



Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.9:35.07

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.15214982>

Адміністративні процедури публічного управління

Чуб Антон Володимирович

доктор юридичних наук,

АО «Адвокатська компанія»Віс Легіс»,

<https://orcid.org/0000-0002-6900-4865>

Крилов Денис Валерійович

доктор юридичних наук, професор кафедри фінансів,

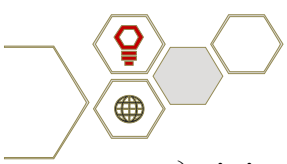
банківської справи, страхування та фондового ринку

Запорізького Національного університету,

<https://orcid.org/0009-0001-2012-4823>

Прийнято: 05.04.2025| Опубліковано: 15.04.2025

***Анотація.** У статті розглядаються особливості адміністративних процедур публічного управління. Зазначено, що адміністративна процедура – система розгляду та вирішення адміністративних справ, що встановлена адміністративно-процесуальними нормами для виконавчих органів та органів місцевого самоврядування. Окреслено, що ознаками адміністративної процедури є: правовий характер; вона спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи, тощо. Принципами*

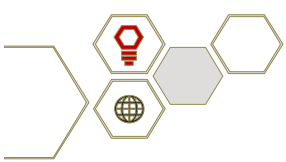


адміністративної процедури є: верховенство права; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; гарантування ефективних засобів правового захисту.

Встановлено, що згідно з класифікацією адміністративних процедур у сфері адміністративного права, їх можна поділити на кілька категорій: процедури, пов'язані з громадськими зверненнями; справи про адміністративні правопорушення; заохочувальні процедури; дозвольно-реєстраційні процедури; контрольні та наглядові процедури; установчі процедури; процедури підготовки та прийняття управлінських актів; процедури, що стосуються використання адміністративних заходів припинення; документообіг і діловодство; кадрові процедури; організація внутрішньої діяльності апарату; а також звернення юридичних осіб з управлінських питань.

Автором наголошено, що адміністративна процедура має важливе значення для роботи публічних адміністрацій, оскільки вона забезпечує вирішення конкретних адміністративних справ через видання адміністративних актів. Для формування стабільної публічної адміністрації в умовах нашої країни необхідні відповідні законодавчі та правові регуляції, які є характерними для кожної сучасної розвинутої європейської держави. Питання законодавчого врегулювання адміністративних процедур в Україні не є новим, тоді як для багатьох інших країн це питання вже давно вирішене.

Ключові слова: *адміністративна процедура, адміністративний процес, публічне управління, адміністративна справа, адміністративний акт, адміністративна реформа, публічне адміністрування, провадження.*



Administrative procedures of public administration

Chub Anton Volodymyrovych

Doctor of Law,

AO "Law Firm"Vis Legis",

<https://orcid.org/0000-0002-6900-4865>

Krylov Denys Valeriyovych

Doctor of Law,

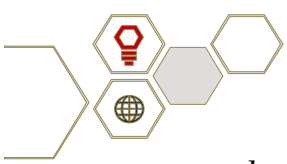
Professor of the Department of Finance, Banking, Insurance, and the Stock Market of

Zaporizhzhia National University,

<https://orcid.org/0009-0001-2012-4823>

Abstract. *The article discusses the features of administrative procedures in public administration. It is stated that an administrative procedure is a system for reviewing and resolving administrative cases, established by administrative procedural norms for executive bodies and local government authorities. It is outlined that the characteristics of an administrative procedure include: its legal nature; it is aimed at making an administrative act by the subject of executive powers; it is applied to resolve a specific administrative case; it generally has an undisputed character, meaning that administrative procedures are used to resolve positive administrative matters, and so on. The principles of the administrative procedure include: the supremacy of law; equality before the law; reasonableness; impartiality of the administrative body; good faith and prudence; proportionality; openness; timeliness and reasonable time frame; efficiency; and guaranteeing effective means of legal protection.*

It has been established that according to the classification of administrative procedures in the field of administrative law, they can be divided into several categories: procedures related to public appeals; cases of administrative offenses; incentive procedures; licensing and registration procedures; control and supervisory



procedures; organizational procedures; procedures for the preparation and adoption of management acts; procedures concerning the use of administrative measures for cessation; document circulation and record-keeping; personnel procedures; organization of internal activities of the apparatus; as well as appeals by legal entities on administrative matters.

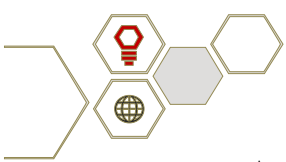
The author emphasizes that administrative procedure is of great importance for the functioning of public administrations, as it ensures the resolution of specific administrative cases through the issuance of administrative acts. To form a stable public administration in the context of our country, appropriate legislative and legal regulations are required, which are characteristic of every modern developed European state. The issue of legislative regulation of administrative procedures in Ukraine is not new, while for many other countries, this issue has long been resolved.

Utilize syntactic constructions typical of scientific documents, steering clear of complex grammatical structures. Employ terminology standard in foreign specialized texts, particularly in sociology, economics, etc. Maintain consistency in terminology between the abstract and the main text of the article.

Keywords: *administrative procedure, administrative process, public administration, administrative case, administrative act, administrative reform, public administration, proceedings.*

Постановка проблеми. Останнім часом українське законодавство активно реформує систему публічного управління. Це призвело до численних змін, серед яких варто виділити масштабну адміністративну реформу, що триває й досі, з метою охоплення практично всіх напрямів і сфер публічного адміністрування.

Реформи в соціальній та економічній сферах України, а також нестача системності та цілеспрямованості в державній політиці, призвели до численних спроб змінити процес реалізації адміністративних процедур. Як правило, ці зміни відзначаються несистемним підходом і незавершеністю.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільш значущими джерелами для вивчення значення адміністративної процедури є роботи таких науковців, як: Ю.П. Битяк [1], І. В. Бойко [2], Є. С. Герасименко [2], П. Діхтієвський [2], Н. Ю. Задирака [3], О. В. Кузьменко [4], О. М. Соловйова [5], М. М. Тернушак [6] та інші.

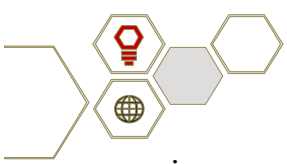
Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Враховуючи напрацювання науковців у цьому напрямку, враховуючи сьогодення, раніше нерозкритими залишаються питання, які полягають у:

- о проведенні ґрунтового аналізу поняття адміністративної процедури та його значення в адміністративному праві;
- о розкритті принципів адміністративних процедур;
- о здійсненні класифікації адміністративних процедур у сфері адміністративного права;
- о наданні класифікації адміністративних процедур залежно від складності правил, що вони охоплюють;
- о виокремленні критеріїв для класифікації адміністративних процедур.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

- о формулювання особливостей адміністративних процедур публічного управління;
- о виокремити знаки адміністративної процедури;
- о розкрити принципами адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звернувшись до міжнародного досвіду використання терміну «адміністративна процедура» в правовій доктрині, законодавстві та правозастосовній практиці, можна зазначити, що короткий огляд деяких країн показує суттєві відмінності в підходах, які там використовуються. У Франції, яка вважається батьківщиною адміністративного права, для опису порядку вирішення спорів в органах адміністративної юстиції використовується термін «адміністративно-спірна процедура». Це означає, що термін «процедура» застосовується не лише до



діяльності публічної адміністрації, але й до роботи адміністративних судів. У Німеччині поняття адміністративна процедура та адміністративний процес чітко розмежовані. Адміністративно-процедурні норми в основному регулюють порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Натомість адміністративно-процесуальні норми визначають порядок вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах. Важливо зазначити, що в правовій доктрині для останньої групи також використовується термін «адміністративно-процесуальне провадження» [7, с. 127-128].

У Польщі, яка є яскравим прикладом держав Центральної та Східної Європи з тривалою історією розвитку адміністративного права, основним законодавчим актом, що регулює діяльність публічної адміністрації, є Кодекс адміністративного провадження. У правовій доктрині та підручниках вживається термін «адміністративне провадження», а також «судово-адміністративне провадження» для позначення процесу розгляду спорів адміністративними судами. Цей короткий огляд дозволяє зробити кілька парадоксальних висновків. У різних країнах з розвинутим адміністративним правом для позначення законодавчо встановленого порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори, використовуються абсолютно різні терміни. Відмінності спостерігаються не лише між країнами з різними правовими системами, але й усередині континентальної правової системи, до якої належить Україна. Іншими словами, враховуючи історичні передумови розвитку адміністративно-правової доктрини, кожна країна обирає свій власний підхід до основних категорій, які є предметом цього дослідження [8, с. 153-154].

Згідно з вченням А. Міськевича, адміністративна процедура є нормативним закріпленням певних видів діяльності, які здійснюються в контексті адміністративно-правових відносин і представлені у спеціально визначеній законом правовій формі [9, с. 146-147]. Н. Галіцина визначає адміністративну процедуру як процес, за яким органи публічної адміністрації розглядають і вирішують окремі справи в сфері адміністративної діяльності. Це

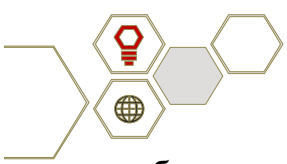


робиться з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також для забезпечення ефективної співпраці та функціонування громадянського суспільства і держави [10, с. 168]. У свою чергу, А. М. Школик зазначив, що адміністративна процедура – це регламентований порядок дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, який визначається адміністративними процедурними правовими нормами. Цей порядок структурований окремими процедурними правовідносинами і стосується затвердження законодавчих актів управління та вирішення адміністративних справ [11, с. 93-94].

Підсумовуючи думки науковців, можна визначити адміністративну процедуру як систему розгляду та вирішення адміністративних справ, що встановлена адміністративно-процесуальними нормами для виконавчих органів та органів місцевого самоврядування. При аналізі функціонування органів публічної влади зазвичай використовують терміни «формальність» і «процедура», не помічаючи різниці між ними або неправильно інтерпретуючи їх співвідношення.

Суть адміністративно-процедурного регулювання відносин у контексті загальних положень полягає в правильному застосуванні принципів, які слугують основою для правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Принципи можна розглядати як своєрідну «основу», яка виконує роль перехідної площини між правом і нормами етики та моралі в діяльності державних органів. Вони є проміжною ланкою, що поєднує досягнення цивілізації з практичною реалізацією правових норм. Призначення принципів права полягає в наступному: узагальнене закріплення основ суспільного устрою; забезпечення однорідності формулювання правових норм; вплив на суспільні відносини через правове регулювання та інші форми правового впливу [12, с. 94-95].

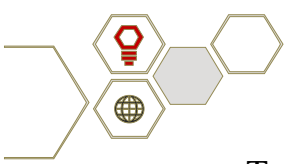
Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» принципами адміністративної процедури є: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість;



безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [13]. Принципи можна поділити на дві категорії: конституційні (загальносоціальні), які є спільними для багатьох галузей та правових інститутів, і предметно-спеціальні, що більшою мірою стосуються регулювання адміністративно-процедурних відносин. Розглянемо деякі з них.

Серед усіх принципів адміністративної процедури особливо важливим є фундаментальний принцип верховенства права. Він забезпечує захист прав і свобод людини та громадянина, надаючи їм пріоритет під час діяльності адміністративних органів. Цей принцип правової держави встановлює умови для функціонування всього соціального організму. Він охоплює всі аспекти діяльності органів державної влади, включаючи порядок їх створення, ліквідації та реорганізації. Крім того, принцип визначає правила функціонування громадських організацій та їх взаємодію з державними органами, що повинні базуватися на пріоритеті правових норм.

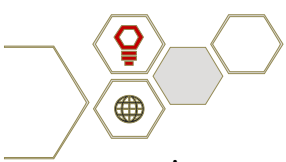
Наступним, не менш важливим принципом є принцип законності, який вимагає, щоб органи влади діяли виключно в межах закону під час виконання своїх функцій. Цей принцип пронизує всю діяльність адміністративних органів. По-перше, вирішення індивідуальних адміністративних справ має відбуватися строго відповідно до законодавства; по-друге, правотворчий процес повинен включати прийняття нормативних адміністративних актів з дотриманням принципу законності. Щодо принципу рівності учасників адміністративної процедури перед законом слід зазначити, що він визначається у двох аспектах, що розкриває його універсальний зміст, а саме: з першої точки зору, тобто загальної рівності, він належить до загальноправових принципів, з іншої - до галузевих [14, с. 112-113].



Також, слід зазначити, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, Законом України «Про адміністративну процедуру» [13] та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики. До законодавства про адміністративну процедуру також належать численні підзаконні нормативно-правові акти, які суттєво впливають на формування уявлень про принципи адміністративної процедури. Вони визначають основні права приватних осіб під час дій адміністративних органів та прийняття рішень, що спрямовані на реалізацію прав цих осіб або виконання ними законодавчо встановлених обов'язків. Судові рішення також мають значний вплив на розуміння правил адміністративної процедури.

Основні характеристики адміністративної процедури включають: правовий характер; спрямованість на прийняття адміністративного акту суб'єктом, наділеним управлінськими повноваженнями; використання для вирішення конкретних адміністративних справ; основну мету – забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та запобігання їх порушенню; наслідки, що виникають зовні, тобто застосування процедурних правил створює права та обов'язки для осіб, які не є частиною системи публічного адміністрування; зазвичай безспірний характер, оскільки адміністративна процедура вирішує позитивні управлінські питання [15, с. 103-104].

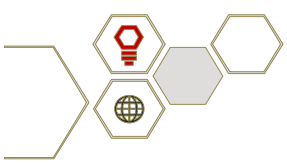
Існує безліч думок щодо класифікації категорії «адміністративна процедура», що дозволяє виділити різні її види на основі змісту та типології. Це призводить до різних наукових підходів, оскільки класифікація здійснюється за численними критеріями та основами. Наявність або відсутність суперечки у відносинах між органом і фізичною або юридичною особою безпосередньо впливає на подальшу класифікацію процедури. Це формує уявлення про так звані непозовні та позовні процедури. Позовна процедура, в першу чергу, передбачає наявність суперечки і визначає її вирішення та розгляд уповноваженим органом. Натомість непозовна процедура характеризується відсутністю мети ухвалення



рішення щодо застосування юридичної санкції або відновлення порушеного права.

Адміністративні процедури можна класифікувати за різними характеристиками. Умовно їх поділяють на такі категорії: процедури, пов'язані з громадськими зверненнями; справи щодо адміністративних правопорушень; процедури заохочувального характеру; дозвольно-реєстраційні процедури; контрольні та наглядові процедури; установчі процедури; процедури підготовки та прийняття управлінських актів; заходи припинення адміністративного характеру; документообіг і діловодство; кадрові процедури; організація внутрішньої діяльності апарату; а також звернення юридичних осіб щодо управлінських питань тощо. В залежності від характеру адміністративної справи, їх можна класифікувати на юрисдикційні та неюрисдикційні. За рівнем регламентованості процедури адміністративні справи поділяються на звичайні та спрощені, або формальні та неформальні. Звичайна процедура включає всі етапи, визначені законодавством, що є необхідною умовою для ухвалення рішення адміністративним органом. Натомість спрощена процедура має значно менший перелік процесуальних дій [16, с. 694-695].

В залежності від критерію складності, адміністративні процедури можна класифікувати на прості та складні. Це визначається на основі кількості виконаних дій відповідно до встановленої процедури, залучених учасників або необхідності детальнішого аналізу обставин. Простою процедурою є звичайний набір дій, що виконується без участі інших осіб. Складні процедури, навпаки, передбачають залучення додаткових суб'єктів, таких як свідки чи експерти, і вимагають більш детального розгляду обставин справи. Виділяють кілька типів адміністративних процедур: організаційні (наприклад, розподіл зобов'язань, регламентація відносин); процедури прийняття рішень (нормативні акти тощо); інформаційні (інформаційне обслуговування, документообіг); функціональні (економічні, фінансові та інші завдання); делегування повноважень; реалізація правових дій (наприклад, ліцензування); координація та контроль виконання; діяльність у рамках цільових програм; розгляд громадських звернень; обробка

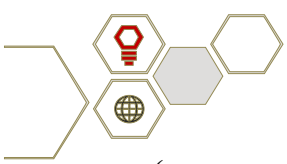


пропозицій від громадських об'єднань; вирішення спорів і розбіжностей; дії в екстремальних ситуаціях; організаційна реорганізація та ліквідація; міжнародні та змішані процедури [12, с. 106-107].

Вся сфера адміністративно-процедурних відносин складається з взаємопов'язаних, доповнюючих, але самостійних однорідних відносин, які зазвичай називають адміністративними провадженнями або процедурами. Класифікація адміністративних процедур здійснюється за кількома критеріями: залежно від типу (спрямованості) діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, ініціатора процесу та наслідків для приватної особи [15, с. 117-118].

Адміністративна процедура має важливе значення для роботи публічних адміністрацій, оскільки вона забезпечує вирішення конкретних адміністративних справ через видання адміністративних актів. Для формування стабільної публічної адміністрації в умовах нашої країни необхідні відповідні законодавчі та правові регуляції, які є характерними для кожної сучасної розвинутої європейської держави. Питання законодавчого врегулювання адміністративних процедур в Україні не є новим, тоді як для багатьох інших країн це питання вже давно вирішене.

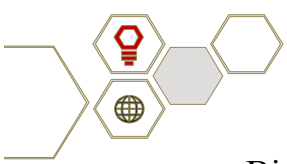
Підсумовуючи всі розглянуті підходи до формулювання різновидів адміністративних процедур у сфері публічного управління, можна зазначити, що процедури, які здійснюються публічно-адміністративними органами – це систематизований та нормативно визначений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління. Принципи, права та обов'язки учасників адміністративної процедури визначає Закон України «Про адміністративну процедуру» (2022 р.), а також регулює порядок проведення адміністративних процедур і оскарження адміністративних актів, прийнятих на основі рішень встановлює. Принципами адміністративної процедури є: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність



(неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [7]. Адміністративні процедури можна класифікувати за кількома основними критеріями: природа справи адміністративного характеру (наявність конфлікту чи суперечки); спрямованість діяльності адміністративних органів; ініціатор адміністративно-процедурних взаємин; характер наслідків для учасників правових відносин адміністративної природи; процес реалізації адміністративної процедури (рівень регульованості); функціональне призначення адміністративних процедур.

До законодавства про адміністративну процедуру також належать численні підзаконні нормативно-правові акти, які суттєво впливають на формування уявлень про принципи адміністративної процедури. Вони визначають основні права приватних осіб під час дій адміністративних органів та прийняття рішень, що спрямовані на реалізацію прав цих осіб або виконання ними законодавчо встановлених обов'язків. Судові рішення також мають значний вплив на розуміння правил адміністративної процедури.

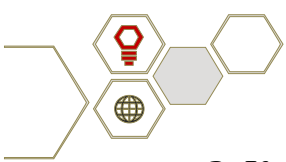
Висновки. Адміністративна процедура – це система розгляду та вирішення адміністративних справ, що встановлена адміністративно-процесуальними нормами для виконавчих органів та органів місцевого самоврядування. Ознаками адміністративної процедури є такі: має правовий характер; спрямована на прийняття адміністративного акту суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи.



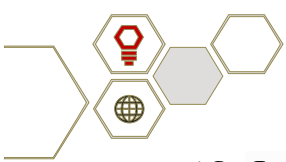
Відповідно до класифікації адміністративних процедур у сфері адміністративного права, їх можна розділити на кілька категорій: процедури, що стосуються громадських звернень; справи про адміністративні правопорушення; процедури заохочувального характеру; дозвольно-реєстраційні процедури; контрольні та наглядові процедури; установчі процедури; процедури підготовки та прийняття управлінських актів; процедури, пов'язані з використанням адміністративних заходів припинення; документообіг та діловодство; кадрові процедури; організація внутрішньої діяльності апарату; а також звернення юридичних осіб щодо управлінських питань. Розглянемо класифікацію адміністративних процедур залежно від складності правил, що вони охоплюють. Відповідно до цієї класифікації, адміністративні процедури можна поділити на прості та складні. Простою вважається процедура, що складається з звичайного переліку дій без залучення інших учасників. Складні процедури, в свою чергу, передбачають участь інших суб'єктів (свідків, експертів) і вимагають детального аналізу обставин справи. Провівши глибокий аналіз, можна виділити такі критерії для класифікації: природа адміністративної справи (наявність конфлікту чи суперечки); спрямованість діяльності адміністративних органів; ініціатор адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для учасників правових відносин адміністративного характеру; процес реалізації адміністративної процедури (рівень урегульованості); а також функціональне призначення адміністративних процедур.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. – Вид. 3-тє, допов. та перероб. Харків : Право, 2018. 186 с.
2. Бойко І.В. Вплив принципів адміністративної процедури на формування культури публічного адміністрування. Юридичний науковий електронний журнал. № 1 2025. С. 277-281. URL : <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=182>



3. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія / Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака, Т. Коломoeць, В. Клиничук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с.
4. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. К., 2005. 352 с.
5. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Н. Писаренко. Київ : К.І.С., 2024. 336 с.
6. Тернушак М.М. Адміністративний процес у розрізі наукового тлумачення. *Юридичний вісник*, 2022/4. С. 22-32. DOI : <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2022.3>
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В. В., Кузьменко О. В., Стеценко С. Г. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Тернушак М. М. Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування: монографія. К. : ДНДІ МВС України, 2019. 266 с.
9. Міськевич А. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 223 с.
10. Галіцина Н. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
11. Школик А. М. Значення та перелік принципів адміністративної процедури. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 2. С. 91–98.
12. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Х. : Право, 2017. 132 с.
13. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
14. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
15. Герасименко Є. С., Задирака Н. Ю. Адміністративні процедури в питаннях та відповідях. К. : Дакор, 2020. 156 с.



16. Фролов Ю. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.