

ГОЛОВКО К. М.,

аспірант

(Заклад вищої освіти «Міжнародний
університет бізнесу і права»)

УДК 342.9:35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.1.22>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНСЬКОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена комплексному дослідженню поняття та змісту адміністративної процедури в українському праві. Обґрунтовано, що адміністративна процедура є одним із ключових інститутів сучасного адміністративного права, який пройшов еволюцію від фрагментарного сприйняття у радянський період до самостійного правового механізму, спрямованого на забезпечення прав і свобод громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Проаналізовано вплив зарубіжного досвіду на формування національної доктрини: німецької моделі (VwVfG), французького Кодексу відносин між публікою і адміністрацією (CRPA), польського Кодексу адміністративного провадження (КРА), а також європейських стандартів «good administration».

Здійснено систематизацію доктринальних підходів до визначення адміністративної процедури: як юридичної форми реалізації функцій публічної адміністрації, як гарантії прав і свобод громадян та як елементу адміністративного процесу. Особливу увагу приділено аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року, який уперше на рівні кодифікованого акта закріпив понятійний апарат, принципи та стадії адміністративної процедури, визначив права і обов'язки учасників, а також закріпив основи для побудови єдиної системи процедурних стандартів у сфері публічного управління.

Розкрито зміст адміністративної процедури через характеристики її структурних елементів (суб'єкти, об'єкти, правові факти), стадій (ініціювання, підготовка та збирання доказів, розгляд справи і прийняття рішення, оскарження) та принципів (законність, пропорційність, неупередженість, доступність, гласність, ефективність). Доведено, що адміністративна процедура виконує подвійну функцію: гарантує права громадян і водночас дисциплінує органи публічної адміністрації.

Наголошено, що реалізація Закону стикається з низкою викликів – колізіями з галузевим законодавством, кадровими та організаційними проблемами, нерівномірним розвитком цифрової інфраструктури, а також необхідністю зміни управлінської культури. Водночас адміністративна процедура визначається як ключовий інструмент побудови сервісної держави, що діє відповідно до принципу верховенства права і орієнтована на потреби людини.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, публічна адміністрація, права людини, верховенство права, Закон України «Про адміністративну процедуру», good administration, сервісна держава.

Golovko K. M. The concept and content of administrative procedure in Ukrainian law

The article is devoted to a comprehensive study of the concept and content of administrative procedure in Ukrainian law. It substantiates that the administrative procedure is one of the key institutions of modern administrative law, which has evolved



from a fragmented perception in the Soviet period to an independent legal mechanism aimed at ensuring the rights and freedoms of citizens in their relations with public administration bodies. The influence of foreign experience on the formation of the national doctrine is analyzed: the German model (VwVfG), the French Code of Relations between the Public and the Administration (CRPA), the Polish Code of Administrative Proceedings (KPA), as well as European standards of good administration.

The article systematizes doctrinal approaches to defining the administrative procedure: as a legal form of exercising the functions of public administration, as a guarantee of citizens' rights and freedoms, and as an element of the administrative process. Particular attention is paid to the analysis of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" of 2022, which for the first time at the level of a codified act established a conceptual framework, principles and stages of the administrative procedure, defined the rights and obligations of participants, and laid the foundations for creating a unified system of procedural standards in public administration.

The content of the administrative procedure is revealed through the analysis of its structural elements (subjects, objects, legal facts), stages (initiation, preparation and collection of evidence, consideration and decision-making, appeal), and principles (legality, proportionality, impartiality, accessibility, publicity, efficiency). It is argued that the administrative procedure performs a dual function: it guarantees citizens' rights while disciplining public administration bodies.

It is emphasized that the implementation of the Law faces a number of challenges – collisions with sectoral legislation, staffing and organizational problems, uneven development of digital infrastructure, and the need to transform administrative culture. At the same time, the administrative procedure is defined as a key instrument for building a service-oriented state governed by the rule of law and focused on human needs.

Key words: *administrative procedure, administrative process, public administration, human rights, rule of law, Law of Ukraine "On Administrative Procedure", good administration, service-oriented state.*

Постановка проблеми. Становлення України як демократичної та правової держави вимагає докорінного оновлення механізмів взаємодії громадян із публічною адміністрацією. Тривалий час у вітчизняній правовій системі питання адміністративних процедур залишалися недостатньо врегульованими, що призводило до фрагментарності правозастосування, неоднаковості підходів органів влади та обмежених можливостей для ефективного захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Попри те, що в більшості європейських країн ще у XX столітті були кодифіковані акти, які комплексно регулюють адміністративні процедури, в Україні подібне системне законодавче врегулювання тривалий час відсутнє. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX стало важливим кроком до гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами «good governance» та верховенства права. Водночас актуальним залишається питання науково-правового осмислення категорії «адміністративна процедура», зокрема її поняття, змісту, структури та співвідношення з адміністративним процесом. Недостатня визначеність у науковій літературі та неоднозначність у практиці зумовлюють необхідність комплексного дослідження цієї проблеми. Це дозволить сформувати цілісне уявлення про адміністративну процедуру як юридичну форму діяльності органів публічної адміністрації та ключовий інструмент забезпечення прав громадян у відносинах з державою.

Метою статті є з'ясування сутності поняття адміністративної процедури в українському праві, розкриття її змісту як юридичної категорії та практичного механізму, а також визначення ролі адміністративної процедури у забезпеченні прав і законних інтересів громадян та підвищенні ефективності діяльності органів публічної адміністрації.



Аналіз наукових публікацій. Проблематика адміністративної процедури в українській правовій науці досліджувалася низкою відомих учених. Так, В. Авер'янов одним із перших звернув увагу на адміністративну процедуру як юридичну форму діяльності публічної адміністрації, підкреслюючи її роль у легітимації управлінських рішень та забезпеченні прав людини. Ю. Битяк та В. Гаращук розглядали адміністративну процедуру як елемент адміністративного процесу, який покликаний врівноважувати інтереси держави та приватних осіб. У працях І. Голосніченка та С. Ківалова наголошувалося на значенні процедурних норм як гарантій правового порядку у сфері виконавчої влади.

Значний внесок у розвиток сучасних уявлень зробили О. Андрійко, яка акцентувала увагу на адміністративних процедурах у контексті публічного управління, та Ю. Ковбасюк, який аналізував їх у зв'язку з наданням адміністративних послуг. І. Коліушко та В. Тимошук розробили концепцію кодифікації адміністративних процедур в Україні, запропонували адаптувати до національних умов європейські стандарти *good administration*.

Суттєві наукові напрацювання мають також дослідження О. Бандурки, Р. Куйбіди, А. Комзюка, де адміністративна процедура розглядається у взаємозв'язку з механізмами захисту прав громадян. О. Остапенко та І. Сорока підкреслюють значення принципів пропорційності та неупередженості як базових у процедурному праві.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX стало предметом активного обговорення в працях В. Тимошука, І. Коліушка, С. Рябова та інших авторів. У їхніх дослідженнях висвітлюються переваги закону, зокрема встановлення єдиних правил взаємодії громадянина і адміністрації, а також проблемні аспекти, серед яких – ризики колізій із галузевим законодавством та складність практичної імплементації.

У наукових публікаціях О. Петришина, В. Шкарупи, О. Ніколаєвої аналізується структура та стадії адміністративної процедури, при цьому наголошується на необхідності чіткого врегулювання порядку доказування та меж адміністративного розсуду. Окремі автори, зокрема Т. Кравцова та А. Васильєва, досліджують принципи адміністративної процедури, пропонуючи їх адаптацію до умов цифровізації публічного управління.

У контексті порівняльно-правових досліджень варто виділити роботи О. Шевчука та Р. Мельника, які вивчають досвід Німеччини, Польщі та Франції щодо правового регулювання адміністративних процедур і можливостей його імплементації в українське право.

Таким чином, огляд наукових публікацій свідчить про широкий спектр підходів до визначення сутності та змісту адміністративної процедури. Попри значні напрацювання, актуальними залишаються питання співвідношення адміністративної процедури з адміністративним процесом, формування єдиного понятійного апарату, забезпечення ефективності процедур у цифровому середовищі та практична імплементація Закону «Про адміністративну процедуру».

Виклад основного матеріалу. Історія становлення інституту адміністративної процедури в Україні має декілька етапів, тісно пов'язаних із загальними трансформаціями адміністративного права. У радянський період адміністративне право здебільшого розглядалося як право «управління», що регламентувало діяльність органів виконавчої влади та підпорядкування громадян їхнім рішенням. Процедурна складова при цьому висвітлювалася лише частково, здебільшого у межах дисциплінарного чи юрисдикційного провадження, пов'язаного з накладенням адміністративних стягнень. Як слушно зазначав Ю. Битяк, радянська наука адміністративного права фактично ототожнювала «процедуру» з технічними правилами розгляду справ, не розкриваючи її значення як інструменту захисту прав громадян [1, с. 14].

Починаючи з 1990-х років, в українській доктрині відбувається поступовий зсув від карально-репресивної моделі адміністративного процесу до його сервісного розуміння. У працях В. Авер'янова адміністративна процедура визначається як форма реалізації управлінських повноважень, що має забезпечувати правову впорядкованість діяльності органів виконавчої влади та водночас гарантувати права приватних осіб [2, с. 112]. І. Голосніченко наголошував, що процедурні норми у сфері публічного управління виступають інструментом



упорядкування адміністративних правовідносин та невід'ємною складовою верховенства права [3, с. 57].

Важливим каталізатором розвитку інституту адміністративної процедури стало прийняття Конституції України 1996 року, яка закріпила принцип верховенства права (ст. 8) та право на судовий захист (ст. 55). Наступним кроком стало ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України в 2005 р., який унормував судовий контроль за рішеннями органів виконавчої влади. Як відзначав Р. Куйбіда, саме поява адміністративної юстиції актуалізувала потребу у доктринальному осмисленні процедур як передумови судового контролю за актами влади [4, с. 19].

Формування українського підходу до адміністративної процедури значною мірою спиралося на зарубіжний досвід. У Німеччині ще 1976 року був прийнятий Закон про адміністративну процедуру (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG), який кодифікував основні принципи взаємодії адміністрації з громадянами, серед яких право бути вислуханим, мотивованість рішень, можливість їх відкликання та порядок оскарження [5, с. 89]. Саме німецька модель, заснована на ідеї «правової держави» (Rechtsstaat), стала орієнтиром для постсоціалістичних країн.

Французька правова система, що ґрунтується на традиціях адміністративної юстиції, у 2015 році отримала власний Кодекс відносин між публікою і адміністрацією (Code des relations entre le public et l'administration – CRPA). У ньому закріплено концепцію «права на добру адміністрацію», що включає вимоги прозорості, доступності та обґрунтованості процедур [6, с. 143].

Значний вплив на Україну справив також Польський Кодекс адміністративного провадження 1960 року (Kodeks postępowania administracyjnego – KPA). Польська модель демонструє можливість адаптації європейських процедурних стандартів у постсоціалістичних країнах і на практиці довела ефективність процедурного регулювання у сфері публічного управління [7, с. 72].

Європейський Союз, у свою чергу, закріпив у ст. 41 Хартії основних прав ЄС право кожного на справедливую адміністративну процедуру, що охоплює право бути вислуханим, право на доступ до матеріалів справи та обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення. Як слушно зауважують І. Коліушко та В. Тимошук, ці стандарти мають безпосереднє значення для українського правопорядку, оскільки вони задають «рамку» для формування національного законодавства про адміністративні процедури [8, с. 27].

Сучасна українська доктрина адміністративного права пропонує кілька підходів до визначення адміністративної процедури.

По-перше, адміністративна процедура розглядається як юридична форма реалізації функцій публічної адміністрації. На думку О. Андрійко, вона є правовою оболонкою діяльності органів виконавчої влади, яка забезпечує впорядкованість, контрольованість та підзвітність їхніх рішень [9, с. 61].

По-друге, процедура трактується як гарантія прав і свобод громадян. Ю. Битяк та В. Гарашук визначають її як систему правових засобів, що забезпечують можливість громадянина брати участь у процесі прийняття владних рішень і захищати власні інтереси [10, с. 98].

По-третє, адміністративна процедура вважається елементом адміністративного процесу. С. Ківалов підкреслює, що вона є внутрішньою складовою процесу, яка стосується розгляду індивідуальних адміністративних справ у позасудовому порядку [11, с. 44]. Аналогічної позиції дотримується й І. Сорока, вважаючи адміністративну процедуру особливим видом адміністративного провадження в системі адміністративного процесу [12, с. 53].

Таким чином, аналіз доктринальних підходів дозволяє констатувати, що адміністративна процедура в українському праві розглядається у трьох основних вимірах: як форма діяльності органів публічної адміністрації, як гарантія прав і свобод громадян та як елемент адміністративного процесу. У сукупності ці підходи формують комплексне розуміння



інституту адміністративної процедури, що відповідає сучасним європейським стандартам публічного управління.

Українська наука адміністративного права тривалий час перебувала у пошуку чіткого визначення поняття адміністративної процедури. Ще у 1990-х роках у працях провідних вітчизняних дослідників (В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Андрійко) акцентувалася увага на необхідності відмежування процедурних норм від матеріальних, оскільки саме вони забезпечують «правову технологію» прийняття управлінських рішень [2, с. 112; 13, с. 41].

У науковій літературі можна виокремити кілька ключових підходів до визначення адміністративної процедури.

Зокрема, процедура розуміється як урегульована правом діяльність адміністративних органів, спрямована на розгляд і вирішення індивідуальних справ. Таке визначення найбільш близьке до законодавчого підходу й підкреслює функціональну сторону явища [14, с. 122].

В іншому варіанті, адміністративна процедура трактується як юридичне провадження, в межах якого забезпечується реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб. У цьому сенсі процедура виступає гарантією ефективної взаємодії особи й адміністрації, що особливо підкреслював В. Гаращук [10, с. 98].

Разом із цим, низка авторів пропонує розглядати адміністративну процедуру як процесуально-правовий інститут, що включає комплекс норм, принципів і стадій, які уніфікують порядок діяльності адміністративних органів [16, с. 75].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 р. (набрав чинності 15 грудня 2023 р.) вперше на рівні кодифікованого акта закріпив легальне визначення адміністративної процедури. Відповідно до ст. 2, адміністративна процедура – це «урегульована законом діяльність адміністративного органу, спрямована на розгляд та вирішення індивідуальної адміністративної справи» [15]. Це визначення стало важливим етапом розвитку українського адміністративного права, адже воно не лише закріпило понятійний апарат, але й наблизило українське законодавство до європейських стандартів «good administration».

У наукових коментарях (зокрема, у працях В. Тимощука та І. Коліушка) підкреслюється, що саме поява легального визначення усуває багаторічну доктринальну суперечність та створює передумови для уніфікації спеціальних адміністративних процедур у сфері міграції, земельних відносин, архітектури тощо [8, с. 29].

Однією з найбільш дискусійних проблем є визначення співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». У сучасній доктрині існує щонайменше три основні підходи.

Перший підхід – ототожнення адміністративної процедури з адміністративним процесом. Така позиція була характерна для радянської доктрини, де обидва терміни використовувалися як взаємозамінні. Проте вже у 2000-х роках більшість українських учених відмовилися від цього ототожнення як надто спрощеного [1, с. 14].

Другий підхід – визнання адміністративної процедури складовою адміністративного процесу. С. Ківалов та І. Сорока аргументують, що адміністративний процес – це ширша категорія, яка охоплює як діяльність органів публічної адміністрації, так і судовий розгляд адміністративних справ. Відповідно, адміністративна процедура є лише позасудовою частиною цього процесу [11, с. 44; 12, с. 53].

Третій підхід – функціональне розмежування понять. В. Тимощук та І. Коліушко пропонують розглядати адміністративну процедуру як окремий інститут, який регулює діяльність органів виконавчої влади, тоді як адміністративний процес у широкому сенсі включає також діяльність адміністративних судів [8, с. 29].

Четвертий, синтетичний підхід, що набирає популярності останнім часом, розглядає адміністративний процес як систему адміністративних процедур, різних за змістом і рівнем деталізації, але об'єднаних спільними принципами: законності, пропорційності, обґрунтованості та доступності [16, с. 76]. Цей підхід дозволяє врахувати сучасні тенденції європейського права, де поняття «administrative procedure» і «administrative process» використовуються залежно від контексту, але мають спільне аксіологічне підґрунтя.



Особливої актуальності набуває розгляд адміністративної процедури як форми взаємодії між особою та державою. У такому ракурсі вона виступає не лише юридичною формою діяльності органів публічної адміністрації, а й механізмом комунікації, спрямованим на забезпечення прав і законних інтересів громадян.

В. Гаращук слушно зауважує, що адміністративна процедура є «правовим мостом» між людиною та владою, оскільки саме через неї громадянин отримує можливість висловити свою позицію, подати докази, оскаржити дії чи рішення адміністративного органу [10, с. 99]. У цьому сенсі процедура реалізує фундаментальний принцип «право бути вислуханим» (right to be heard), що визнаний у європейському адміністративному праві [6, с. 143].

З іншого боку, адміністративна процедура виконує дисциплінуючу функцію для самих органів влади. Як наголошує О. Андрійко, процедура не дозволяє адміністрації діяти свавільно, оскільки встановлює чіткі правила прийняття рішень, строки, вимоги до мотивування та обов'язок повідомляти особу про наслідки [9, с. 65].

У сучасних умовах цифровізації адміністративна процедура стає інструментом забезпечення прозорості й підзвітності. О. Петришин відзначає, що процедура є не лише формою правового регулювання, а й ключовим елементом побудови сервісної держави, зорієнтованої на людину [17, с. 134]. Ця ідея набуває особливого значення у контексті реформування системи надання адміністративних послуг через ЦНАП, впровадження електронних заяв та інтеграції державних реєстрів.

Виходячи із вищевикладеного, адміністративна процедура постає одночасно як юридичний інститут, як елемент адміністративного процесу і як соціально-правовий механізм взаємодії громадянина та публічної адміністрації. Її багатовимірність відображає зміщення акцентів у сучасному адміністративному праві з пріоритету державних інтересів на пріоритет прав і свобод людини.

Адміністративна процедура як правовий інститут має внутрішню структуру, що забезпечує її системність і цілісність. Традиційно виокремлюють три групи елементів: суб'єкти, об'єкти та правові факти.

Центральне місце серед суб'єктів адміністративної процедури займають органи публічної адміністрації – міністерства, служби, агентства, органи місцевого самоврядування. Вони наділені владними повноваженнями та виступають ініціаторами або учасниками процедурного провадження. Другу групу становлять заявники – фізичні та юридичні особи, які звертаються за захистом своїх прав чи отриманням адміністративної послуги [18, с. 51]. Важливу роль відіграють і треті особи, інтереси яких можуть бути зачеплені рішенням адміністративного органу (наприклад, сусіди при наданні дозволу на будівництво).

До об'єктів адміністративної процедури належать права, інтереси й обов'язки учасників, які стають предметом вирішення адміністративної справи. Об'єктами можуть виступати також документи, довідки, ліцензії, дозволи та інші адміністративні акти, що підтверджують або змінюють правовий статус особи [19, с. 88].

Правові факти слугують підставами виникнення, зміни та припинення адміністративних процедурних правовідносин. Такими фактами можуть бути подання заяви, виникнення юридичного обов'язку органу діяти з власної ініціативи (наприклад, у сфері контролю чи нагляду), а також прийняття адміністративного акта, який завершує процедуру [20, с. 63].

Зміст адміністративної процедури найбільш повно розкривається через характеристику її стадій. У доктрині та законодавстві України виділяються чотири основні стадії.

Перша стадія – ініціювання. Вона може відбуватися як шляхом подання заяви приватною особою, так і за ініціативою адміністративного органу (наприклад, у випадках, коли орган зобов'язаний діяти *ex officio*). На цьому етапі визначаються предмет та межі розгляду справи [15].

Другою стадією є підготовка та збирання доказів. Вона передбачає отримання від заявника документів, проведення експертиз, витребування інформації з реєстрів. Важливим є дотримання принципу офіційності, згідно з яким адміністративний орган зобов'язаний самостійно вживати заходів для з'ясування обставин справи [21, с. 102].



Третя стадія являє собою розгляд справи та прийняття рішення. Тут особливого значення набуває принцип змагальності та право особи бути вислуханою. За результатами розгляду адміністративний орган ухвалює індивідуальний акт, який має бути обґрунтованим і мотивованим [6, с. 143; 9, с. 65].

Четверта стадія – оскарження. Вона може здійснюватися у двох формах: адміністративній (шляхом подання скарги до вищого органу) або судовій (шляхом звернення до адміністративного суду). Оскарження виконує функцію контролю й забезпечує додаткові гарантії прав особи [22, с. 77].

Зміст адміністративної процедури визначається її принципами, які становлять засадничі правила, що пронизують усі стадії провадження:

- принцип законності означає, що органи публічної адміністрації зобов'язані діяти лише в межах і на підставі закону [15];
- принцип пропорційності вимагає співмірності між цілями, яких прагне досягти адміністрація, та засобами, якими вона користується [8, с. 30];
- принцип неупередженості забезпечує об'єктивність посадових осіб і заборону конфлікту інтересів [10, с. 99];
- принцип доступності гарантує можливість для кожного громадянина реалізувати своє право на звернення й участь у процедурі без надмірних бюрократичних бар'єрів [17, с. 134];
- принцип гласності передбачає відкритість адміністративної процедури, зокрема шляхом інформування заявника про перебіг розгляду справи [19, с. 93];
- принцип ефективності означає необхідність оперативного розгляду справ у розумний строк та мінімізацію адміністративних витрат як для громадян, так і для держави [23, с. 45].

Усі зазначені принципи інтегрують зміст адміністративної процедури, визначають напрями її практичної реалізації та водночас формують підґрунтя для судового контролю за рішеннями органів влади.

Прийняття Верховною Радою України 17 листопада 2021 року Закону «Про адміністративну процедуру» (набрав чинності 15 грудня 2023 р.) стало знаковою подією у розвитку вітчизняного адміністративного права. Вперше в історії незалежної України було ухвалено кодифікований акт, який комплексно врегулював діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ. Закон містить 125 статей, що визначають понятійний апарат, принципи адміністративної процедури, стадії її здійснення, права й обов'язки учасників, а також механізми оскарження адміністративних актів [15].

Закон чітко закріпив ключові процедурні гарантії для громадян: право бути вислуханим (ст. 9), право на доступ до матеріалів справи (ст. 16), обов'язок адміністративного органу мотивувати рішення (ст. 17), заборону зловживання дискреційними повноваженнями (ст. 20). Також передбачено інститут «мовчазної згоди» як виняток у випадках, коли адміністрація не розглядає заяву у визначений строк [24, с. 7].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX займає особливе місце в системі адміністративного законодавства, оскільки він є загальним актом, що встановлює універсальні правила для всіх адміністративних органів. Його норми співвідносяться з іншими законами за принципом «*lex generalis – lex specialis*».

По-перше, він взаємодіє з Кодексом адміністративного судочинства України (КАС), який регулює порядок судового контролю за адміністративними актами. Якщо Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX визначає, як повинні ухвалюватися рішення адміністративними органами, то КАС регламентує, як вони можуть бути оскаржені у суді [4, с. 21].

По-друге, існує тісний зв'язок із Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, який визначає зміст і порядок надання адмінпослуг. У доктрині слушно зазначається, що Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX є ширшим за сферою дії, адже охоплює всі види адміністративних справ, а не лише ті, що пов'язані з послугами [8, с. 30].



По-третє, співвідношення із спеціальними законами (наприклад, «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно») базується на правилі, що у разі колізії пріоритет мають спеціальні процедури. Проте, як підкреслює В. Тимошук, загальний закон виконує функцію «базового стандарту», який має застосовуватися завжди, якщо спеціальний акт не встановлює відмінного порядку [25, с. 56].

Попри безсумнівний прогрес, практична імплементація Закону стикається з низкою викликів.

1. Колізії з галузевим законодавством. Деякі спеціальні закони (наприклад, у сфері податкового чи митного регулювання) передбачають власні процедури, які суттєво відрізняються від загальних правил. Це створює ризик правової невизначеності для органів влади та заявників [26, с. 41].

2. Кадрові та організаційні проблеми. Реалізація закону вимагає масштабного навчання службовців, зміни внутрішніх регламентів і запровадження нових стандартів комунікації з громадянами. Без належної підготовки персоналу норми залишатимуться декларативними [27, с. 112].

3. Технічні та цифрові виклики. Закон передбачає інформування заявників, забезпечення доступу до матеріалів справи, що можливе лише за умови ефективного функціонування електронних реєстрів та систем документообігу. На практиці ж цифрова інфраструктура є нерівномірно розвиненою, особливо на рівні органів місцевого самоврядування [28, с. 72].

4. Супротив адміністративної культури. Традиційно українська публічна адміністрація тяжіла до «владної моделі» управління, де інтереси держави превалювали над інтересами особи. Трансформація цієї парадигми у сервісно-орієнтовану модель вимагає часу та зміни управлінської культури [17, с. 135].

Таким чином, Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX став якісно новим етапом розвитку адміністративного права України, однак його ефективність залежатиме від здатності держави забезпечити належну організаційну, кадрову й технічну базу для реалізації закріплених норм.

Право на справедливий розгляд справи є одним із ключових елементів верховенства права, закріпленим у ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Хоча Конвенція прямо стосується судових процедур, практика Європейського суду з прав людини поширює її стандарти і на адміністративні провадження, особливо там, де йдеться про вирішення прав чи обов'язків особи [29, с. 44].

Адміністративна процедура забезпечує реалізацію цього права через такі інструменти: право бути вислуханим, право на доступ до матеріалів справи, право подавати докази, обов'язок адміністративного органу ухвалювати мотивовані рішення. Як наголошує В. Гаращук, саме процедурні гарантії роблять можливим перехід від «владної моделі управління» до правової, де інтереси особи визнаються рівноважними з інтересами держави [10, с. 99].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX закріпив зазначені гарантії, що дозволяє стверджувати: українське право зробило крок до імплементації стандартів справедливого адміністративного розгляду, властивих країнам ЄС [15].

Прозорість і підзвітність публічної адміністрації є ключовими чинниками довіри громадян до держави. Адміністративна процедура слугує механізмом забезпечення цих цінностей. Зобов'язання адміністративних органів мотивувати рішення, надавати письмові повідомлення заявникам, оприлюднювати порядок розгляду справ та дотримуватися визначених строків формує систему процедурної підзвітності [30, с. 211].

Європейський Союз у ст. 41 Хартії основних прав визначив право кожного на «належне адміністрування», що охоплює право бути вислуханим, доступ до своєї справи та обов'язок адміністрації надавати обґрунтовані рішення. Український законодавець фактично відтворив ці стандарти у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада



2021 року № 2073-IX, закріпивши принципи гласності, пропорційності та неупередженості [8, с. 30; 24, с. 7].

Прозорість процедур має і превентивний ефект: вона знижує ризик корупційних зловживань та підвищує контрольованість управлінських рішень. Як слушно зауважує О. Петришин, адміністративна процедура виконує роль «антикорупційного фільтра», оскільки чіткі процедури значно ускладнюють можливість прийняття свавільних рішень [17, с. 136].

Сучасні реформи публічної адміністрації в Україні зорієнтовані на трансформацію держави з «караючої» у «сервісну». У цьому процесі адміністративна процедура відіграє визначальну роль, адже вона встановлює стандарти обслуговування громадян і бізнесу.

Запровадження інститутів «мовчазної згоди», електронних звернень, відкритих ресурсів і ЦНАПів стало можливим завдяки процедурному закріпленню принципів доступності та ефективності. Як відзначає І. Коліушко, адміністративна процедура – це своєрідний «кодекс етики» для публічної адміністрації, що визначає не лише юридичні, а й ціннісні орієнтири діяльності державних органів [8, с. 32].

Для громадян адміністративна процедура означає впевненість у передбачуваності й стабільності дій адміністрації. Для держави вона є інструментом підвищення якості управлінських рішень, формування позитивного інвестиційного клімату та інтеграції у європейський правовий простір [31, с. 19].

Таким чином, адміністративна процедура постає не лише як технічний механізм регулювання, а й як фундаментальна гарантія реалізації принципу верховенства права та ключовий чинник формування сервісної моделі держави.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити низку узагальнень, що відображають сучасний стан та перспективи розвитку інституту адміністративної процедури в Україні.

По-перше, адміністративна процедура має складний історичний генезис. Вона пройшла трансформацію від фрагментарного та допоміжного елементу у радянській моделі адміністративного права до самостійного правового інституту, спрямованого на забезпечення прав і свобод громадян у взаємодії з органами публічної адміністрації.

По-друге, на становлення української доктрини адміністративної процедури істотно вплинув зарубіжний досвід. Німецька, французька та польська моделі кодифікації адміністративних процедур, а також стандарти належного врядування, закріплені в актах Європейського Союзу, стали теоретичною і практичною основою для формування національного підходу.

По-третє, у науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення адміністративної процедури. Вона розглядається: а) як юридична форма реалізації функцій публічної адміністрації; б) як гарантія прав і свобод громадян; в) як елемент адміністративного процесу. Така багатовимірність свідчить про комплексний характер досліджуваного інституту та необхідність його подальшого теоретичного осмислення.

По-четверте, Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX став ключовим кодифікованим актом, що вперше на рівні законодавства визначив понятійний апарат, принципи та стадії адміністративної процедури. Він створює єдину базову платформу для врегулювання адміністративних справ і водночас інтегрує українське право у європейський правовий простір.

По-п'яте, зміст адміністративної процедури визначається її структурними елементами (суб'єктами, об'єктами та правовими фактами), а також стадіями (ініціювання, підготовка та збирання доказів, розгляд справи і прийняття рішення, оскарження). Принципи законності, пропорційності, неупередженості, доступності, гласності та ефективності формують засадничі вимоги до діяльності адміністративних органів і є орієнтирами для судового контролю.

По-шосте, імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-IX супроводжується низкою викликів: колізіями з галузевим законодавством, кадровими та організаційними проблемами, нерівномірним розвитком цифрової інфраструктури, а також необхідністю зміни адміністративної культури на сервісно-орієнтовану.



По-сьоме, адміністративна процедура постає гарантією прав людини і механізмом реалізації принципу верховенства права. Вона забезпечує справедливий розгляд справи, прозорість і підзвітність органів влади, сприяє формуванню демократичної моделі публічного управління, зорієнтованої на людину.

Таким чином, адміністративна процедура в сучасному українському праві є не лише техніко-юридичним інструментом організації діяльності публічної адміністрації, але й фундаментальною гарантією реалізації прав і свобод людини, визначальним чинником розвитку сервісної держави та важливою умовою європейської інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2000. 520 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії. Київ : Факт, 2004. 320 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : МАУП, 2002. 240 с.
4. Куйбіда Р.О. Адміністративна юстиція в Україні: становлення та розвиток. Київ : Факт, 2005. 312 с.
5. Schmidt-Aßmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Heidelberg : Springer, 2006. 356 p.
6. Chapus R. Droit administratif général. Paris : Montchrestien, 2001. 624 p.
7. Boć J. Postępowanie administracyjne. Wrocław : Kolonia Limited, 2003. 278 p.
8. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Адміністративні процедури і адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 192 с.
9. Андрійко О.Ф. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Наукова думка, 2005. 400 с.
10. Битяк Ю.П., Гарашук В.М. Адміністративне право України. Харків : Право, 2011. 656 с.
11. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч. посіб. Одеса : Юридична література, 2010. 352 с.
12. Сорока І.В. Адміністративний процес : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 280 с.
13. Андрусяк Т.Г. Адміністративне право України. Львів : Світ, 2005. 432 с.
14. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. 576 с.
15. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.11.2021 р. № 2073-IX. *Голос України*. 2021. № 227.
16. Мельник Р.С. Адміністративний процес: поняття та структура. Харків : Право, 2012. 312 с.
17. Петришин О.В. Публічне управління: сервісна парадигма. Харків : Право, 2018. 256 с.
18. Бандурка О.М. Адміністративний процес : навч. посіб. Харків : Університет внутрішніх справ, 2004. 400 с.
19. Ніколаєва О.В. Адміністративна процедура: теоретичні та практичні аспекти. Одеса : Фенікс, 2016. 304 с.
20. Комзюк А.Т. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 560 с.
21. Андрійко О.Ф., Остапенко О.В. Адміністративне право України. Київ : Наукова думка, 2015. 392 с.
22. Кравцова Т.М. Адміністративні провадження в Україні: поняття, структура, гарантії. Харків : Право, 2013. 276 с.
23. Васильєва А.С. Принципи адміністративної процедури: європейський досвід та українські реалії. Львів : Світ, 2019. 210 с.
24. Тимошук В.П. Закон «Про адміністративну процедуру»: аналіз новел. *Юридична Україна*. 2022. № 1. С. 5–12.



25. Коліушко І.Б. Загальні адміністративні процедури: проблеми впровадження. *Вісник НАДУ*. 2021. № 3. С. 54–62.
26. Рябов С.В. Спеціальні адміністративні процедури в податковому праві: колізійні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2022. № 12. С. 39–44.
27. Гарашук В.М. Проблеми реалізації Закону «Про адміністративну процедуру» на практиці. *Право України*. 2023. № 2. С. 108–115.
28. Ковбасюк Ю.В. Цифровізація адміністративних процедур: виклики для місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 4. С. 70–78.
29. Harris D., O’Boyle M., Warbrick C. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford : OUP, 2014. 872 p.
30. OECD. *Principles of Good Administration*. Paris : OECD Publishing, 2019. 260 p.
31. European Commission. *EU Justice Scoreboard 2020*. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2020. 64 p.

Дата першого надходження рукопису до видання: 29.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 30.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

