедури, на захист прав та інтересів індивідуальних суб'єктів. Її нормативна модель закріплена в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» [2].

Німецька модель адміністративної процедури характеризується: 1) виключно зовнішнім правозастосовним характером, який спрямований на підготовку й видання адміністративного акта або укладення публічно-правового договору; 2) змішаним процесуально-матеріальним характером моделі (закріплюються норми про процедуру, а також про форми публічного управління); 3) широким застосуванням адміністративного розсуду, який полягає в тому, що адміністративний орган самостійно обирає відповідну для кожного конкретного випадку форму дій; 4) у більшості випадків – неформальним характером процедури; 5) пріоритетне значення відведено принципам адміністративної процедури, в яких відображається оригінальність німецької моделі, зокрема принцип законних очікувань, пропорційність; 6) докладно розробленим положенням про адміністративний акт та публічно-правовий договір; 7) участю в адміністративній процедурі зацікавлених осіб, вид і обсяг прав яких залежать від того, які завдання виконує конкретний адміністративний орган, чи є необхідне рішення відносно простим або багатоступеневим, які суспільні й приватні інтереси при цьому порушуються; 8) стадія оскарження рішень прийнятих органами в адміністративній процедурі регламентується процесуальним законом.

Автори Закону України «Про адміністративну процедуру» запозичили із Закону ФРН «Про адмі-

ністративну процедуру» наступні положення: поняття адміністративного акта та низку положень, які регулюють питання, пов'язані зі скасуванням, відкликанням, нікчемністю й оскарженням адміністративного акта. У розділі 5 сформульовані положення щодо форми та змісту, мотивування, правил прийняття адміністративного акта, чинності та припинення його дії, визнання його нікчемним. За основу розробки положень про адміністративний акт автори взяли Закон ФРН «Про адміністративну процедуру». У цьому законі поняття адміністративного акта є центральною категорією, під яким розуміється «будь-яке розпорядження, рішення, яке спрямоване органом влади на врегулювання окремої справи у сфері публічного права і має безпосередні зовнішні правові наслідки» [3].

Із німецької моделі були запозичені в українську модель принципи адміністративної процедури, зокрема: пропорційності, офіційності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, обґрунтованості.

Наступною моделлю буде *польська модель адміністративної процедури*, ми вважаємо, що її положення є збалансованими, оскільки в ній вдало поєднано елементи традиції (класичного юрисдикційного провадження) та модернізації (останні зміни, які були внесені до Кодексу адміністративного провадження, що стосуються адміністративного європейського співробітництва (розділ 8а), мирного врегулювання справи як принципу адміністративної процедури [4]. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури (ст. 13), застосування медіації в адміністративному провадженні під час розгляду адміністративної справи (ст. 9ба), який відведена окрема глава 9а з деталізованим порядком її ініціювання та проведення). Запровадження медіації та принципу мирного врегулювання справи в модель адміністративної процедури є показником того, що польський законодавець активно реагує на зміни, які відбуваються в суспільстві, та їх потреби і реалізує їх відповідно до вимог і рекомендацій ЄС.

Для української моделі адміністративної процедури було б корисно, на нашу думку, запозичити ідею запровадження медіації, оскільки це не тільки відповідає останнім європейським тенденціям використовувати медіацію в публічно-правовій сфері для врегулювання конфліктів, а й тому що це ефективний, альтернативний механізм поряд із адміністративною та судовою формою захисту. Це не означає, що ми повинні просто запозичити принцип мирного врегулювання, цього

недостатньо. Для того щоб цей принцип почав працювати, необхідно розробити механізм його реалізації: необхідно чітко прописати підстави, за яких медіація може застосовуватися, права та обов'язки медіатора, порядок проведення медіації та її правові наслідки для учасників процедури, вимоги щодо форми об'єктивізації її результатів, порядку затвердження вказаної угоди та її виконання. Однак в Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутні подібні положення.

Поряд з німецькою та польською моделлю на особливу увагу заслуговує французька модель адміністративної процедури, яка, на наш погляд, є найбільш прогресивною особливо в питанні застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій в адміністративній процедурі.

*Французька модель адміністративної процедури* – це симбіотичне поєднання положень правових традицій, особливостей національного адміністративного права, цінностей і новітнього європейського досвіду, прогресивних ідей у сфері регулювання адміністративної процедури. Модель заснована на двох основних принципах права Європейського Союзу – правовій визначеності та захисті законних очікувань приватних осіб у відносинах з органами влади. Серед прогресивних положень адміністративної процедури, які притаманні лише французькій моделі адміністративної процедури, можна назвати такі: положення, що стосуються прозорості й доступності адміністративної процедури для громадян, нові правила, спрямовані на розширення участі громадськості в нормотворчій діяльності органів, у тому числі за допомогою онлайн-консультацій, положення про «enquête publique»; цифрове адміністрування; закріплення принципу мовчазної згоди для передбачуваних рішень, нових правил скасування адміністративних актів, відкриті консультації з громадськістю з приводу реформи, розроблення акта, проєкта. Ці положення закріплені в CRPA [5].

Франція, ураховуючи загальноєвропейські цінності та принципи, і далі зберігає свій власний, оригінальний характер адміністративної процедури. Як уже зазначалося, концепція спрощення, яка лежить в основі французької кодифікації адміністративної процедури. Положення французької моделі адміністративної процедури поширюються на підготовку, прийняття не тільки індивідуальних адміністративних актів, а й нормативних. У цій моделі гармонійно поєднуються матеріально-правові та процедурно-правові норми, не протиставляючись одна одній. Французька модель відрізняється від німецької всеохопним характером, надає принципам адміністративного права, які встановлені прецедентним правом, статусу законодавчих положень. Модель консолідує значну частину французького прецедентного права і гармонізує положення існуючих законів [6, с.243].

Зарубіжний досвід дозволяє українському законодавцю визначити оптимальну модель регламентації адміністративних процедур й адаптувати її з урахуванням особливостей нашої правової системи. Подальше удосконалення адміністративної процедури в Україні можливе виключно на засадах урахування позитивних результатів адміністративних реформ у зарубіжних країнах у сфері адміністративної процедури.

Основним при розробленні моделі адміністративної процедури залишається питання визначення ступеня імпорту ідей основних зарубіжних моделей адміністративної процедури, ураховуючи не лише існуючі відмінності у змісті та обсязі правового регулювання, об'єктивно зумовлені переважно різними правовими традиціями, підходом законодавця, а й існуючу сформовану фрагментарність в українському законодавстві. Українська модель не повинна бути копією однієї із зарубіжних моделей адміністративної процедури, однак орієнтиром має бути.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 16.11.2021 р. № 3475. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)
2. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) : Ausfertigungsdatum: 25.05.1976. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetzeinternet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE001911116>
3. § 35 Закону ФРН про адміністративну процедуру : текст станом 5 травня 2004 року/ Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів. Київ : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 54.
4. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168>
5. Code des relations entre le public et l'administration. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350>
6. Donno M. De The French Code “Des Relations Entre Le Public Et L’administration”. A New European Era For Administrative Procedure? Italian journal of public law. 2017. Vol. 9. Is. 2. P. 220–260.