

УДК 342.7; 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.41>

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Вавринчук М.П.,

кандидат політичних наук, доцент,

завідувач кафедри права

Хмельницького національного університету

ORCID: 0000-0002-8401-5562

Когут О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права

Хмельницького національного університету

ORCID: 0000-0001-9164-5477

Вавринчук М.П., Когут О.В. Адміністративна процедура через призму Конституції України та законодавства ЄС.

Прагнення України інтегруватись в європейський правовий простір вимагає реформування правової системи з врахуванням стандартів та принципів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. У статті здійснено аналіз відповідності Закону України «Про адміністративну процедуру» конституційним засадам та європейським стандартам. Зазначено, що конституційний обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, конституційна заборона на обмеження низки прав і свобод під час дії воєнного стану, а також набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу свідчать про важливість забезпечення функціонування «доброї публічної адміністрації» («good administration»). Право кожної людини на належне адміністрування зафіксовано у Хартії основних прав Європейського Союзу, принципи належного урядування зафіксовано у Програмі розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів, а важливість їх дотримання підкреслюється в рішеннях ЄСПЛ. Встановлено, що принципи адміністративної процедури, які зафіксовані у Законі України «Про адміністративну процедуру», безпосередньо походять з норм Конституції України та документів Європейського Союзу. Підсумовано, що, по-перше, конкретизації потребує зміст принципу юридичної визначеності; по-друге, доцільно розробити механізм врахування на практиці адміністративними органами висновків Верховного Суду у випадку застосування ними нормативно-правового акту, що містить норми права, викладені у постановках Верховного Суду та конкретизувати відповідальність у випадку їх незастосування; по-третє, доцільно поширити принцип рівності перед законом на громадські об'єднання, що не мають статусу юридичної особи; по-четверте, варто дослідити необхідність доповнення переліку принципів адміністративної процедури принципом конфіденційності (або захисту персональних даних); по-п'яте, конкретизації потребують відповідні норми Закону України «Про адміністративну процедуру» та чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо взаємодії цих актів.

Ключові слова: адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, юридична визначеність, конфіденційність.

Vavrinchuk M.P., Kohut O.V. Administrative procedure through the prism of the Constitution of Ukraine and EU legislation.

The aspiration of Ukraine to integrate into the European legal space requires the reform of its legal system, taking into account the standards and principles that have been formed at the pan-European level. The present article conducts an analysis of the compliance of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” with constitutional principles and European standards. It is noted that the constitutional

obligation of the State to affirm and ensure human rights and freedoms, the constitutional prohibition on restrictions on a number of rights and freedoms during martial law, and Ukraine's acquisition of the status of a candidate for accession to the European Union demonstrate the importance of ensuring the functioning of "good administration". The right of every person to good administration is enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the principles of good governance are enshrined in the United Nations Development Programme (UNDP) "Governance for Sustainable Development", and the importance of their observance is emphasized in the decisions of the European Court of Human Rights (ECtHR). It is established that the principles of administrative procedure enshrined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" are directly derived from the provisions of the Constitution of Ukraine and the documents of the European Union. It is summarized that, firstly, the content of the principle of legal certainty needs to be specified; secondly, it is advisable to develop a mechanism for administrative authorities to take into account in practice the conclusions of the Supreme Court when they apply a legal act containing the legal norms set out in the rulings of the Supreme Court and to specify liability in case of their non-application; thirdly, it is advisable to extend the principle of equality before the law to public associations which do not have the status of a legal entity; fourthly, it is necessary to investigate the need to supplement the list of principles of administrative procedure with the principle of confidentiality (or personal data protection); fifthly, the relevant provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and the current Code of Ukraine on Administrative Offenses regarding the interaction of these acts need to be specified.

Key words: administrative procedure, principles of administrative procedure, legal certainty, confidentiality.

Постановка проблеми. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає реформування правової системи з врахуванням стандартів та принципів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні, адже сьогодні 24 з 27 держав-членів Європейського Союзу мають законодавчі акти щодо адміністративної процедури, а існування загального законодавства щодо адміністративної процедури стало правилом, а не винятком [1]. Тому досить знаковою подією стало те, що Україна змогла встановити єдині прозорі правила взаємодії розгляду і вирішення адміністративних справ, прийнявши Закон України «Про адміністративну процедуру» [2]. Цього закону суспільство чекало досить довго, про необхідність кодифікації адміністративно-процедурного законодавства говорилось ще в Концепції адміністративної реформи, а розробка відповідного законопроекту робочою групою Міністерства юстиції України розпочалася з кінця 1998 року. З того часу на розгляд до ВРУ було подано щонайменше три проекти Адміністративно-процедурного кодексу України та два законопроекти «Про адміністративну процедуру». І ось, нарешті, 17.02.2022 року (майже напередодні широкомасштабного вторгнення росіян) ВРУ ухвалила Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), 13.06.2022 року його підписав Президент України, а через 18 місяців ЗАП набув чинності у повному обсязі (пункт 8 розділу IX почав діяти з моменту опублікування, бо встановлював певні обов'язки КМУ щодо подання відповідних законодавчих пропозицій). І ці пропозиції 10.10.2024 року склали основу Закону України № 4017-IX [3], яким було внесено зміни до 11 кодексів та 185 законів з метою їх приведення у відповідність до ЗАП. Все це наближає Україну до європейських стандартів належного врядування. Але положення новітнього євроінтеграційного закону потребують ґрунтового аналізу.

Стан опрацювання проблематики. Актуальні питання адміністративної процедури ще до законодавчого врегулювання досліджували, зокрема, Авер'янов В.Б., Губернська Л.М., Бережна К.В., Бойко І.В., Криворучко І.В., Пухтецька А.А., Тимошук В.П. та інші науковці. Після прийняття ЗАП результати наукових пошуків були презентовані на спеціальній міжнародній науково-практичній конференції [4], а також у працях Нестеренко К.О., Булгакової О.В. [5], Шандрука С.М. [6], Миколенка О.І. [7] та багатьох інших. Науковці досліджували основні положення, новели понятійного апарату та євроінтеграційні орієнтири ЗАП, аналізували законодавство країн ЄС про адміністративну процедуру, робили критичні зауваження до ЗАП.

Метою дослідження є аналіз відповідності вітчизняного ЗАП конституційним засадам та європейським стандартам, а також виокремлення окремих проблемних моментів закріплення вітчизняних принципів адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу. Так склалось, що ЗАП було прийнято у мирний час, підписано Президентом під час дії воєнного стану, який продовжував діяти (і діє) і на момент набуття ним

чинності. Звичайно – сьогодні найважливішим завданням є відбиття збройної агресії, але при цьому не слід забувати про «добру публічну адміністрацію» («good administration»), адже навіть за введення воєнного стану (ч. 2 ст. 64 Конституції України) не допускається обмеження низки прав і свобод, зокрема права кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України) [8]. Більше того, набувши статус кандидата на вступ до ЄС Україна, як вірно зазначає О.В. Константин, «... і надалі має вживати усіх необхідних зусиль для формування та забезпечення функціонування такої адміністрації, розвивати і удосконалювати засновану на конституційних людиноцентристських засадах законодавчу основу задля гарантування всебічної та повної реалізації органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами права кожної людини на належне адміністрування (right to good administration), на рівні EU law закріпленого у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу» [4, с. 311]. Так, ця стаття встановлює, що «Кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та у відповідні терміни установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу. Це право включає: (а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї чи на нього; (б) право кожної особи на доступ до її файлів із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; (с) адміністрація має зобов'язання вмотивовувати свої рішення» [10]. Принципи належного урядування зафіксовано і у Програмі розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів» (1997 р.), а саме: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус під час прийняття рішень; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність у проведенні державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівноправність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення [11].

Необхідність законодавчого закріплення вимог-принципів діяльності «доброї публічної адміністрації» у вітчизняному законодавстві опосередковано впливає і з ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [8]. Саме спосіб діяльності (особливо для суб'єктів публічної адміністрації) повинен регулюватись законодавчо, що і зробив ЗАП. До цього частково це регулювалось критеріями перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у випадку їх оскарження в судовому порядку (ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства).

Також необхідно зазначити, що ч. 2 ст. 3 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому цілком слушною є думка про те, що «Обов'язок органів виконавчої влади діяти в якості «доброї», орієнтованої насамперед на надання громадянам публічно-сервісних послуг, забезпечення людських прав і свобод, публічної адміністрації фактично складає основу конституційного ладу в Україні» [4, с. 313].

Важливість дотримання принципів належного урядування органами публічної влади підкреслюється і в рішеннях ЄСПЛ. Зокрема, у справі «Рисовський проти України» [11] зазначено, що у разі, коли йдеться про питання публічного інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, публічні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, на публічні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні адміністративні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть правовій визначеності в цивільних правовідносинах, що торкаються майнових інтересів.

Отже, ч. 1 ст. 4 ЗАП виділяє такі принципи адміністративної процедури: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту. А вже у статтях 5-18 деталізується зміст цих принципів. Основні принципи безпосередньо походять з норм Конституції: верховенства права (ст.8), законності (статті 6, 19, 92, 120), рівності

учасників адміністративного провадження перед законом (ст. 24), гарантування правового захисту (ст. 55). А от принципи обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, пропорційності (включно з застосуванням повноваження з належною метою), гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні походять з документів ЄС. Проаналізуємо окремі проблемні питання закріплення вітчизняних принципів адміністративної процедури.

По-перше, якщо п. 1 ч. 1 ст. 4 ЗАП виділяє принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, то статті 5-6 присвячені конкретизації окремо принципу верховенства права та принципу законності, а от зміст юридичної визначеності взагалі відсутній. Можливо більш доречним було б його закріпити разом з принципом обґрунтованості, адже за своєю суттю і юридична визначеність, і обґрунтованість більше стосуються адміністративного акту, який за змістом повинен бути належно визначеним та зрозумілим.

По-друге, заслуговує на увагу юридична конструкція ч. 4 ст. 6 – «висновки про застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права». Дійсно, забезпечення однакового застосування правових норм є одним із завдань Верховного Суду. Автори Науково-практичного коментаря до ЗАП ілюструють це таким прикладом: «у постанові Верховного Суду у справі № 235/2357/17 викладено позицію Суду щодо того, що «документи», видані на тимчасово окупованій території (зокрема, про трудовий стаж), мають бути розглянуті при призначенні пенсії. Отже, вони є доказами в адміністративному провадженні у розумінні ЗАП» [12, с. 60]. Але чи завжди відповідні адміністративні органи зможуть на практиці використовувати висновки Верховного Суду? А якщо такий обов'язок не буде виконано, то що тоді?

По-третє, ст. 7 ЗАП, яка присвячена принципу рівності перед законом, поширює цей принцип на всіх *фізичних осіб* незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, а також на усіх *юридичних осіб* незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин. Але ж потенційним учасником адміністративної процедури можуть бути не лише фізичні та юридичні особи, а і *громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи* (п. 8 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Отже закріплений у ЗАП принцип стосується не всіх?

По-четверте, заслуговують на увагу думки щодо розширення переліку адміністративної процедури принципом конфіденційності (або захисту персональних даних) [13, с. 173; 14, с. 50], адже цей принцип є одним із базових принципів чинного законодавства України, визначений він і в європейських стандартах адміністративного урядування. Редакція ч. 3 ст. 12 ЗАП (яка присвячена принципу відкритості) містить лише заборону розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом. Для дотримання принципу збереження конфіденційної інформації слушно вважаємо пропозицію закріпити такі вимоги до органів публічної адміністрації в адміністративній процедурі: «1) зобов'язання зберігати конфіденційну інформацію про фізичну особу (персональні дані) та юридичну особу (за виключенням тієї інформації, що підлягає розголошенню); 2) право поширювати конфіденційну інформацію лише за бажанням особи у визначеному нею порядку відповідно до законодавства; 3) зобов'язання щодо неможливості використовувати у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб конфіденційної інформації, а у випадку її розголошення нести відповідальність» [14, с. 51].

Доцільно також звернути увагу на окремі положення ЗАП щодо відносин, на які не поширюється його дія. Зокрема у п. 2 ч. 2 ст. 1 зазначено відносини, що виникають під час *судового провадження*. Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення, що сьогодні розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, виконавчими комітетами, органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), має здійснюватися відповідно до положень ЗАП. Очевидно це правильно, адже по своїй суті і формі, притягнення до адміністративної відповідальності за КУпАП – це така ж адміністративна діяльність і такі ж самі адміністративні акти. Але належна реалізація таких положень потребує концептуального осмислення щодо одночасного внесення відповідних змін до КУпАП. На жаль, серед 11 кодексів (до яких внесено зміни Законом № 4017-IX) КУпАП відсутній. Залишається гадати, що законодавець зробив це з

врахуванням можливого швидкого прийняття нового кодексу – Кодексу України про адміністративні проступки, проект якого вже розміщено на сайті Верховної Ради [15]. Так, ч. 1 ст. 1 проекту передбачає, що «Проведення у справах про адміністративні проступки регулюється цим Кодексом з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру», а ч. 1 ст. 441 встановлює, що провадження у справі про адміністративний проступок розпочинається з підстав, передбачених ст.36 ЗАП (очевидно мова йде про ініціативу адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження). Але «епопея» зі створення нового кодексу розпочалась раніше початку роботи над законодавством про адміністративну процедуру – ще у 1991 році була створена робоча група Кабінету Міністрів України, на яку було покладено обов'язок підготувати проект нового кодексу, який і було сформовано у 1993 році [16]. Сьогодні маємо черговий проект, який вже почав критично обговорюватись науковцями [17]. Тому, поки його ще не прийнято, доцільно було б, враховуючи вимоги правової визначеності, як складових конституційного принципу верховенства права, конкретизувати відповідні норми ЗАП і чинного КУпАП.

Висновки. Навіть перебуваючи в умовах воєнного стану наша держава, прагнучи інтегруватись у європейський правовий простір, повинна забезпечувати права кожної людини на належне адміністрування. Тому встановлення на законодавчому рівні єдиних прозорих правил взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування та фізичними і юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ стало досить знаковою та довгоочікуваною подією. Закріплені у ЗАП принципи адміністративної процедури безпосередньо походять з норм Конституції та з документів ЄС. Але вважаємо, що, по-перше, потребує конкретизації зміст принципу юридичної визначеності; по-друге, доцільно розробити механізм врахування на практиці адміністративними органами висновків Верховного Суду, у випадку застосування ними нормативно-правового акту, що містить норми права, викладені у постановках Верховного Суду та конкретизувати відповідальність у випадку їх незастосування; по-третє, доцільно поширити принцип рівності перед законом на громадські об'єднання, що не мають статусу юридичної особи; по-четверте, варто дослідити необхідність доповнення переліку принципів адміністративної процедури принципом конфіденційності (або захисту персональних даних); по-п'яте, конкретизації потребують відповідні норми ЗАП і чинного КУпАП щодо взаємодії цих актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Боев Микита. Закон України «про адміністративну процедуру»: «дев'ятий вал» та «тиха революція» одночасно. *Юридична практика* від 23.03.2024. URL: <https://pravo.ua/zakon-ukrainy-pro-administrativnu-protseduru-dev-iatyi-val-ta-tykha-revoliutsiia-odnochasno/>.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>.
4. Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири: *збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції* (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. 391 с.
5. Нестеренко К.О., Булгакова О.В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. № 6 (2023). URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294764>.
6. Шандрук С.М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 365—367. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/82.pdf.
7. Миколенко О.І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/265282>.
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

9. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-uevropejs>.
10. Шаульська Г.М. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019 р. № 2 (66). С. 140–143. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/26.pdf.
11. Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text.
12. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В.П. Київ, 2023. 545 с.
13. Шарая А.А. Реалізація принципів адміністративно-процедурного права. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 169–174. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_3/40.pdf.
14. Криворучко І.В. Організаційні принципи адміністративної процедури: сутність, перелік, законодавче закріплення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 49–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_10.
15. Проект Кодексу про адміністративні проступки. Реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44507>.
16. Стефанюк В. Проблеми створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки. *Право України*. 1993. № 9-10. С. 7–9.
17. Комзюк А.Т. Деякі проблеми визначення змісту проекту кодексу України про адміністративні проступки. *Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України*. м. Вінниця, 2024. С. 16–19. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/9bfbc133-07c5-4407-83c9-1919e0bd8ed0/content>.