

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.51>

ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Захарова В.Г.,
студентка II курсу
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5554-9685>
e-mail: v.g.zaharova@nlu.edu.ua

Досу́жа А.Є.,
студентка II курсу
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9405-8333>
e-mail: a.ye.dosuzha@nlu.edu.ua

Ковтун М.С.,
кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4541-2581>
e-mail: m.s.kovtun@nlu.edu.ua

Захарова В.Г., Досу́жа А.Є., Ковтун М.С. Значення адміністративної процедури для забезпечення доступності адміністративних послуг.

У цій статті досліджується значення адміністративної процедури як важливого кроку в процесі європейської інтеграції України. Робиться висновок, що Закон України «Про адміністративну процедуру» підвищує доступність адміністративних послуг і докорінно трансформує відносини між державою та громадянами, впроваджуючи європейські принципи належного урядування. Адміністративна процедура встановлює єдині процедурні рамки у сфері публічного адміністрування, що відповідають європейським стандартам.

У дослідженні дається всебічна оцінка того, як основні європейські принципи публічного адміністрування, такі як верховенство права, законність, рівність, справедливість, пропорційність і захист законних очікувань, інкорпоровані у вітчизняне законодавство. Особлива увага приділяється інноваційним механізмам підвищення доступності послуг, таким як цифрова платформа «Дія», розширення мережі центрів надання адміністративних послуг та сервісних центрів органів влади, положенню про мовчазну згоду тощо. У статті детально розглядаються процедурні гарантії для розширення участі громадян в ухваленні адміністративних рішень, такі як право бути почутим, жодного рішення без відома громадянина, й ефективні засоби правового захисту за допомогою адміністративного оскарження.

Незважаючи на проблеми з реалізацією, посилені російським вторгненням, такі як необхідність подальшої реформи адміністративних інститутів і розвитку інфраструктури, Закон України «Про адміністративну процедуру» демонструє непохитну прихильність України до адміністративної модернізації навіть у воєнний час. Привівши адміністративні процедури у відповідність до стандартів ЄС, Закон не тільки виконує зобов'язання України за Угодою про асоціацію, а й створює базові умови для потенційного членства в ЄС, встановлюючи адміністративні процедури, сумісні з країнами-членами ЄС.

Ключові слова: адміністративна процедура, євроінтеграція, доступність адміністративних послуг, належне врядування, цифровізація, управління, реформа державного управління.

Zakharova V.G., Dosuzha A.Y., Kovtun M.S. The importance of the administrative procedure for ensuring the availability of administrative services.

This article examines the importance of administrative procedure as an important step in the process of Ukraine's European integration. It is concluded that the Law of Ukraine 'On Administrative Procedure' increases the accessibility of administrative services and fundamentally transforms the relationship between the state and citizens by implementing European principles of good governance. The administrative procedure establishes a unified procedural framework in the field of public administration that meets European standards.

The study provides a comprehensive assessment of how the main European principles of public administration, such as the rule of law, legality, equality, fairness, proportionality and protection of legitimate expectations, are incorporated into domestic legislation. Particular attention is paid to innovative mechanisms for improving the accessibility of services, such as the digital platform 'Diia', expansion of the network of administrative service centres and service centres of public authorities, the provision of tacit consent, etc. The article discusses in detail the procedural guarantees for enhancing citizen participation in administrative decision-making, such as the right to be heard, no decision without the citizen's knowledge, and effective remedies through administrative appeal.

Despite implementation challenges exacerbated by the Russian invasion, such as the need for further reform of administrative institutions and infrastructure development, the Law of Ukraine 'On Administrative Procedure' demonstrates Ukraine's unwavering commitment to administrative modernisation even in wartime. By bringing administrative procedures in line with EU standards, the Law not only fulfils Ukraine's obligations under the Association Agreement, but also creates the basic conditions for potential EU membership by establishing administrative procedures compatible with EU member states.

Key words: administrative procedure, European integration, accessibility of administrative services, good governance, digitalisation, public administration reform.

Актуальність теми дослідження. У контексті шляху України до європейської інтеграції адміністративна реформа має вкрай важливе значення. Шлях до європейської інтеграції охоплює не лише економічні та політичні аспекти, а й фундаментальні зміни у відносинах між державою та її громадянами, а також в адміністративній практиці. Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – Закон), який набув чинності 15.12.2023 р., є поворотним пунктом у процесі адміністративної реформи в Україні. Цей Закон втілює європейські принципи належного врядування та створює правову базу, яка приводить адміністративні процедури України у відповідність до європейських стандартів.

Стан дослідження проблеми. Вивченню адміністративних і процедурних реформ як компонента європейської інтеграції науковцями приділяється значна увага, особливо в контексті процесу вступу до ЄС. Зокрема, цю проблематику вивчали такі науковці як І. Бойко, О. Зима, С. Прокопенко, О. Соловійова, В. Тимошук, А. Школик та інші. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень, у науковій літературі простежується прогалина щодо особливої ролі доступності адміністративних послуг у ширшому контексті європейської інтеграції. Крім того, ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» є новою главою в адміністративній реформі в Україні, яка потребує глибоких та комплексних подальших досліджень, особливо у зв'язку з проблемами, що виникли внаслідок російського вторгнення.

Метою статті є дослідження доступності адміністративних послуг у контексті впровадженої адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція доступності адміністративних послуг у європейському контексті виходить за рамки просто фізичної доступності та включає в себе психологічні, інформаційні, процедурні та фінансові аспекти доступності. Європейська концепція доступних адміністративних послуг була розроблена на основі різних політичних рамок ЄС, Директиви про послуги (2006/123/ЄС) [2] тощо. У цих рамкових документах підкреслюється, що адміністративні послуги мають бути орієнтовані на громадян, а не на бюрократичні зручності. Закон України «Про адміністративну процедуру» [1] відображає це багатогранне розуміння доступності та є важливим кроком на шляху наближення України до європейських адміністративних стандартів і практики.

Історична траєкторія розвитку адміністративної процедури в Україні засвідчує велике значення цього Закону: після здобуття незалежності 1991 року Україна успадкувала радянську адміні-

стративну систему, яка характеризувалася непрозорістю, надмірною бюрократією та підпорядкуванням громадян державній владі. Адміністративна взаємодія розглядалася як реалізація державної влади, а не як надання послуг. Громадяни часто стикалися з довільним прийняттям рішень, незрозумілими процедурами та обмеженими засобами захисту від адміністративних порушень.

Тому прагнення України до європейської інтеграції висунуло адміністративну реформу на перший план у програмі модернізації України. Стаття 471 Угоди про асоціацію з ЄС зобов'язує Україну зміцнити свій адміністративний потенціал і реформувати державне управління відповідно до європейських адміністративних принципів [3]. Принципи державного управління, розроблені Європейською Комісією в рамках програми SIGMA, стали базовою основою для адміністративної реформи України. Ці принципи підкреслюють правову визначеність, відкритість і прозорість, підзвітність та ефективність, і всі вони відображені в новому Законі України «Про адміністративну процедуру».

Варто зазначити, що вказаний Закон не тільки унормував адміністративну процедуру, а й заклали підвалини для прозорого та справедливого діалогу між громадянами й владою. Через рік після набуття законом чинності він довів, що працює на практиці, й що довіра до державних установ зростає. Україна вже зарекомендувала себе як сильний лідер у сфері цифровізації послуг [4, с. 10]. Закон гармонізує національне законодавство з принципами належного врядування, що є основою правової системи ЄС та забезпечує прозорість, підзвітність та передбачуваність адміністративних процедур відповідно до стандартів ЄС. Впровадження цього Закону допоможе Україні забезпечити відповідність її національних інституцій європейським вимогам та є необхідною умовою для подальшого зближення з європейським співтовариством. Він усуває історичні недоліки адміністративної системи України, створюючи єдину та послідовну процесуальну систему, що відповідає європейським стандартам.

Стаття 2 Закону визначає адміністративну процедуру як порядок розгляду та вирішення адміністративних справ адміністративними органами [1], встановлюючи чіткі концептуальні рамки адміністративної взаємодії. Закон ґрунтується на принципах, узятих з європейського адміністративного права і практики, які знайшли своє закріплення у статті 4, де перелічено такі принципи як верховенство закону, законність, рівність перед законом, неупередженість, пропорційність, відкритість, своєчасність і презумпція законності приватних актів [1]. Ці принципи є віддзеркаленням принципів, що містяться в адміністративному законодавстві держав-членів ЄС.

Європейські стандарти вимагають, щоб кожне адміністративне провадження відповідало певним критеріям: верховенству права, дотриманню принципу законності, праву на обґрунтування рішень, принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантуванню ефективних засобів правового захисту [5, с. 557]. Варто зазначити, що принципи адміністративної процедури, викладені в Законі, в усіх країнах є практично однаковими. Вони включають право на участь, доступ до матеріалів справи та обов'язок влади обґрунтовувати негативні рішення. Ці принципи є основоположними як для України, так і для інших країн. В Україні деякі з цих принципів більш деталізовані та систематизовані. Це пов'язано з тим, що Україна була останньою країною в Європі, яка пройшла через цей процес, і може отримати користь з отриманого досвіду.

Принцип пропорційності, закріплений у статті 11 Закону, заслуговує на особливу увагу, оскільки він демонструє європейську спрямованість Закону. Цей принцип передбачає, що адміністративні акти, які зачіпають права та законні інтереси осіб, мають бути необхідними та співмірними цілям, що досягаються. Адміністративні органи мають обирати заходи, які є найменш обтяжливими для окремих осіб і водночас дають змогу досягти законних державних цілей. Цей принцип безпосередньо відповідає статті 5 Договору про Європейський Союз, яка встановлює співмірність як основоположний принцип, що регулює здійснення повноважень ЄС [6].

Закон трансформує доступність адміністративних послуг за допомогою кількох інноваційних механізмів. Він кореспондується з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги», де у ст. 17 встановлюються комплексні вимоги до надання інформації адміністративними органами про адміністративні послуги. У ній йдеться про те, що адміністративні органи повинні надавати детальну інформацію про адміністративне провадження ясною та зрозумілою мовою. Цю інформацію мають надавати різними способами, зокрема на офіційних вебсайтах, в інформаційних пунктах в адміністративних установах та особисто за запитом. Ця інформація має регулярно оновлюватися і надаватися безкоштовно. Це положення зачіпає інформаційний аспект доступ-

ності, забезпечуючи громадянам необхідні знання для ефективного виконання адміністративних процедур.

Варто зазначити, що ухвалення Закон України «Про адміністративну процедуру» стало справжнім кроком уперед до європейської інтеграції. Так, до 2022 року Україна, була єдиною європейською країною, яка не мала подібного закону. Європейський Союз уже успішно запровадив подібні норми в усіх державах-членах. Тому ухвалення цього Закону є важливою умовою для подальшого вступу України до ЄС. Його мета – створити державу, яка поважає своїх громадян, бізнес та інвестиції.

Закон України «Про адміністративну процедуру» – це закон про баланс публічних і приватних інтересів. Саме адміністративні органи несуть основну відповідальність за ухвалення законних і справедливих рішень. Адміністративні суди також несуть велику відповідальність, оскільки вони можуть визначати критерії для остаточного застосування Закону» [7, с. 46].

Ще одним аспектом доступності є юридичне оцифрування адміністративних послуг. Закон визнає електронні заяви еквівалентними паперовим, а стаття 40 встановлює правову основу для електронних заяв [1]. Ці положення підтримують українську платформу «Дія», запущену 2020 року, яка оцифровує державні послуги та робить їх доступними через застосунки для смартфонів. Платформа дає змогу громадянам отримувати доступ до різних документів, включно з цифровими паспортами та водійськими посвідченнями, а також віддалений доступ до адміністративних послуг. Легалізація електронних адміністративних процедур Закон України «Про адміністративні процедури» закладає міцну правову основу для цієї цифрової трансформації.

Положення про адміністративну взаємодопомогу (стаття 26) ще більше підвищують доступність, вимагаючи співпраці між адміністративними органами [1]. Це положення зобов'язує адміністративні органи надавати один одному допомогу у виконанні своїх обов'язків, зокрема, шляхом обміну інформацією та документами, необхідними для адміністративних процедур. Це звільняє громадян від обов'язку посередництва між різними адміністративними органами, що було характерно для системи, яка існувала до внесення поправок.

Закон також усуває процедурні перешкоди, що заважають доступності послуг. Статті 33 та 34 встановлюють чіткі строки розгляду адміністративних справ і вимагає, щоб справи розглядалися протягом 30 календарних днів, якщо інше не передбачено законом. Це положення вирішує проблему процесуальних затримок, яка є основною перешкодою для доступу до адміністративних послуг в Україні.

Варто також зазначити і те, що впровадження цього Закону стикається зі значними труднощами. Він запроваджує концепції та принципи, які є новими для української адміністративної культури та потребують значної перепідготовки адміністративного персоналу. Перехід від орієнтації на бюрократію до орієнтації на громадянина потребує не лише змін у законодавстві, а й культурної реформи адміністративних органів. Радянська спадщина ієрархічного та орієнтованого на владу державного управління зберігається в багатьох адміністративних практиках, що створює опір підходу, орієнтованому на громадян, який пропагує Закон. Крім того, успішна реалізація Закону потребуватиме значних інвестицій в інфраструктуру, включно з цифровою інфраструктурою для підтримки електронних адміністративних послуг. Завдання полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до електронних адміністративних послуг по всій країні, оскільки в Україні існують значні регіональні відмінності, а в сільських районах цифровий зв'язок часто обмежений. Для створення такої інфраструктури потрібні значні фінансові ресурси та технічні знання, які можуть бути обмежені в деяких регіонах.

Реалізація закону також ускладнювалася повномасштабним вторгненням держави-агресора в Україну в лютому 2022 року, яке відвернуло ресурси та увагу від адміністративної реформи. Вторгнення створило нові адміністративні проблеми, такі як надання послуг внутрішньо переміщеним особам і відновлення адміністративної інфраструктури на звільнених територіях. Однак ухвалення цього Закону, нехай і у воєнний час, демонструє непохитну прихильність України до європейської інтеграції та адміністративної модернізації.

На наше переконання, війна в певному сенсі прискорила деякі аспекти адміністративної реформи, включно з цифровою трансформацією, оскільки цифрові послуги виявилися вкрай важливими для надання адміністративних послуг в умовах воєнного часу. «Однак у нашій країні ще багато проблем із впровадженням Закону. Насамперед необхідно привести закони та підзаконні акти у відповідність до Закону і навчити всіх державних службовців, соціальних працівників та

інших осіб нових принципів і стандартів. Наступним невідкладним завданням є необхідність ухвалення нового соціального кодексу як найповнішої форми кодифікації права» [8, с. 138].

Упровадження цих європейських принципів в публічне адміністрування України сприяє не лише правовому зближенню, а й сумісності між українською та європейською системами. Приведення української адміністративної процедури у відповідність до європейських стандартів також сприятиме реалізації інших угод між ЄС та Україною. «Слід нагадати, що в західних країнах (наприклад, у Німеччині) принципи адміністративної процедури було сформовано в адміністративних судах і перенесено в законодавчу форму після того, як їх уже давно використовували в судовій практиці під час розв'язання спорів між особами та державою» [7, с. 46].

У довгостроковій перспективі запровадження адміністративної процедури, сумісної із процедурою держав-членів ЄС, створить базові умови для вступу України до ЄС. Адміністративний потенціал є ключовим елементом Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС, які вимагають від країн-кандидатів наявності потенціалу для ефективної реалізації законодавства та політики ЄС. Закон України «Про адміністративну процедуру» зміцнює адміністративний потенціал України, встановлюючи процедури, що відповідають європейським стандартам, і допомагає Україні в її прагненні до членства в ЄС.

Висновки. Отже, Закон України «Про адміністративну процедуру» є важливою віхою на шляху України до європейської інтеграції та адміністративної модернізації. Підвищуючи доступність адміністративних послуг завдяки впровадженню європейських принципів, орієнтованого на громадянина підходу, цифрової трансформації. Закон докорінно змінює відносини між громадянами України та державою. Ця трансформація приведе систему публічного адміністрування України у відповідність до європейських стандартів і практики, сприяючи як формальному наближенню до вимог ЄС, так і суттєвій інтеграції в європейські адміністративні мережі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022, № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 11.03.2025).
2. Директива 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку: Директива Європейського Парламенту та Ради від 12.12.2006. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefn dmkaaj/https://insat.org.ua/files/nav/law/3/dir_2006_123_uk.pdf (дата звернення: 10.03.2025).
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 21.03.2014, № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 10.03.2025).
4. Прокопенко С. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Аспекти публічного управління*. 2024. № 12(2). С. 5–12.
5. Таран М. М. Значення адміністративної процедури для євроінтеграційних процесів в Україні. Юридична осінь 2024 року: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та студентів (Харків, 19 листоп. 2024 р.). Х.: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 555–559.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Договір від 30.03.2010, № 994_b06. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 10.03.2025).
7. Tymoshchuk V. Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Administrative law and process*. 2022. № 4 (39). С. 34–48.
8. Епель О. В. Адміністративна процедура як механізм реалізації соціальних прав: сучасний стан, виклики та перспективи. *Права людини в глобалізованому світі: сучасний стан, шляхи реалізації та механізми захисту: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Харків, 19 квітня 2024 р.). Харків: ДБТУ, 2024. С. 133–139.