

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО «НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«КИЇВСЬКИЙ АВІАЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ»»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАЛИШ ОЛЕКСАНДР ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 342.92:352(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 - Право

Галузь знань 08 - Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.Л Малиш

Науковий керівник: д.ю.н., професор Легенький М.І.

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Малиш О.Л. – Нормативно-правове регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право». – Національний університет «Київський авіаційний інститут», Київ, 2026.

У дисертації здійснений комплексний аналіз наукового і нормативно-правового забезпечення адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначені шляхи його подальшого удосконалення. Обґрунтовано, що системне розмежування категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» є ключовим для формування цілісної та внутрішньо узгодженої адміністративно-правової доктрини. Запропоновано розглядати адміністративний процес у якості узагальненої теоретичної категорії, що відображає процесуальний вимір діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Охарактеризовано адміністративну процедуру як нормативно встановлений порядок реалізації владних повноважень адміністративними органами, що забезпечує формалізацію, впорядкованість і передбачуваність їхньої діяльності. При цьому адміністративне провадження, у свою чергу, виступає конкретизованою формою адміністративної процедури, що застосовується щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ. Встановлено логічну ієрархію переходу від загальнотеоретичного рівня до нормативного та прикладного, де адміністративне провадження виконує роль практичного механізму реалізації адміністративної процедури. Запропонований підхід дозволяє усунути термінологічну розпорошеність, забезпечити єдність наукового тлумачення та підвищити ефективність правового регулювання у сфері адміністративного процесу. У результаті формується цілісна концепція, що

поєднує доктринальне осмислення, нормативне закріплення та практичне застосування адміністративно-процесуальних інститутів.

Констатовано еволюційний характер формування наукових підходів до розуміння адміністративних процедур, які пройшли шлях від описових характеристик управлінської діяльності до становлення цілісної теоретико-правової конструкції процедурного регулювання публічної влади. Вказано, що зарубіжна доктрина, заснована на функціонально-ціннісному та процедурному підходах, стала важливим джерелом розвитку сучасного розуміння адміністративної процедури, а вітчизняна наука характеризується активною концептуалізацією цієї категорії та поступовою імплементацією її положень у законодавство. Встановлено, що адміністративна процедура виступає універсальною нормативною формою реалізації владних повноважень, тоді як адміністративне провадження є її конкретизованим проявом у межах окремих видів адміністративних справ, що відображає логіку переходу від загального до спеціального рівня правового регулювання. Визначено систему базових принципів адміністративної процедури (законності, відкритості, участі громадян, ефективності, неупередженості та відповідальності), які забезпечують баланс між публічними інтересами держави та гарантіями прав особи. Адміністративна процедура визначається як ключовий інструмент упорядкування діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, що забезпечує правову визначеність, прозорість, ефективність управлінських рішень і гармонізацію національної правової системи з європейськими стандартами належного урядування.

Зроблено висновок, що адміністративна процедура виступає фундаментом для функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки забезпечує баланс між владними повноваженнями та правами громадян, створює механізми прозорості, підзвітності та ефективності у реалізації місцевої політики, а її впровадження та розвиток сприяє формуванню сучасного адміністративного середовища, орієнтованого на забезпечення публічних інтересів та захист прав і

свобод громадян. Як системна основа діяльності органів місцевого самоврядування адміністративна процедура забезпечує правову визначеність, структурованість та прозорість управління на місцевому рівні. Вона формує стандарти поведінки посадових осіб, мінімізує можливості зловживання владою, гарантує дотримання прав громадян та підвищує якість управлінських рішень. У сучасних умовах процедура стає не лише інструментом врегулювання взаємин «влада - особа», а й ключовим елементом моделі ефективного та доброчесного місцевого врядування, що відповідає європейським стандартам і сприяє сталому розвитку територіальних громад.

Обґрунтовано, що адміністративні процедури у сфері місцевого самоврядування є системоутворюючим інструментом реалізації місцевої демократії, що забезпечує впорядковану, прозору та юридично визначену взаємодію між органами влади, громадянами та суб'єктами господарювання, які формують нормативно закріплений алгоритм ухвалення управлінських рішень, що охоплює всі ключові стадії від ініціювання та розгляду справи до прийняття адміністративного акта і доведення його до відома заінтересованих осіб, при цьому допускаючи як традиційні, так і цифрові форми реалізації, що набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану та розвитку електронного врядування. Їхня правова природа визначається спрямованістю на гарантування прав і законних інтересів осіб, дотримання принципів законності, справедливості, ефективності та недискримінаційності, а також на мінімізацію ризиків адміністративного свавілля. У системному вимірі адміністративні процедури забезпечують реалізацію багатофункціональної ролі місцевого самоврядування через різноманітні форми управлінської взаємодії. Таким чином, адміністративні процедури у сфері місцевого самоврядування виступають ключовим механізмом узгодження інтересів держави, територіальних громад і приватних осіб, формуючи стабільну правову основу ефективного, підзвітного та демократичного місцевого управління.

Обґрунтовано визначення адміністративних актів органів місцевого самоврядування як ключового інструменту реалізації їх владних повноважень, за допомогою якого забезпечується нормативне врегулювання питань місцевого значення, гарантується захист прав і законних інтересів територіальної громади та створюються організаційно-правові умови ефективного функціонування публічної влади на місцях. Визначено їх поділ на нормативні та індивідуальні, де перші мають загальний, багаторазовий характер дії, конкретизують положення законодавства та формують правила організації життєдіяльності громади, тоді як другі спрямовані на регулювання індивідуально визначених правовідносин і вичерпують свою дію після одноразового застосування. Аргументовано, що незалежно від виду, адміністративні акти характеризуються єдністю правової природи, офіційністю, зовнішньою спрямованістю, владно-розпорядчим характером та здатністю породжувати юридичні наслідки, що можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку, при цьому їх дія обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Узагальнено, що адміністративні акти органів місцевого самоврядування є системоутворюючим елементом механізму муніципального управління, який забезпечує баланс між публічними інтересами територіальної громади та індивідуальними правами осіб, підвищує рівень правової визначеності, передбачуваності управлінських рішень і ефективності їх реалізації, а також виступає важливим засобом імплементації принципів правової держави на місцевому рівні.

Узагальнення зарубіжного досвіду свідчить, що адміністративні процедури в системі місцевого самоврядування є ключовим інструментом забезпечення ефективного, прозорого та демократично орієнтованого публічного управління, рівень якого безпосередньо залежить від чіткості нормативного регулювання, розподілу компетенцій та механізмів участі громадськості. Порівняльний аналіз моделей різних держав (від централізованих до децентралізованих і змішаних) демонструє, що найбільш ефективними є системи, які поєднують автономію місцевої влади з належним державним контролем та розвиненими процедурами

участі громадян, включно з колаборативними та цифровими форматами прийняття рішень. Практики Німеччини, Франції, США та Польщі підтверджують, що деталізація адміністративних процедур, запровадження медіації, судового контролю та електронного врядування суттєво підвищують якість управлінських рішень і рівень довіри до влади. Встановлено, що для України імплементація таких підходів є доцільною лише за умови їх адаптації до національної правової системи та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що формування сучасної моделі адміністративних процедур має ґрунтуватися на принципах законності, прозорості, участі громадськості, ефективності та збалансованості владних повноважень, що в комплексі забезпечить підвищення якості місцевого управління, розвиток демократичних інститутів і зміцнення правових засад української державності.

Адміністративні процедури в системі місцевого самоврядування України визначено як базовий інструмент реалізації владних повноважень місцевих рад та гарантування прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Їх нормативне врегулювання формує основу прозорого, законного й ефективного публічного управління, забезпечуючи також механізми судового та адміністративного захисту від неправомірних рішень органів влади. Встановлено, що чинна правова система, яка включає Конституцію України, профільне законодавство, Кодекс адміністративного судочинства та Закон України «Про адміністративну процедуру», створює багаторівневу регламентацію адміністративної діяльності, однак потребує подальшої уніфікації та усунення наявних прогалин, зокрема щодо процедурної визначеності та доступу до оскарження. Обґрунтовано, що підвищення ефективності адміністративних процедур можливе шляхом імплементації міжнародних стандартів, цифровізації управлінських процесів, стандартизації адміністративних дій та розширення участі громадськості у прийнятті рішень. Зазначені заходи сприятимуть формуванню більш відкритої, ефективної та юридично визначеної системи місцевого управління, зміцненню

довіри до органів самоврядування та утвердженню принципів верховенства права на рівні територіальних громад.

Сформульовано наукові положення щодо шляхів удосконалення законодавства, зокрема, доцільності включення медіації до адміністративної процедури як внутрішнього механізму врегулювання спорів; необхідності закріплення права особи на попередню адміністративну консультацію; доцільності введення стадії попереднього адміністративного висновку перед прийняттям негативного рішення для забезпечення реалізації права бути вислуханим; потребу впровадження електронної адміністративної справи як інструменту прозорості; необхідності створення незалежних внутрішніх механізмів перегляду рішень органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в органах місцевого самоврядування та підпорядкованих організаціях досягло значного прогресу. Вжито комплекс організаційних заходів, підготовлено методичні матеріали та налагоджено систему комунікації з громадянами та бізнесом, здійснено ідентифікацію адміністративних органів, функцій публічної адміністрації та видів адміністративних актів, розроблено типові формуляри та впроваджено нові процедури адміністративного провадження та оскарження. Водночас залишаються завдання щодо подальшої систематизації внутрішніх регламентів, інтеграції змін у локальні нормативно-правові акти, автоматизації інформаційних систем, вдосконалення моніторингу та регулярного навчання персоналу. Усунення цих прогалин забезпечить повну відповідність діяльності органів місцевого самоврядування, їх підприємств, установ, та організацій нормам законодавства про адміністративні процедури, підвищить ефективність надання адміністративних послуг, гарантує прозорість процесів та зміцнить довіру громадян до органів влади.

Ключові слова: адміністративна процедура, органи місцевого самоврядування, адміністративний процес, адміністративний акт, публічно-управлінська діяльність, адміністративні послуги, цифровізація, публічне

адміністрування, механізм взаємодії між органами публічної влади та громадянськістю, адміністративна діяльність, публічна влада

ABSTRACT

Malyshev O.L. – Legal Regulation of Administrative Procedures in the Activities of Local Self-Government Bodies in Ukraine. – Qualification thesis in the form of a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the discipline 081 ‘Law’. – National University ‘Kyiv Aviation Institute’, Kyiv, 2026.

This thesis provides a comprehensive analysis of the academic and legal framework underpinning administrative procedures in the activities of local government bodies in Ukraine and identifies avenues for its further improvement. It is argued that a systematic distinction between the categories of ‘administrative process’, ‘administrative procedure’ and ‘administrative proceedings’ is key to the formation of a coherent and internally consistent administrative-legal doctrine. It is proposed to consider the administrative process as a generalised theoretical category reflecting the procedural dimension of the activities of public authorities and local self-government bodies. The administrative procedure is characterised as a legally established order for the exercise of administrative powers by administrative bodies, ensuring the formalisation, orderliness and predictability of their activities. At the same time, administrative proceedings, in turn, constitute a specific form of administrative procedure applied to the resolution of particular categories of administrative cases. A logical hierarchy of transition from the general theoretical level to the normative and applied levels has been established, where administrative proceedings serve as a practical mechanism for the implementation of administrative procedure. The proposed approach makes it possible to eliminate terminological fragmentation, ensure the unity of scientific interpretation and enhance the effectiveness of legal regulation in the sphere of administrative procedure. As a result, a coherent concept is formed that

The paper notes the evolutionary nature of the development of academic approaches to understanding administrative procedures, which have progressed from descriptive accounts of administrative activity to the formation of a comprehensive theoretical and legal framework for the procedural regulation of public authority. It is noted that foreign doctrine, based on functional-value and procedural approaches, has become an important source for the development of the modern understanding of administrative procedure, whilst domestic scholarship is characterised by active conceptualisation of this category and the gradual implementation of its provisions into legislation. It is established that administrative procedure serves as a universal normative form of exercising governmental powers, whilst administrative proceedings constitute its specific manifestation within the framework of individual types of administrative cases, reflecting the logic of the transition from the general to the specific level of legal regulation. A system of basic principles of administrative procedure (legality, openness, public participation, efficiency, impartiality and accountability) has been identified, which ensures a balance between the public interests of the state and the guarantees of individual rights. Administrative procedure is defined as a key instrument for regulating the activities of public authorities and local self-government bodies, ensuring legal certainty, transparency, the effectiveness of administrative decisions and the harmonisation of the national legal system with European standards of good governance.

It has been concluded that administrative procedure serves as the foundation for the functioning of local government bodies, as it ensures a balance between the powers of the authorities and the rights of citizens, establishes mechanisms for transparency, accountability and efficiency in the implementation of local policy, and its implementation and development contribute to the formation of a modern administrative environment focused on safeguarding public interests and protecting the rights and freedoms of citizens. As the systemic basis for the activities of local self-government bodies, administrative procedure ensures legal certainty, structure and transparency in governance at the local level. It establishes standards of conduct for

officials, minimises the potential for abuse of power, guarantees respect for citizens' rights and improves the quality of administrative decisions. In the current context, the procedure is becoming not only a tool for regulating 'authority-individual' relations, but also a key element of a model of effective and ethical local governance that meets European standards and contributes to the sustainable development of local communities.

It has been argued that administrative procedures in the sphere of local self-government are a systemic instrument for the realisation of local democracy, ensuring orderly, transparent and legally defined interaction between public authorities, citizens and economic entities, which form a legally established algorithm for the adoption of administrative decisions, covering all key stages from the initiation and consideration of a case to the adoption of an administrative act and its notification to interested parties, whilst permitting both traditional and digital forms of implementation, which is of particular relevance in the context of martial law and the development of e-governance. Their legal nature is defined by their focus on safeguarding the rights and legitimate interests of individuals, upholding the principles of legality, fairness, efficiency and non-discrimination, as well as minimising the risks of administrative arbitrariness. From a systemic perspective, administrative procedures ensure the fulfilment of the multifunctional role of local self-government through various forms of administrative interaction. Thus, administrative procedures in the sphere of local self-government act as a key mechanism for reconciling the interests of the state, territorial communities and private individuals, forming a stable legal basis for effective, accountable and democratic local governance.

The paper justifies the definition of administrative acts of local self-government bodies as a key instrument for the exercise of their powers, through which regulatory control of matters of local significance is ensured, the protection of the rights and legitimate interests of the local community is guaranteed, and the organisational and legal conditions for the effective functioning of public authority at the local level are established. They are classified into normative and individual acts, where the former

have a general, repeated effect, specify the provisions of legislation and establish rules for the organisation of community life, whilst the latter are aimed at regulating individually defined legal relationships and cease to have effect after a single application. It is argued that, regardless of type, administrative acts are characterised by a common legal nature, official status, external orientation, an authoritative and regulatory character, and the ability to produce legal consequences that may be challenged in accordance with the procedure established by law, whilst their effect is limited to the territory of the relevant administrative-territorial unit. In summary, it is concluded that administrative acts of local self-government bodies constitute a systemic element of the municipal governance mechanism, which ensures a balance between the public interests of the local community and the individual rights of persons, enhances the level of legal certainty, the predictability of administrative decisions and the effectiveness of their implementation, and also serves as an important means of implementing the principles of the rule of law at the local level.

An analysis of international experience shows that administrative procedures within the local self-government system are a key instrument for ensuring effective, transparent and democratically oriented public administration, the quality of which depends directly on the clarity of regulatory frameworks, the distribution of powers and mechanisms for public participation. A comparative analysis of models from various countries (ranging from centralised to decentralised and mixed) demonstrates that the most effective systems are those that combine local government autonomy with appropriate state oversight and well-developed procedures for citizen participation, including collaborative and digital decision-making formats. Practices in Germany, France, the USA and Poland confirm that the specification of administrative procedures, the introduction of mediation, judicial oversight and e-governance significantly improve the quality of administrative decisions and the level of trust in the authorities. It has been established that for Ukraine, the implementation of such approaches is feasible only if they are adapted to the national legal system and the institutional capacity of local self-government bodies. It is concluded that the development of a modern model

of administrative procedures must be based on the principles of legality, transparency, public participation, efficiency and the balance of powers, which, taken together, will ensure an improvement in the quality of local governance, the development of democratic institutions and the strengthening of the legal foundations of Ukrainian statehood.

Administrative procedures within Ukraine's local self-government system are defined as the fundamental instrument for the exercise of local councils' powers and for safeguarding the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. Their regulatory framework forms the basis for transparent, lawful and effective public administration, whilst also providing mechanisms for judicial and administrative protection against unlawful decisions by public authorities. It has been established that the current legal system, which includes the Constitution of Ukraine, relevant legislation, the Code of Administrative Procedure and the Law of Ukraine 'On Administrative Procedure', creates a multi-level framework for administrative activities; however, it requires further unification and the elimination of existing gaps, particularly regarding procedural certainty and access to appeal. It is argued that the effectiveness of administrative procedures can be enhanced through the implementation of international standards, the digitalisation of management processes, the standardisation of administrative actions, and the expansion of public participation in decision-making. These measures will contribute to the formation of a more open, effective and legally defined system of local governance, the strengthening of trust in local government bodies, and the establishment of the principles of the rule of law at the level of local communities.

Scientific propositions have been formulated regarding ways to improve legislation, in particular: the advisability of incorporating mediation into administrative procedures as an internal dispute resolution mechanism; the need to enshrine the right of individuals to preliminary administrative consultation; the advisability of introducing a stage of preliminary administrative opinion prior to the adoption of a negative decision to ensure the right to be heard; the need to introduce electronic administrative case files

as a tool for transparency; and the need to establish independent internal mechanisms for reviewing decisions of local government bodies.

It has been concluded that significant progress has been made in implementing the Law of Ukraine ‘On Administrative Procedure’ within local government bodies and subordinate organisations. A range of organisational measures has been taken, guidance materials have been prepared and a system of communication with citizens and businesses has been established; administrative bodies, public administration functions and types of administrative acts have been identified; standard forms have been developed and new procedures for administrative proceedings and appeals have been introduced. At the same time, there remain tasks regarding the further systematisation of internal regulations, the integration of changes into local regulatory acts, the automation of information systems, the improvement of monitoring, and regular staff training. Addressing these gaps will ensure that the activities of local authorities, their enterprises, institutions and organisations are fully compliant with legislation on administrative procedures, improve the efficiency of administrative service delivery, guarantee the transparency of processes and strengthen public trust in the authorities.

Keywords: administrative procedure, local government bodies, administrative process, administrative act, public administration, administrative services, digitalisation, public administration, mechanism for interaction between public authorities and the public, administrative activities, public authority.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2024. №4(73) С. 119-128. DOI: 10.18372/2307-9061.73.19432

2. Малиш О.Л. Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2025. №4(77) С.87-95 DOI: 10.18372/2307-9061.77.20785.

3. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове фахове видання: Юридичний науковий електронний журнал*. 2025 №8, С. 178-181 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36>

4. Малиш О.Л. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право», 2026 №1(78), С. 68–74. DOI <https://doi.org/10.18372/2307-9061.78.21137>*

5. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як правовий стандарт діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. 18 травня 2023 р. Одеса: Одеська політехніка. 2023. С. 509-512.

6. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як інструмент забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Матеріали VII Міжнародного молодіжного наукового юридичного форуму до Дня науки 16-17 травня 2024 року*. Київ: Національний авіаційний університет. 2024. С. 159-162.

7. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Integration of science and practice as a mechanism of effective development Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference Copenhagen, Denmark September 10 – 13, 2024*. С. 109-118.

8. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Матеріали XVII Міжнародної науково-технічної конференції «ABIA-2025»* 22-24 квітня 2025 року С. 1364-1367

9. Малиш О.Л. До питання дослідження категоріально-змістовних засад адміністративних процедур. *Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи»* 12 лютого 2026 року С. 271-275.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	18
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	27
1.1. Категоріально-змістові засади дослідження адміністративних процедур	27
1.2. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур	48
1.3. Сутність і засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування	69
Висновки до розділу 1	83
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ВИРІШЕНІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ	88
2.1. Види адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні	88
2.2. Адміністративна процедура розгляду органами місцевого самоврядування скарг	120
2.3. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування	143
Висновки до розділу 2	151
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	156
3.1. Зарубіжний досвід регулювання адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та можливість його адаптації в Україні	156
3.2. Напрямки вдосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні	182

3.3. Запровадження законодавства про адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування в Україні	197
Висновки до розділу 3	206
ВИСНОВКИ	212
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	219
ДОДАТКИ	241

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПК України – Податковий кодекс України

США – Сполучені Штати Америки

АА – адміністративний акт

АО – адміністративний орган

ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру»

ІК / ТК – інформаційні та технологічні картки адмінпослуг

НПА – нормативно-правовий акт

ОМС – органи місцевого самоврядування

ПА – публічна адміністрація

ПУО – підприємства, установи та організації, уповноважені на виконання функцій публічної адміністрації

ВСТУП

Актуальність дослідження нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зумовлена необхідністю підвищення ефективності публічної адміністрації та забезпечення належного правового середовища для взаємодії громадян, бізнесу та державних органів. В умовах децентралізації та розширення повноважень місцевих рад і виконавчих органів, виникає потреба у чітких і прозорих механізмах здійснення адміністративних дій, які регламентують порядок прийняття рішень, видачі адміністративних актів, розгляду звернень та скарг.

Запровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» створило сучасну правову базу, що визначає права і обов'язки адміністративних органів та посадових осіб, стандарти взаємодії з громадянами, а також інструменти контролю за дотриманням законодавства. Проте на практиці реалізація положень ЗАП у діяльності органів місцевого самоврядування та підпорядкованих установ вимагає комплексного підходу: від розробки локальних нормативних актів до навчання персоналу і налагодження внутрішніх процедур контролю та звітності.

Сучасний стан адміністративної практики свідчить про необхідність систематизації процедурних норм, узгодження регламентів з вимогами ЗАП та підвищення прозорості прийняття рішень. Актуальність теми також підтверджується зростаючими запитами суспільства на ефективні, доступні та правомірні адміністративні послуги, що вимагає від органів місцевого самоврядування не лише дотримання формальних процедур, а й забезпечення їхньої реальної результативності.

Проблеми, пов'язані з вивченням та аналізом адміністративних процедур, широко досліджуються як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій літературі. Значний внесок у розвиток цієї тематики зробили численні українські науковці, серед яких В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, І.В. Болокан, О.Г. Бондар, Ю.А.Волкова, М.Ю. Віхляєв, Т.О. Губанова, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд,

О.Ю. Дубинський, Н.Ю. Задирака, Л.О. Золотухіна, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.С. Лагода, Є.О. Легеза, Ю.О. Легеза, М.І. Легенький, Д.М. Лук'янець, Д.В. Лученко, О.О.Маркова, О.В. Марченко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, О.В. Муза, В.Г. Перепелюк, Ю.В. Пирожкова, Н.Б. Писаренко, Н.Г. Саліщева, В.С. Стефаник, Д.В. Сущенко, В.П. Тимощук, А.А. Шарая та низка інших дослідників. Їхні роботи сприяють формуванню комплексного уявлення про правові, організаційні та методологічні аспекти функціонування адміністративних процедур у сучасних умовах.

Незважаючи на значний розвиток адміністративно-правової науки, комплексні дослідження, присвячені саме нормативно-правовому регулюванню адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є ключовим для вдосконалення організаційних механізмів, забезпечення законності та підвищення рівня довіри громадян до місцевої влади, що робить тему особливо актуальною для наукового та практичного аналізу у сучасних умовах реформування державного управління в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до вимог Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016, в межах виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 та ін. Дисертацію виконано в межах Плану наукових досліджень і держбюджетної теми кафедри конституційного та адміністративного права. Дисертацію виконано в межах держбюджетних (кафедральних) науково-дослідних робіт на теми: «Людиноцентричність публічного права України» (державний реєстраційний номер 0124U003363), № 53-2022/13.01.02. Внесок здобувача полягає у визначенні на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел

сучасного стану нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Мета та задачі дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є здійснення комплексного аналізу наукового і нормативно-правового забезпечення адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначення шляхи його подальшого удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно виконати такі основні завдання:

- визначити категоріально-змістові засади дослідження адміністративних процедур;
- охарактеризувати генезу та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур;
- встановити сутність і засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати та класифікувати види адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати адміністративну процедуру розгляду органами місцевого самоврядування скарг;
- охарактеризувати адміністративні акти органів місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз зарубіжного досвіду регулювання адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та можливість його адаптації в Україні;
- проаналізувати напрямки вдосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати сучасний стан запровадження законодавства про адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення адміністративних процедур.

Предметом дослідження є нормативно-правове регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальнотеоретичних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Застосування методу порівняльного правознавства дозволило охарактеризувати особливості категоріально-змістових засад дослідження адміністративних процедур, генези та стану правового дослідження поняття адміністративних процедур, сутності і засад адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування, напрямки вдосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні та сучасний стан запровадження законодавства про адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3., 3.2, 3.3). За допомогою діалектичного методу встановлено сутність та виокремлено види адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні, проаналізувати адміністративну процедуру розгляду органами місцевого самоврядування скарг, адміністративні акти органів місцевого самоврядування та здійснити аналіз зарубіжного досвіду регулювання адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та можливість його адаптації в Україні (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3., 3.1.). Закони формальної логіки та методи структурно-системного наукового пізнання, методи індукції й дедукції, аналізу та синтез дозволили охарактеризувати структуру адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні (розділ 2, розділ 3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти щодо адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. Для розроблення пропозицій з удосконалення адміністративних процедур в органах місцевого

самоврядування в Україні використано законодавство зарубіжних держав, як-от: США, Польща, Німеччина, Франція та інших країн Європи та світу.

Емпіричну базу дослідження становлять аналіз та узагальнення політико-правової публіцистики, енциклопедичних видань, аналітичних і наукових статей щодо адміністративної процедури в органах місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юриспруденції науці комплексних наукових досліджень, присвячених здійсненню характеристики адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

уперше:

- комплексно обґрунтовано роль адміністративних процедур як основи функціонування системи місцевого самоврядування України, із визначенням напрямів їх удосконалення через уніфікацію нормативного регулювання, цифровізацію та розширення механізмів участі громадян;

- сформульовано комплекс науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства, зокрема шляхом інституціоналізації медіації, запровадження права на попередню адміністративну консультацію, введення стадії попереднього висновку, цифровізації адміністративних справ та створення внутрішніх механізмів перегляду рішень;

- обґрунтована перспективність активної концептуалізації правової категорії адміністративної процедури, яка базується на функціонально-ціннісному та процедурному підходах зарубіжної доктрини та характеризується поступовою імплементацією її положень у національне законодавство;

удосконалено:

- порівняльно-правовий підхід до аналізу адміністративних процедур шляхом узагальнення зарубіжного досвіду та визначення оптимальної моделі їх

функціонування, що поєднує автономію місцевого самоврядування з ефективними механізмами державного контролю та участі громадськості;

- підхід до розуміння адміністративних процедур у сфері місцевого самоврядування як комплексного механізму реалізації місцевої демократії, що охоплює всі стадії управлінського процесу та інтегрує традиційні й цифрові форми взаємодії суб'єктів публічного управління;

- обґрунтування системної ієрархії категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» як взаємопов'язаних рівнів адміністративно-процесуальної діяльності, що дозволило сформулювати цілісну концептуальну модель переходу від теоретичного осмислення до практичної реалізації та усунути термінологічну невизначеність у відповідній сфері;

набуло подальшого розвитку:

- наукові підходи до розуміння системи базових принципів розвитку інституту адміністративної процедури (законності, відкритості, участі громадян, ефективності, неупередженості та відповідальності), які забезпечують баланс між публічними інтересами держави та гарантіями прав особи;

- наукові положення щодо визначення адміністративних актів органів місцевого самоврядування як універсального інструменту реалізації владних повноважень із обґрунтуванням їх подвійної природи (нормативної та індивідуальної) та системоутворюючої ролі у механізмі муніципального управління;

- наукове уявлення про еволюційний характер формування адміністративної процедури як універсальної нормативної форми реалізації владних повноважень, із виокремленням її принципової основи та обґрунтуванням співвідношення з адміністративним провадженням як конкретизованим рівнем правового регулювання;

- практико-орієнтоване обґрунтування стану впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в діяльність органів місцевого самоврядування,

із визначенням досягнутих результатів та виявленням ключових напрямів подальшого вдосконалення інституційного та організаційного забезпечення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – висновки та пропозиції щодо нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

- *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України щодо нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

- *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

- *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Муніципальне право», «Адміністративне право», у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо визначення нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 5 науково-практичних конференціях, а саме: Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю

«Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України» (18 травня 2023 р. м. Одеса), VII Міжнародного молодіжного наукового юридичного форуму до Дня науки (16-17 травня 2024 року. м. Київ), II International Scientific and Practical Conference «Integration of science and practice as a mechanism of effective development Proceedings» (Copenhagen, Denmark September 10 – 13, 2024), XVII Міжнародної науково-технічної конференції «ABIA-2025» (22-24 квітня 2025 року, м. Київ), XVI Міжнародній науково-практичній конференції «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи» (12 лютого 2026 року, м. Київ).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 9 наукових публікаціях, з них 4 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, у тому числі основного тексту – 218 сторінок. Список використаних джерел налічує 224 найменувань на 21 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У сучасних умовах трансформації системи публічного управління особливого значення набуває теоретико-правове осмислення адміністративних процедур як ключового інструменту діяльності органів місцевого самоврядування. Саме через процедурні механізми реалізуються владні повноваження, забезпечується прийняття індивідуальних адміністративних актів і формується взаємодія між органами влади та територіальною громадою.

Дослідження теоретичних засад адміністративних процедур дозволяє розкрити їх правову природу, функціональне призначення та місце у системі адміністративного права. Водночас аналіз відповідних підходів сприяє визначенню ролі процедурних норм у забезпеченні законності, прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому контексті адміністративні процедури виступають не лише формальним порядком ухвалення рішень, а й важливим гарантійним механізмом захисту прав і законних інтересів громадян.

1.1. Категоріально-змістові засади дослідження адміністративних процедур

Категоріально-змістові засади дослідження адміністративних процедур напряду пов'язані з понятійно-категоріальним корпусом процесуальної частини адміністративно-правової науки, який ґрунтується на трьох ключових термінах, як-то «адміністративний процес», «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура». Попри поширеність цих категорій у нормативній та науковій площині, єдино усталеного розуміння змісту і їх взаємозв'язку у сучасній доктрині адміністративного права досі немає.

Така доктринальна невизначеність зумовлена низкою чинників, серед яких багатовимірність і закономірність наукових концепцій адміністративного процесу, тривала відсутність їх чіткого нормативного закріплення, суперечності та недосконалість термінологічного апарату Закону України «Про адміністративну процедуру». За цих обставин формування чіткого, концептуально узгодженого підходу до співвідношення зазначених понять є вкрай необхідним для подальшого розвитку науки адміністративного права та вдосконалення правозастосовної практики.

Для того щоб коректно розмежувати зміст категорій «адміністративний процес», «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура», необхідно дослідити етимологічні та первісні значення цих термінів, проаналізувати наукові підходи, розроблені у вітчизняній теорії держави і права та адміністративно-правовій доктрині, а також порівняти їх із підходами, що склалися в зарубіжній науковій традиції. Лише після цього можливо сформулювати аргументоване авторське бачення їхнього взаємозв'язку [1, с. 333].

Передусім варто з'ясувати зміст термінів «процес» і «процедура». За даними словника іншомовних слів, «процедура» (від лат. *procedere* – рухатися вперед) визначається як формалізована, офіційно визначена послідовність дій, які повинні бути виконані для вирішення певного питання чи здійснення юридично значимих дій [2, с. 470]. Натомість «процес» (лат. *processus* – поступальний рух) трактується як закономірний ланцюг змін або розвиток певного явища. Такі словникові визначення дозволяють зробити кілька проміжних висновків. Попри те, що обидва поняття охоплюють елемент руху та послідовності дій, між ними існують принципові відмінності, зокрема процедура завжди має чітко встановлену та формально закріплену послідовність дій, що практично усуває можливість варіативності; процес же допускає певний спектр змін і характеризується більшою свободою розвитку, а також процес описує загальний перебіг певного явища, тоді як процедура конкретні дії суб'єктів у межах певної юридичної діяльності.

Попри зазначені різниці, лексичний аналіз цих понять не дозволяє однозначно визначити їх співвідношення у правовій сфері, що пояснюється тим, що для юридичної науки та практики визначальним є не мовне походження термінів, а те спеціальне юридичне значення, якого вони набувають у нормативному контексті.

З погляду загальної теорії права юридичний процес розглядається як різновид юридичної процедури, який спрямований на забезпечення реалізації та охорони матеріальних правовідносин. Саме це зумовлює притаманні процесу ознаки: участь у правовідносинах суб'єкта публічного управління; детальна нормативна регламентація; органічний зв'язок із нормами матеріального права. У сучасній літературі визначається співвідношення «процедури» і «процесу» таким чином, що процедура виступає видовим поняттям щодо процесу як родового. Це відображається і у внутрішньому поділі юридичних процедур на матеріальні, процесуальні та правотворчі. Матеріальні процедури забезпечують регулювання позитивної поведінки учасників соціальних відносин; процесуальні – реалізацію охоронних функцій держави; правотворчі упорядковують діяльність щодо створення норм права, що перебуває за межами масового правозастосування [3, с. 29].

У контексті дослідження адміністративних процедур доцільним є звернення до співвідношення категорій «процедура» та «процес» у адміністративному праві, що дозволяє глибше розкрити їх змістовне наповнення та функціональне призначення. У межах загальнотеоретичного підходу юридичний процес розглядається як особливий різновид юридичної процедури, спрямований на забезпечення реалізації та захисту матеріальних правовідносин. Такий підхід зумовлює характерні риси процесу, серед яких – обов'язкова участь суб'єкта публічної влади, високий рівень нормативної деталізації та тісний взаємозв'язок із матеріальними нормами права.

У сучасній правовій доктрині співвідношення понять «процедура» і «процес» інтерпретується крізь призму їх ієрархічного та функціонального

зв'язку. Зокрема, юридична процедура розглядається як більш широка категорія, що охоплює різні види впорядкованої діяльності, тоді як юридичний процес виступає її спеціалізованим проявом, пов'язаним передусім із реалізацією охоронної функції держави. Такий підхід знаходить своє відображення у класифікації процедур на матеріальні, процесуальні та правотворчі. Матеріальні процедури спрямовані на регулювання правомірної поведінки учасників суспільних відносин, процесуальні — забезпечують захист прав і застосування заходів юридичної відповідальності, а правотворчі — впорядковують діяльність із формування правових норм.

Отже, юридична процедура і юридичний процес не є взаємовиключними явищами, а становлять взаємопов'язані елементи єдиної правової системи. Процедура відображає нормативно закріплений алгоритм дій, тоді як процес характеризує динаміку їх практичної реалізації. У поєднанні ці категорії формують цілісний механізм правового регулювання, який забезпечує впорядкованість діяльності публічної адміністрації та належний рівень правової визначеності у сфері адміністративного права.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині поступово сформувалися три базові концептуальні підходи до трактування змісту та природи адміністративного процесу.

Зокрема, в межах управлінського підходу (широке тлумачення адміністративного процесу), прихильниками якого є, зокрема, В.Б. Авер'янов, Є.Ф. Демський, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, В.К. Колпаков, І.П. Голосніченко, В.Г. Перепелюк, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, до змісту «адміністративного процесу» включаються різні комбінації таких елементів: 1) ухвалення індивідуальних управлінських (адміністративних) актів та, нерідко, підготовка й прийняття нормативних актів управління (хоча більшість визначень акцентують саме на розгляді та вирішенні окремих адміністративних справ) [4, с. 16]; 2) встановлений порядок розгляду та постановлення рішень у конкретних адміністративних справах, що виникають у сфері державного управління й

вирішуються уповноваженими органами або, у визначених законом випадках, судами загальної юрисдикції [5, с. 477-478]; 3) діяльність виконавчих органів, їхніх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, яка ґрунтується на нормах адміністративного процесуального права та спрямована на реалізацію норм матеріального адміністративного права, а інколи – і норм інших галузей права [6, с. 126-132]; 4) процедурно врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів, яким таке повноваження делеговано законом [7, с. 13].

Окремі дослідники пропонують виключити зі змісту адміністративного процесу процесуальні відносини щодо адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктний процес) та судову діяльність із розгляду публічно-правових спорів (адміністративне судочинство). Зокрема у цьому контексті визначається адміністративний процес як будь-яка правотворча або правозастосовна діяльність органів публічної адміністрації в сфері державного управління, зорієнтована на забезпечення публічних інтересів [8, с. 12]. Варто вказати, що управлінський підхід залишається найбільш поширеним серед сучасних адміністративістів.

Юрисдикційний підхід (вузьке розуміння адміністративного процесу), представлений прихильниками цього напряму є В.С. Тадевосян, М.І. Піскотін, А.В. Самойленко, А.А. Дьомін, В.Г. Перепелюк, якими адміністративний процес розуміється як законодавчо врегульована діяльність щодо вирішення спорів між суб'єктами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах підлеглості, а також діяльність із застосування адміністративного примусу [9, с. 13-16]; процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування до порушників відповідних заходів адміністративного впливу [10, с. 183].

Судова концепція адміністративного процесу (її представниками є В.С. Стефанюк, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Н.Б. Писаренко, А.М. Школик та інші [11,

с. 36-39; 12; 13; 14]), пов'язана насамперед із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, яким термін «адміністративний процес» був закріплений як тотожний поняттю адміністративного судочинства [15, с. 40]. У межах цього підходу адміністративний процес тлумачиться як діяльність адміністративних судів із розгляду публічно-правових спорів, віднесених до їх юрисдикції. Науковці в цьому разі розмежовують судовий адміністративний процес і управлінські процедури органів виконавчої влади, що не мають повноцінних процесуальних ознак.

Науковці також поділяють діяльність виконавчої влади на управлінський процес і власне адміністративний процес [16, с. 492]. Управлінський процес не відповідає критеріям процесуальної галузі, натомість пов'язується з численними адміністративними процедурами, що забезпечують щоденну діяльність органів виконавчої влади. Адміністративний же процес у межах цієї концепції фактично ототожнюється з адміністративною юстицією – діяльністю судових чи квазісудових органів щодо розгляду скарг громадян на акти та дії органів публічної адміністрації, які порушили їхні права чи свободи [17, с.19].

У сучасній адміністративно-правовій літературі поряд із традиційними підходами дедалі частіше з'являються альтернативні концепції розуміння адміністративного процесу. Зокрема, вирізняють деліктну концепцію, яка зводить його лише до діяльності щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу, а також інтегровану концепцію, що охоплює комплексну сукупність усіх різновидів адміністративної діяльності. Остання передбачає включення до поняття «адміністративний процес» не тільки процедур вирішення органами публічної адміністрації підвідомчих їм справ (адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний процеси), але й діяльність судів із розгляду адміністративних спорів (судовий адміністративний процес).

Комплексний («інтегрований») підхід фактично можна розглядати як модифікований варіант управлінської концепції. Незалежно від різновидів

розроблених у доктрині концепцій більшість дослідників погоджуються, що адміністративний процес є «процесуальною формою функціонування виконавчої влади» [18, с. 124].

Розглянувши наведені концепції, можна визначити характер співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. За вузького тлумачення адміністративний процес і адміністративну процедуру варто вважати окремими інститутами, що функціонують у межах державного управління. Натомість широке тлумачення дає підстави розглядати адміністративну процедуру як складову частину ширшої категорії адміністративного процесу. Згідно із судовою концепцією адміністративна процедура та адміністративний процес розглядаються як два абсолютно самостійні інститути. Кожний із підходів має власну логіку, переваги і недоліки, а також певне коло прихильників і критиків.

Особливу увагу в контексті визначення співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури привертає позиція професора В.Б. Авер'янова, яка істотно вирізняється своєю автономністю та внутрішньою послідовністю. Учений наголошував, що поняття адміністративного процесу є збірним і певною мірою абстрактним, оскільки в реальності воно не існує як самостійне цілісне явище. На його думку, слід виокремлювати кілька різних адміністративних процесів: процес розгляду справ в адміністративних судах (адміністративне судочинство); процес здійснення внутрішньоорганізаційних функцій виконавчої влади та прийняття нормативних і індивідуальних актів («позитивний» адміністративний процес); процес вирішення скарг приватних осіб у адміністративному порядку («спірний» адміністративний процес); процес застосування заходів адміністративного примусу (юрисдикційний адміністративний процес) [19, с. 10].

На думку вченого, власне «адміністративними» слід визнавати три останні процеси, оскільки вони здійснюються поза межами судової системи, у сфері діяльності органів публічної адміністрації – виконавчої влади та місцевого

самоврядування. Натомість судовий розгляд адміністративних справ не можна вважати «адміністративним порядком», тому адміністративне судочинство може бути віднесене до адміністративного процесу лише умовно та виключно з акцентуванням на його судовій природі – як «адміністративно-судовий процес» [19, с. 10].

Професор В.Б. Авер'янов також стверджував, що «найбільш коректним варіантом застосування терміна «адміністративний процес» є обмеження його використання сферою адміністративної юстиції», оскільки всі види процесуальної діяльності, врегульовані адміністративним правом, мають неоднорідний характер. Ідеться про адміністративне судочинство (розгляд справ у адміністративних судах); «позитивний» управлінський процес (підготовку та прийняття адміністративних актів); «квазіюрисдикційний» адміністративний процес (розгляд скарг приватних осіб органами виконавчої влади); юрисдикційний адміністративний процес (застосування заходів адміністративного примусу) [20, с. 42–43].

Учений наголошував, що діяльність органів публічної адміністрації, яка не пов'язана з правосуддям, логічніше визначати як процедури. Ці дії відповідають характеристикам адміністративної процедури, що визнається в більшості наукових підходів. Він уточнював, що якщо діяльність спрямована на розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ та ухвалення індивідуальних рішень поза межами правосуддя, доречним є використання терміна «адміністративна процедура». Така діяльність має бути чітко відмежована від судових процесів за суб'єктами, змістом та термінологією. Тому для правосуддя в адміністративних справах доцільно застосовувати поняття «адміністративне судочинство», для опису судового порядку розгляду справ – «адміністративно-судовий процес», а для позасудового вирішення адміністративних справ органами влади – «адміністративна процедура», різновидом якої виступає адміністративне провадження [21, с. 589].

З позиції співвідношення адміністративної процедури та адміністративного процесу загалом, а не окремого провадження, професорка О.В. Кузьменко підкреслює, що процедура, на відміну від процесу, не містить умов, які забезпечують трансформацію вихідного стану. На її думку, «процедурі бракує ключової детермінанти процесу – часової протяжності; процес характеризується динамічністю, поступальним рухом і переходами між стадіями, тоді як процедура має дискретний характер і позбавлена часової еластичності. Процедура не є явищем, що розвивається у часі». У підсумку дослідниця стверджує, що процес слід розуміти як діяльність суб'єктів права із правового регулювання суспільних відносин та реалізації норм права, а процедуру – як формалізований вимір цієї діяльності. Процедура визначає порядок виконання юридично значущих дій, які разом утворюють юридичний процес [22, с. 15].

На наш погляд, найбільш логічно і методологічно виправдано трактувати адміністративний процес як абстрактно-доктринальну категорію, тоді як адміністративну процедуру – як поняття, нормативно закріплене в законодавстві. Визначення понять має здійснюватися шляхом руху від загальної, доктринальної моделі до конкретного нормативного формулювання. Перевагами такого підходу є, по-перше, чітке розмежування місця кожної категорії у доктринальній та законодавчій площині; по-друге, збереження спадкоємності та поваги до напрацювань української адміністративно-правової науки; по-третє, посилення рівня правової визначеності та якості правозастосування.

Таким чином, думається, що введення законодавчого визначення «адміністративної процедури», як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, дозволило автоматично усунути значну кількість суперечностей як теоретичного, так і практичного характеру.

Якщо звернутися до історико-порівняльного виміру цієї проблематики, то юридичне поняття «процес» первинно формувалося щодо реалізації юрисдикційної (судової) функції держави, спрямованої на вирішення спорів. Концепція адміністративного процесу виникла разом із становленням

адміністративно-спірної юрисдикції, яку здійснювали органи адміністративної юстиції. У цьому контексті процес розглядався як форма здійснення державою юрисдикційної діяльності, що в початковому сенсі означала «проголошення права органом, уповноваженим судити». Класична концепція процесу базувалася на тріаді суб'єктів: дві сторони спору та суддя – держава. Згодом, наприкінці ХІХ ст., усі процесуальні форми, включно з адміністративною юстицією, почали розглядатися як частини єдиної системи судового права. У правових системах зарубіжних країн утвердилося розуміння процесу як різновиду юрисдикційної діяльності у широкому значенні, а адміністративний процес почав тлумачитися як один із її проявів. У 1940-х роках у європейській процесуальній науці сформувався новий напрям – «загальна теорія процесу», що виходила з необхідності «процесуалізації» не лише судової, а й виконавчої та законодавчої влади. Водночас доктрина юрисдикційного процесу, пов'язаного з вирішенням спорів, залишилася провідною в європейській традиції.

У межах діяльності виконавчої влади, розвиток процесуального підходу був спричинений прагненням забезпечити законодавче закріплення права громадянина бути вислуханим у взаєминах із публічною адміністрацією, зберігаючи при цьому домінування юрисдикційної концепції. Реалізація цього права вимагає законодавчого визначення процедурних і процесуальних інструментів доступу громадян не лише до адміністративного судочинства, а й до участі в ухваленні адміністративних рішень. У такому ракурсі адміністративний процес наближається до юрисдикційного механізму, який забезпечує учасникам можливість впливати на остаточне рішення органу влади у межах встановленої процедури [24].

Таким чином, у правових системах зарубіжних держав історичний розвиток процесуалізації адміністративних функцій виконавчої влади відбувався у напрямі переходу від адміністративного процесу як форми судово-адміністративної юрисдикції до адміністративної процедури як демократизованого механізму взаємодії адміністративного органу та приватної

особи під час формування владних рішень у сфері управління. У межах загальної теорії процесу, адміністративний процес у сфері публічного адміністрування розглядається як процедурний інструмент, що гарантує можливість особи бути вислуханою адміністративним органом при ухваленні ним рішень і забезпечує реалізацію приватними особами їх процесуальних прав. Розмежування юрисдикційного та управлінського різновидів процесу здійснювалося, виходячи з їхнього функціонального призначення та правової природи органів, діяльність яких підпорядковувалася нормам адміністративно-процесуального права [25].

Унаслідок цього нормативно встановлений порядок виконання функцій виконавчої влади поступово почали розглядати як один із типів юридичного процесу у широкому сенсі. У такому підході термін «процес» застосовується до реалізації будь-якої державно-владної функції, що дає можливість виокремлювати: а) судовий процес (цивільний, кримінальний, адміністративний тощо); б) законодавчий процес (комплекс парламентських дій щодо ухвалення закону); в) управлінський процес (сукупність дій публічної адміністрації, спрямованих на прийняття адміністративного акта). За такого максимального розширення змісту поняття основна увага приділяється трактуванню процесу як послідовності взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення конкретної мети, зокрема, ухвалення рішення, що виражає державну волю. При цьому така послідовність охоплює не лише дії адміністративного органу, а й активність інших учасників, зокрема адресатів відповідного акта [26].

У межах широкої концепції адміністративного процесу з другої половини ХХ ст. фіксується стійка тенденція до його поділу на два самостійні напрями: 1) власне адміністративний або спірний адміністративний процес (*contentieux administratif*), який репрезентує діяльність адміністративної юрисдикції; 2) безспірний адміністративний процес, що набув назви «безспірна адміністративна процедура» або просто «адміністративна процедура» та є формою реалізації управлінських функцій [27].

Світовий досвід переконує, що у різних країнах сформувалися різні моделі правового регулювання адміністративного процесу та процедури. У значній частині держав нормативні акти про адміністративну процедуру були ухвалені давно, а в окремих юрисдикціях, зокрема, Франції та Польщі, навіть здійснено кодифікацію цих норм шляхом прийняття спеціальних Кодексів.

Аналіз сучасної європейської правової доктрини та законодавства засвідчує, що управлінське, або розширене, розуміння поняття «адміністративний процес» у більшості країн не є поширеним. Так, у Польщі правовідносини, які в українському праві охоплюються широкою категорією адміністративного процесу, розглядаються як окремі форми діяльності публічної адміністрації (насамперед, адміністративне провадження) та як система судового контролю за адміністративною діяльністю [28, с. 86]. У польській доктрині та нормативних актах застосовується єдиний термін «провадження» (*postępowania*), який поділяється на адміністративне (*postępowanie administracyjne*), якщо йдеться про індивідуальну зовнішню діяльність органів публічної адміністрації, та судово-адміністративне (*postępowanie sądowo-administracyjne*), коли предметом є судовий перегляд рішень чи дій адміністративних органів.

У польській правовій науці норми адміністративного права традиційно структуруються на *normy ustrojowe*, а саме організаційно-установчі, *normy materialne* матеріально-правові, та *normy proceduralne* процедурні [29, с. 231]. Саме процедурні норми регламентують перебіг адміністративних проваджень, у межах яких уповноважені органи застосовують норми матеріального права. Такі норми мають допоміжний характер відносно норм матеріального адміністративного права, оскільки їх призначення полягає у забезпеченні реалізації останніх [30, с. 4].

Таким чином, матеріальні та процедурні норми функціонально нерозривні, оскільки обидві групи спрямовані на гарантування учасникам провадження належного рівня захисту прав під час конкретизації матеріальних норм. За умов значної різноманітності матеріальних норм адміністративного права уніфікація

процедур їх реалізації є надзвичайно складною. Тому в доктрині адміністративне провадження трактується як «послідовність дій, що здійснюються органами публічного управління для вирішення адміністративної справи шляхом ухвалення рішення, а також як сукупність процедурних дій, спрямованих на перевірку такого рішення» [31, с. 35]. Водночас у Кодексі адміністративного провадження Польщі термін «адміністративне провадження» формально не визначено.

У Франції основним юридичним поняттям для характеристики процедури, процесу чи порядку провадження, у тому числі судового, є термін «*procédure*». Проте для позначення судово-адміністративного процесу загалом застосовується поняття «*justice administrative*» (адміністративна юстиція). Окремі французькі дослідники наголошують, що діяльність публічної адміністрації реалізується в межах адміністративної процедури, а судовий контроль є одним з інструментів контролю за нею [32, с. 312]. Інші теоретики уживають термін «адміністративний процес» щодо порядку розгляду справ адміністративними судами [33, с. 123]. Класик французької адміністративно-правової думки Оріу пов'язував формування адміністративного процесу з централізацією державного управління, підкреслюючи, що адміністрація реалізує свої повноваження «у межах процедури» та здатна самотійно забезпечувати примусове виконання своїх актів [34, с. 69].

У французькій правовій традиції адміністративна юстиція означає систему судових і квазісудових органів, які здійснюють контроль та розв'язують спори, що виникають у процесі реалізації функцій виконавчої влади, а ключову роль у цій системі відіграє Державна рада Франції (*Conseil d'État*). Вона поєднує функції дорадчого органу уряду та найвищого адміністративного суду, який координує діяльність усієї системи адміністративної юстиції. Особливістю французької моделі є те, що адміністративна юстиція організаційно інтегрована у структуру виконавчої влади, а незалежність її судів забезпечується інституційним відокремленням від органів, що здійснюють управлінські функції. Організація діяльності адміністративних судів регламентується Кодексом адміністративного

судочинства Франції. Як зазначають науковці, усі процедури, які передують судовому розгляду адміністративної справи, вважаються адміністративною процедурою («адміністративним порядком») і регулюються Кодексом взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією [33]. Однак ці нормативні акти не містять чіткого термінологічного розмежування, через що питання співвідношення понять залишається на доктринальному рівні.

У Німеччині термін «адміністративний процес» застосовується виключно до судового порядку вирішення публічно-правових адміністративних спорів, врегульованого Положенням ФРН про адміністративні суди [32]. Натомість діяльність адміністративних органів щодо підготовки та ухвалення адміністративних актів або укладення публічно-правових договорів кваліфікується як адміністративна процедура, що регулюється Законом ФРН «Про адміністративну процедуру» [33]. Німецькі науковці розуміють адміністративну процедуру у двох значеннях, а саме у широкому, як будь-яку діяльність адміністративного органу, спрямовану на прийняття рішення; у вузькому, як зовнішню діяльність органів влади щодо ухвалення індивідуального адміністративного акта або укладення публічно-правового договору.

Адміністративна процедура й адміністративний процес виступають окремими правовими інститутами, кожен із яких відіграє власну роль у забезпеченні захисту прав та законних інтересів приватних осіб. Установлюючи гарантію ефективного правового захисту (ст. 19 абз. 4 Основного Закону), німецький законодавець виходить із того, що суб'єктивні публічні права можуть бути дієвими лише тоді, коли у разі виникнення конфлікту забезпечено їх реальну реалізацію. Саме тому гарантія судового захисту спрямована на обмеження дискреції органів державного управління у відносинах із громадянами та забезпечення «реального права на ефективний судовий контроль». У такому розумінні вона становить «фундаментальний елемент правопорядку, побудованого на засадах правової держави» [33, с. 58–59].

У Сполучених Штатах застосовується широкий, інтегрований підхід до розуміння адміністративного процесу, до складу якого включається також адміністративна процедура. Це обумовлено особливим правовим статусом адміністративних агентств і специфікою їхньої роботи. В американському праві адміністративні агентства поділяються на виконавчі (департаменти, військові структури, державні корпорації) та незалежні. Виконавчі агентства очолюють високопосадовці (секретарі), які призначаються президентом і звітують перед ним, що відповідає Конституції США. Незалежні агентства (*independent agencies*), створені Конгресом, мають широкі компетенції, які виходять за межі традиційних виконавчих функцій і охоплюють також *rule-making* та квазісудову діяльність [34, с. 276]. До сфери їхніх звичних повноважень належать контрольні, нормативно-регулятивні та квазісудові функції. Хоча Конституція США надає судову владу лише федеральним судам, окремим незалежним агентствам делегуються квазісудові повноваження для розгляду адміністративних спорів. Це зумовлено надмірною завантаженістю судової системи. Як відзначається у спеціальній літературі, без суттєвої реорганізації та збільшення штату суди не змогли б опрацювати значний обсяг справ [35, с. 86].

Конституція США закладає підвалини регулювання адміністративно-процедурних відносин. Основним нормативним актом залишається Федеральний Акт про адміністративну процедуру 1946 р. [36], який нерідко розглядають як адміністративно-процесуальний кодекс, адже він містить два ключові блоки норм: § 551–559 регулюють процедурні питання, тоді як § 701–706 присвячені судовому контролю. Хоча закон не містить чіткого визначення «адміністративної процедури», аналіз § 551 дозволяє стверджувати, що її зміст ґрунтується передусім на *rule-making*, у ході якого агентства ухвалюють, змінюють або скасовують нормативні правила. У США основні адміністративно-процедурні приписи закріплено в розділі 5 частини 2 глави 5 Кодексу США (*United States Code*).

Американське адміністративне право надає перевагу саме процедурним гарантіям, а не матеріально-правовим приписам. Так, Верховний суд США у справі *McNabb v. United States* підкреслив багатовікову традицію домінування процедурних гарантій у правовій системі США. На думку Шварца [37, с. 200], нинішня увага зосереджена на адміністративному процесі та на процедурах, яких агентства зобов'язані дотримуватись під час виконання своїх компетенцій. Закон не закріплює дефініції «адміністративний процес», імовірно, через його комплексний характер. Федеральний Акт детально описує різновиди адміністративної діяльності *rule-making*, виконавчу, правозастосовну та правоохоронну, а також усі стадії процесу, включно з підготовкою нормативних і індивідуальних актів, діями посадових осіб та внутрішніми процедурами агентств.

Таким чином, адміністративно-процедурне законодавство США насичене нормами, що детально врегульовують взаємовідносини між громадянами та адміністративними органами. Створений механізм змушує агентства діяти ефективно та не допускати порушення прав приватних осіб. Сфера дії Федерального Акта про адміністративну процедуру демонструє широкий погляд американського законодавця на адміністративний процес, що фактично дозволяє розглядати цей акт як закон про адміністративний процес у широкому значенні.

Отже, адміністративно-процесуальні моделі, що діють у розглянутих державах, визначаються особливостями їх національних правових систем, джерел права та рівнем розвитку інститутів адміністративного права.

Повертаючись до співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», підкреслимо, що ці категорії мають відмінні риси. Однією з ключових характеристик адміністративної процедури є її «адміністративний» і «діяльнісний» характер, який вказує на здійснення функцій саме виконавчої, а не законодавчої чи судової влади. Передусім це стосується органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що виконують більшість адміністративних функцій. Дослідники підкреслюють, що

«адміністративний орган» – це передусім функціональне поняття. Так, не всі органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування автоматично є адміністративними; такими вони стають лише тоді, коли здійснюють адміністративні функції щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ. Логічно, що термін «адміністративний» повинен застосовуватися виключно до діяльності таких органів.

Адміністративний орган не може бути прирівняний до суду за процесуальним статусом, адже, на відміну від судів, адміністративні органи у межах своїх повноважень розглядають матеріально-правові питання громадян і юридичних осіб і самі виступають стороною у цих правовідносинах. Адміністративні органи є ширшим поняттям, оскільки до цього поняття входять не тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Більше того, вони мають власну заінтересованість у результаті розгляду справи, що пов'язано з характером їхніх функцій [38, с. 25]. Тому, як слушно зазначають науковці, запровадження судоподібних процедур у діяльність адміністративних органів є недоцільним і може спричинити надмірне ускладнення їх повсякденної роботи.

Щодо діяльнісного виміру вчені підкреслюють, що робота адміністративних органів не є правосуддям, а тому її методи не можуть дублювати судові процедури. Хоча ця діяльність передбачає виконання певних послідовних дій, що мають часову тривалість, вона не пов'язана із здійсненням правосуддя. Саме тому немає підстав ототожнювати її з адміністративним процесом у судовому розумінні. Вона не має процесуального характеру у зазначеному сенсі, хоча й характеризується високою специфічністю [39, с. 27].

Для позначення такої діяльності доцільніше застосовувати термін «адміністративна процедура», який широко використовується у працях провідних адміністративістів [40; 41; 42]. Цю позицію ми вважаємо обґрунтованою та підтримуємо.

Щодо категорії «адміністративне провадження» слід наголосити, що ця дефініція традиційно застосовується у процесуальній юриспруденції для позначення різних форм юридично-процесуальної діяльності й закріплена у процесуальних кодексах та спеціальних законах, які регламентують не лише судові провадження, а й окремі напрями діяльності органів виконавчої влади. Йдеться, зокрема, про Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, Закон України «Про виконавче провадження» та інші. Деякі дослідники вбачають у Кодексі України про адміністративні правопорушення характерний приклад поєднання адміністративного та судового порядку розгляду справ. Однак, на нашу думку, процедури розгляду та вирішення справ у цьому Кодексі є однаковими як для судів, так і для органів виконавчої влади, і при цьому мають суто адміністративний характер [43].

Отже, поняття «провадження» у юридичній науці та в чинних нормативних актах отримало різне змістове наповнення, що потребує додаткового уточнення. У межах адміністративної доктрини до появи поняття «адміністративна процедура» термін «провадження» завжди розглядався крізь призму категорії «адміністративний процес». У загальнотеоретичному правознавстві під провадженням розуміють однорідну групу процедурно-процесуальних дій, за допомогою яких владно реалізуються визначені матеріально-правові приписи [44]. Ці дії об'єднуються спільною ціллю, необхідністю професійної спеціалізації правозастосування та прагненням підвищити ефективність правового регулювання. У доктрині адміністративного права основна увага приділяється тому, що адміністративне провадження – це специфічна форма адміністративної діяльності, спрямована на вирішення справ певної категорії на основі загальних і спеціальних процесуальних норм [45].

У науковій літературі сформувалися кілька підходів до співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження». Згідно з першим, ці категорії співвідносяться як загальне й конкретне: провадження є

складовою частиною процесу, тоді як процес охоплює сукупність проваджень [46, с. 45]. Другий підхід виходить із того, що адміністративне провадження – це базовий структурний елемент адміністративного процесу. Як зазначається у спеціальній літературі, саме провадження, що являє собою послідовність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певного результату, формує зміст процесуальної діяльності управлінського суб'єкта і є основним її компонентом [47, с. 315].

Окремі автори дотримуються позиції, що провадження у конкретній індивідуальній справі є первинною складовою адміністративного процесу. Кожне таке провадження становить своєрідну «будівельну цеглину» цього процесу й формується як його необхідна частина. Ієрархія адміністративного процесу загалом може бути представлена у такому вигляді: «адміністративний процес – адміністративні провадження – провадження з розгляду конкретної адміністративної справи» [48, с. 109].

Однією з найбільш аргументованих та виважених концепцій щодо змістового наповнення адміністративного провадження є позиція В.Б. Авер'янова. Учений підкреслював, що на відміну від адміністративного процесу адміністративне провадження реалізується у відокремленій за цілями та процедурними особливостями чітко формалізованій процесуальній конструкції [49, с. 10].

Таким чином, адміністративний процес структурно охоплює сукупність окремих проваджень, кожне з яких являє собою логічно впорядкований комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Третій концептуальний підхід пропонує аналізувати співвідношення понять через категорію адміністративно-процесуальної діяльності. Переважна більшість представників цього підходу (О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, М.М. Тищенко та ін.) визначають провадження як послідовність дій, які уповноважені органи (а інколи і додаткові суб'єкти) здійснюють відповідно до

адміністративно-правових норм з метою розгляду та вирішення адміністративних справ [50, с. 132].

У контексті визначення співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» дослідники нерідко звертаються до аналогічних аргументів, що й у дискусії про співвідношення «адміністративний процес» – «адміністративне провадження». Аналіз наукових праць дозволяє окреслити декілька підходів. Відповідно до першого, ці поняття співвідносяться як загальне та часткове: у межах адміністративної процедури виділяються окремі типи проваджень як її структурні елементи. Ця позиція давно підтримується такими авторами, як О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Р.О. Куйбіда, В.Г. Перепелюк, О.М. Пасенюк.

Другий підхід трактує адміністративну процедуру та провадження як співвідношення «статички» і «динаміки», тобто як модель провадження та її практичне наповнення [51, с. 275]. У межах третього підходу зазначені категорії розмежовуються через призму діяльнісного підходу. Так, окремі вчені визначають, що провадження як діяльність, що здійснюється в рамках розгляду та вирішення певної індивідуальної адміністративної справи [52, с. 337]. Натомість під адміністративною процедурою, на його думку, слід розуміти загальний, нормативно визначений порядок дій адміністративного органу (тобто модель провадження). Саме така логіка дозволяє чітко розмежувати поняття «процедура» і «провадження».

Усі розглянуті доктринальні підходи узгоджуються в одному ключовому положенні, провадження є базовим елементом структури як адміністративного процесу, так і адміністративної процедури. У Законі України «Про адміністративну процедуру» уже нормативно закріплені поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» [53]. Зокрема, адміністративне провадження визначене як сукупність процедурних дій адміністративного органу та прийнятих ним рішень у межах певної справи, яка завершується ухваленням та,

за потреби, виконанням адміністративного акта. Адміністративна процедура трактується як нормативно визначений порядок розгляду та вирішення справи.

На нашу думку, розробники Закону врахували зауваження Головного науково-експертного управління від 01.03.2019 № 9456 до законопроекту «Про адміністративну процедуру», де наголошувалося на некоректності визначення одного поняття через інше, через що виникало змістове протиріччя та неясність їх співвідношення. У новій редакції законодавець запропонував вдаліші формулювання.

Втім, ці дефініції все ще потребують уточнення. Обидві категорії стосуються нормативно встановленого порядку, однак їхня суттєва різниця полягає в призначенні: адміністративне провадження відображає порядок розгляду конкретної справи, тоді як адміністративна процедура – це універсалізований порядок діяльності учасників провадження, незалежний від його виду і спрямований на розв’язання адміністративної справи.

У цьому дослідженні ми пропонуємо розглядати адміністративне провадження як нормативно закріплений порядок вирішення адміністративних справ певного типу. Таким чином, адміністративне провадження є конкретизованою формою втілення адміністративної процедури у визначеній сфері адміністративно-процесуального регулювання. Провадження завжди повинне мати чітке предметне спрямування, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо виконання постанов, виконавче провадження, провадження щодо надання визначених адміністративних послуг тощо.

Категорію «адміністративна процедура» доцільно застосовувати для означення нормативно уніфікованої концептуальної моделі реалізації владних повноважень адміністративними органами, які мають набувати процедурної форми. У межах єдиної моделі адміністративної процедури можуть існувати різні провадження, але саме процедура забезпечує їх уніфікацію й необхідну цілісність,

що логічно обумовлює її регламентацію одним актом, Законом України «Про адміністративну процедуру».

Натомість категорія «адміністративний процес» повинна використовуватися виключно в доктринальному значенні як абстрактне позначення процесуальної форми реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування. У той час категорії «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» є результатом руху від більш загального рівня абстракції до конкретизації, а саме спочатку на концептуальному рівні, а потім на індивідуальному.

1.2. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур

Стрімке становлення сучасного вчення про адміністративну процедуру безпосередньо пов'язане з активними процесами правотворчого оновлення та поступовою інтеграцією українського адміністративного права в простір європейської юрисдикції. За останні два десятиліття більшість адміністративно-правових інститутів зазнали глибокої трансформації, зокрема, модернізація правового регулювання здійснювалася через реформи, спрямовані на вдосконалення правозастосовної практики органів публічної адміністрації в умовах формування нової моделі взаємодії держави та громадян. У цій ситуації однією з найактуальніших проблем, що привертає увагу як юристів-теоретиків, так і практиків, залишається розроблення науково виваженої законодавчої концепції адміністративної процедури.

Сучасні дослідження у сфері адміністративного права демонструють протистояння двох методологічних тенденцій, як-то традиційної та модернізаційної, що свідчить про динамічний розвиток галузі й прагнення наукової спільноти сформулювати узгоджене доктринальне підґрунтя для інституту адміністративної процедури.

Процес модернізації спирається переважно на західноєвропейські правові цінності, орієнтовані на зміну характеру внутрішніх взаємодій у системі публічного управління. Водночас правові традиції завжди залишаються стійкими, оскільки ґрунтуються на сформованих історично уявленнях, нормах поведінки, правових звичаях і внутрішніх зв'язках правової системи [53, с. 138]. У нинішніх умовах ключовою метою розвитку держави є формування та зміцнення нових державно-правових інститутів, здатних забезпечити стабільність соціально-управлінського механізму та врахувати інтереси громадян і держави. До таких інститутів належить адміністративна процедура, покликана забезпечити єдині принципи для різних її видів, унормувати порядок ухвалення адміністративних актів і гарантувати дотримання прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

На відміну від України, у державах ЄС доктринальний розвиток і законодавче формування інституту адміністративної процедури еволюціонують синхронно, взаємно підсилюючи один одного. Чинні механізми регулювання адміністративної процедури країн Європейського Союзу створили достатню практичну базу для формування ґрунтовних теоретичних концепцій, тому вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду функціонування адміністративної процедури є необхідною передумовою для подальшого розвитку її національної доктрини.

Однією з визначальних стратегій подальшого поступу адміністративно-правової науки та національного законодавства є розширення теоретичного підґрунтя адміністративної процедури в поєднанні з удосконаленням відповідного механізму правового регулювання. Застосування компаративістського та інтегративного підходів дозволяє комплексно оцінити вітчизняні та іноземні доктринальні підходи, а також виробити власну концептуальну позицію, враховуючи позитивний вплив різних наукових моделей на формування та еволюцію адміністративної процедури у країнах Європи та США.

Вагомий внесок у становлення сучасного уявлення про адміністративну процедуру зробили доктрини «адміністративного акта», «дискреційних повноважень» і «*good administration*», які розвивалися під впливом адміністративних процедурних норм і судової практики [54, с. 120]. У німецькій та французькій школах XIX–XX ст. концепція адміністративного акта стала ключовим елементом адміністративно-правової доктрини, оскільки відображала юридичні дії адміністративних органів, що безпосередньо зачіпали права й інтереси приватних осіб. Спершу ця доктрина була сформована французькими юристами, але згодом була запозичена та розвинена німецькими правниками, розпочинаючи з 1826 року. Саме вона в подальшому спричинила активні дискусії в середовищі французьких дослідників щодо відмежування політичних актів від адміністративних.

У французькому адміністративному праві тлумачення поняття «адміністративний акт» ґрунтується на двох фундаментальних підходах, які визначають сферу адміністративного права, органічному підході та функціональному підході [55, с. 289]. Згідно з першим, центральною категорією адміністративного права є «публічна влада» (*puissance publique*), оскільки державні інституції ухвалюють і забезпечують виконання односторонніх рішень у процесі реалізації своїх повноважень. Другий підхід, натомість, визнавав базовим елементом доктрини «державну службу». Відповідно, адміністративним визнається той акт, через який реалізуються прерогативи публічної влади (*prerogatives de puissance publique*) або який приймається у сфері публічних послуг.

Французьке право розрізняє два основні типи адміністративних актів: односторонні адміністративні акти (зокрема, дозволи на будівництво, дозвільні рішення в імміграційній сфері, акти щодо кар'єри державних службовців); адміністративні контракти, серед яких важливе місце займають договори, пов'язані з державною службою та державними закупівлями [56, с. 205].

У Німеччині поняття «адміністративний акт» виступає центральною категорією адміністративного права та отримало закріплення у ст. 129 (1) Основного закону, ряді положень Положення ФРН про адміністративні суди 1960 року, а пізніше у § 35 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» 1976 року. Даний закон регламентує порядок видачі адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів. Згідно з його положеннями, «адміністративним актом є розпорядження, рішення або інша одностороння владна дія адміністративного органу, що регулює конкретні правовідносини та спрямована на настання зовнішньо-правових наслідків» [57, с. 96].

Закон деталізує питання обґрунтування адміністративного акта, його форми та змісту, способу набуття ним законної сили, підстав визнання недійсним або протиправним, а також процедури виправлення помилок у таких актах. У § 48 та § 49 цього закону вперше були закріплені поняття «позитивного адміністративного акта» та «негативного адміністративного акта», де дія позитивного акта спрямована на надання вигоди адресату, а негативного на спричинення йому певних обмежень. Протиправні акти підлягають скасуванню, правомірні ж можуть бути відкликані [58, с. 634].

Проте вже у середині ХХ ст. спостерігаються значні трансформації у науковому осмисленні та концептуальному підході до адміністративних актів. По-перше, визнається, що дії органів щодо підготовки та ухвалення адміністративних актів є процедурними й повинні відповідати встановленим процедурним вимогам. По-друге, розширення повноважень державних органів створило потребу у їх процедурному врегулюванні та контролі, щоб запобігти проявам свавілля та суб'єктивного підходу при прийнятті рішень щодо громадян. Саме в цей період вчені починають активно розвивати концепцію дискреційних повноважень.

У європейській доктрині виділяють два підходи до тлумачення дискреційних повноважень: 1) вузький, де повноваження ототожнюються з можливістю обирати спосіб вирішення правовідносин; 2) широкий, який охоплює свободу прийняття рішень на різних стадіях реалізації закону. Вузьке тлумачення

закріплене в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи від 11.03.1980 р., де дискреційні повноваження визначаються як можливість адміністративного органу вибору серед кількох юридично допустимих рішень того, яке є найбільш відповідним [59, с. 76]. Широке тлумачення розвивається у рішеннях Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, де підкреслюється, що закон надає органу право приймати рішення на власний розсуд.

Європейська концепція дискреційних повноважень базується на двох ключових принципах, як-то вибір та інтерес. Дослідники сходяться на думці, що дискреційні повноваження передбачають вибір органом публічної адміністрації однієї з кількох законних дій із врахуванням неюридичних факторів, що дозволяє збалансувати публічні та приватні інтереси, враховуючи цінності, не зафіксовані в законі.

У Рекомендації Комітету міністрів від 11.03.1980 р. дискреційні повноваження легально визначаються як «повноваження, що надають адміністративному органу свободу вибору рішення серед кількох юридично можливих варіантів у конкретній ситуації». Суть такого розсуду полягає у виборі між альтернативами, що часто є більш політичним питанням, ніж юридичним. У класичній парадигмі адміністративне право передусім має забезпечувати захист громадян від свавільних рішень органів влади, оскільки свавілля виникає через перевищення або зловживання повноваженнями, що перешкоджає належному управлінню. Ця позиція перегукується з метафорою Harlow та Rawlings про «теорію червоних ліхтарів» [60], розробленою у XIX ст., головна мета якої обмежити можливості державних органів зловживати повноваженнями щодо громадян, забезпечуючи їхній захист шляхом судового контролю, який здійснюється через перегляд адміністративних рішень. Теорія червоних ліхтарів органічно пов'язана з принципом «самокорируючоїся демократії», де закон виконує ключову контрольну функцію як механізм стримувань і противаг.

Дискреційний вибір є надзвичайно важливим для органів, оскільки він передбачає певну свободу у здійсненні управлінських функцій. Водночас

ключовим є забезпечення того, щоб органи публічної адміністрації ухвалювали законні та обґрунтовані рішення, не виходячи за межі своїх дискреційних повноважень та не зловживаючи ними. Як підкреслюється у французькій науковій літературі: «правильне використання дискреційних повноважень має значення для публічного права і визначається ідеєю доброго управління» [61, с. 342].

Європейські дослідники розглядають дискреційні повноваження у двох аспектах: динамічному, пов'язаному з процесом прийняття рішень та послідовністю дій, і статичному, що охоплює аналіз джерел, де закріплюються дискреційні повноваження на різних етапах застосування закону, оцінюючи обсяг і типологію розсуду. У польській правовій доктрині, наприклад, виділяють «явні» та «приховані» свободи, які формують зміст дискреційних повноважень. Вчені наголошують, що свобода, яка є невід'ємним компонентом дискреційних повноважень, створює ризик довільного використання розсуду органами. Дайсі навіть порівнював розсуд органу зі свавіллям [62, с. 188].

У Франції така концепція отримала назву «зловживання повноваженнями», за якою Державна рада мала право скасовувати і визнавати недійсними адміністративні акти. У німецькій доктрині дискреційні повноваження формулюються через поняття «на власний розсуд» або «свобода розсуду», що надає адміністративному органу та його посадовим особам можливість діяти у межах, визначених законом [63, с. 601]. Рішення, ухвалене на власний розсуд, визнається протиправним лише тоді, коли порушено встановлені законом межі. Контроль адміністративного суду за реалізацією повноважень допускається у визначених законом рамках. Визначення «на власний розсуд» зафіксоване у § 40 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру»: якщо орган уповноважений діяти на власний розсуд, він зобов'язаний реалізовувати свої повноваження у межах наданих йому компетенцій [64].

Однією з ключових проблем при застосуванні дискреційних повноважень є питання балансу між розсудом і справедливістю [65, с. 158]. Джон Роулз у своїй праці «Теорія справедливості» сформулював сучасне розуміння справедливості у

праві, яке включає процедурну, формальну (рівність перед законом) та змістовну справедливість [66, с. 423]. На думку вченого, справедливість матеріальна визначає розподіл благ, процедурна забезпечує належний порядок ухвалення рішень, що впливають на приватні та суспільні інтереси, а формальна справедливість попереджає суб'єктивне використання органами дискреційних повноважень, яке порушує як закон, так і принцип справедливості.

Виходячи з цього, виникла необхідність у створенні процедурного механізму, який регулював би реалізацію розсуду, встановлюючи розумні та законні межі. У європейській практиці довгий час усі незаконні рішення, прийняті органами щодо громадян, підлягали судовому контролю, це приклад постмеханізму контролю, коли рішення вже ухвалене. Водночас науковці почали шукати способи підвищити якість рішень і запобігти зловживанням органів ще на етапах ухвалення рішень, захищаючи права та інтереси приватних осіб. Саме в цьому контексті виникла концепція *«good administration»*, ідеї доброго управління.

У європейських країнах вчення про адміністративну процедуру тісно переплітається з концепцією «доброї адміністрації», що була створена для сфери публічного управління як система цінностей, заснована на принципах верховенства права, демократії та захисту прав людини. Вона передбачає набір процедурних стандартів, які визначають правила діяльності адміністративних органів. Як підкреслюється у спеціальній літературі, «добре управління» являє собою комплекс загальних процедурних норм, які застосовуються як у діяльності наднаціональної адміністрації ЄС, так і в національних правових системах європейських країн [67, с. 62]. Ханс Петер Неель одним із перших у європейській науковій літературі відзначив, що принципи концепції «доброго управління» мають передусім процедурний характер, а матеріально-правовий аспект є вторинним [68, с. 345]. Процедурні гарантії «доброї адміністрації» формувалися на основі континентально-правових доктрин та концепції «природної справедливості» [69, с. 89]. Питання сутності та змісту цієї концепції залишається дискусійним: з одного боку, мова йде про право громадян на «добре управління», з

іншого, про комплексний характер принципу [70]. Ми ж підтримуємо позицію, що «добре управління» слід розуміти як систему процедурних принципів, прав і гарантій, що підвищують ефективність адміністративної діяльності та покращують взаємодію між громадянами і органами [71]. Концепція передбачає збалансовану участь громадян у процедурі, забезпечення захисту прав і інтересів, що сприяє підвищенню довіри до органів виконавчої влади, політичній стабільності, економічному розвитку та соціальному добробуту.

Виникнення концепції «*good administration*» пов'язане з діяльністю європейських наднаціональних органів. До ключових актів Ради Європи належить Резолюція Комітету міністрів від 28.09.1977 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» [72], яка підкреслює важливість процедурних гарантій для громадян: право бути вислуханим, доступ до інформації, отримання правової допомоги, обґрунтований адміністративний акт та можливість його оскарження. Цей документ став основою процедурних принципів, що визначають право на «добре управління». Важливою є також Рекомендація Комітету міністрів від 11.03.1980 р. «Про реалізацію дискреційних повноважень адміністративними органами», яка закріплює такі принципи, як прийняття рішень у розумні строки, об'єктивність, неупередженість, рівність та заборона дискримінації. Додатково, Хартія основоположних прав ЄС 2000 року в ст. 41 закріпила право на «добре управління», а Європейський Кодекс доброї адміністративної поведінки став логічним продовженням цих актів, спрямованим на протидію «поганому управлінню».

Внесок у розвиток вчення про адміністративну процедуру здійснив проєкт ReNEUAL, який мав на меті вирішити актуальні проблеми законодавства та політики ЄС у контексті інтегрованого управління, створити правову основу для реалізації норм ЄС через процедурні правила, що захищають права фізичних та юридичних осіб і контролюють дії органів. Основна мета ReNEUAL, підвищення якості правової системи та ефективності реалізації законодавства ЄС. Типові правила адміністративної процедури ЄС розроблялися методом «інноваційної

кодифікації», що дозволяє об'єднати первинне і вторинне право ЄС, прецедентне право Суду ЄС та вносити зміни до існуючих принципів і правил, а також додавати нові. Проект складається з шести книг, орієнтованих на різні суб'єкти права. Європейська доктрина забезпечує послідовність у вченні про адміністративну процедуру, закладаючи основу для адміністративно-процедурного законодавства європейських країн [73].

Особливу увагу для нашого дослідження становлять праці американських науковців та концепції «*due process*» і «дискреційних повноважень» [74, с. 149]. Вихідною точкою в американських вченнях про адміністративну процедуру є принцип належної правової процедури – «*due process*», який закріплений як у Конституції США 1787 року, так і в Федеральному Акті про адміністративну процедуру. У п'ятій поправці до Конституції США зазначено, що ніхто не може бути «позбавлений життя, свободи або власності без належної правової процедури» [75]. Чотирнадцята поправка 1868 року встановлює обов'язок уряду діяти в межах закону та процедури. Протягом десятиліть інтерпретація поняття належної процедури демонструє різні підходи вчених. Історичний аналіз свідчить, що ця концепція є конституційним принципом, який забезпечує розгляд справ із дотриманням норм матеріального та процесуального права як у судовій, так і в адміністративній діяльності. Вона поділяється на *procedural due process* і *substantive due process*. Остання передбачає дотримання норм матеріального права при розгляді справи, тоді як *procedural due process* охоплює дотримання лише процесуальних правил [76, с. 112].

Процедура, що включає дотримання норм матеріального права, захищає громадян від необґрунтованого втручання держави, яке порушує їхні фундаментальні права. Якщо агентство ухвалює рішення, що обмежує права, свободу або власність особи, аналізуються норми матеріального права, які застосовувалися для обґрунтування рішення. У *procedural due process* основна увага приділяється дотриманню встановлених процедур: чи було повідомлено про рішення, проведено слухання тощо [77, с. 1524]. Концепція належної процедури

встановлює обов'язкові процедурні стандарти, яких мають дотримуватися американські агентства незалежно від наявності конкретного нормативного регулювання. Вона стала фундаментом Федерального Акту «Про адміністративну процедуру» США 1946 року, заклавши правозахисний підхід до адміністративної діяльності, що постійно уточнюється судовою практикою [75].

Незважаючи на розширення процедурних гарантій судами США, американський підхід подібний до британського, обмежуючи сферу та обсяг процедурних гарантій адміністративних агентств. Під час реалізації політики «Нового курсу» Рузвельта було створено численні агентства: Джон Флінн у своїй праці наводить перелік із 101 агентства [78, с. 201]. Розширення їх повноважень у сферах, раніше регульованих загальним правом, спричинило питання застосування принципу належної процедури та контролю за діяльністю агентств. Верховний суд встановив, що належна процедура накладає не лише процедурні обмеження на рішення агентств, а й абсолютні обмеження на обсяг та сферу їх повноважень. Адміністративне агентство визначається як державний орган, який приймає рішення, що впливають на права громадян, через адміністративну або квазісудову діяльність. Найбільш вдалим визначенням, на думку авторів, є наступне визначення: «адміністративне агентство – це державний орган, окрім законодавчого чи судового, що впливає на права приватних осіб шляхом квазісудової діяльності та нормотворчості» [79, с. 141].

Крім традиційних судових функцій, агентства наділені й іншими повноваженнями, через що виникає питання, чи поширюється принцип належної процедури на нормотворчу діяльність. Верховний суд США встановив, що належна процедура не стосується нормотворчих повноважень агентств [80]. Ситуація змінилася після прийняття Федерального Акту «Про адміністративну процедуру» 1946 року, який визначив правила реалізації повноважень агентств, включно з нормотворчими, забезпечив контроль Конгресу та передбачив судовий перегляд рішень у разі зловживання або перевищення повноважень [81, с. 450; 82].

Протягом трьох десятиліть після прийняття Акту адміністративні органи почали зміщувати акцент від квазісудових рішень до квазізаконодавчої нормотворчості як основного способу формування політики. Збільшення повноважень агентств стало підґрунтям для виникнення концепції «дискреційних повноважень», що передбачає адміністративний розсуд, тобто право вибору між кількома можливими діями. Агентства, реалізуючи такий вибір, діють у межах наданого законом розсуду [83, с. 779]. Якщо закон допускає лише один варіант дії, агентство втрачає право розсуду. У разі спору громадянина суд може видати наказ мандумус для забезпечення виконання вимог. Найскладнішим аспектом концепції дискреційних повноважень є протидія зловживанню та перевищенню повноважень. Агентство «перевищує» розсуд, коли діє поза межами, визначеними законом, і «зловживає» ним, якщо обирає допустиму дію на підставі, що не дозволена законом. Якщо закон передбачає кілька варіантів дій, неможливе зловживання розсудом, але перевищення залишається недопустимим [84, с. 634]. Основною метою прийняття Акту про адміністративну процедуру в США було встановлення правових рамок і контрольного механізму для реалізації агентствами своїх дискреційних повноважень.

Цікавою є позиція американських дослідників щодо адміністративної процедури як механізму, через який Конгрес посилював свій контроль та вплив на політичні рішення агентств. Адміністративна процедура структурує суперечливі інтереси двох партій (демократичної та республіканської) під час формування політики агентств, «розподіляючи інтереси у колоду» за допомогою процедур [85, с. 256]. Науковці пропонують розглядати адміністративну процедуру як інструмент політичного контролю Конгресу над діями агентств. Колектив американських дослідників «Макноллгаст» зауважив, що ні законодавчий, ні судовий контроль агентств не забезпечує достатнього впливу Конгресу на політичні рішення. Обидва механізми, законодавчий та судовий, є пост-фактум (*ex post*), тобто застосовуються після прийняття рішень агентством. Тому Конгрес розробляє попередній контрольний механізм (*ex ante*) – адміністративну

процедуру, завдяки якій можна не лише контролювати, а й активно впливати на рішення та дії агентств.

Спільним для європейських та американських підходів є концепція «дискреційних повноважень». Дослідники зазначають, що з моменту наділення органів такими повноваженнями виникла потреба у створенні адміністративної процедури як механізму нагляду та контролю, який виконує подвійне завдання: контрольну функцію щодо органів влади та забезпечувальну, щодо фізичних і юридичних осіб.

На відміну від нормативної бази ЄС, яка сформувала правове підґрунтя для розвитку концепцій адміністративної процедури, в Україні джерелом для формування теорії стали переважно наукові напрацювання вітчизняних дослідників-процесуалістів, роботи яких створили фундаментальну теоретико-методологічну базу для розвитку адміністративної процедури в національному праві.

Основу вітчизняного вчення про адміністративну процедуру склали праці видатних учених у сфері адміністративного процесу, дослідження яких відзначаються комплексним і ґрунтовним підходом. Зокрема, О.В. Кузьменко у своїх роботах концентрувала увагу на актуальних питаннях адміністративного процесу, зокрема на співвідношенні адміністративного процесу та адміністративної процедури, їхній правовій природі, розгляді різних видів адміністративних проваджень у межах ширшої юрисдикційної та деліктної концепції адміністративного процесу, а також на історичній еволюції адміністративно-процесуального права. Окрему увагу приділено проблемам реформування адміністративного права, пов'язаним із запровадженням інституту адміністративної процедури [86, с. 214], та труднощам, що виникають через неврегульованість цього інституту на тлі великої кількості підзаконних актів і спеціальних рамкових законів, які регулюють адміністративну процедуру у різних сферах.

Професор В.М. Бевзенко та суддя Верховного Суду України М.І. Смокович у своїй праці «Адміністративний процес України: теорія та практика» [87] системно проаналізували адміністративний процес через різні концептуальні підходи, надаючи особливу увагу судовій концепції адміністративного процесу. Автори підкреслюють, що предметом розгляду адміністративного суду є не лише дії, бездіяльність та рішення органів публічної влади, а й адміністративна процедура. Значна увага приділяється визначенню сутності та критеріїв процесуального розсуду, природі адміністративної юрисдикції та підсудності справ, сутності самого адміністративного процесу та його взаємозв'язку з адміністративно-процесуальним правом і адміністративною процедурою.

Ми підтримуємо погляд В.М. Бевзенка, який чітко розмежовує адміністративну процедуру й адміністративний процес. Вчений вважає, що серед інститутів адміністративно-правового циклу можна виокремити: адміністративне право (матеріальне право) та адміністративно-процесуальне право, яке регламентує винятково судовий порядок захисту прав, свобод і законних інтересів у публічній сфері. Адміністративна процедура, за його визначенням, є насамперед інститутом адміністративного (матеріального) права і описується в загальній частині цієї галузі [88, с. 58]. Тобто адміністративна процедура становить складову матеріального адміністративного права.

Інші автори також комплексно досліджували адміністративний процес, приділяючи значну увагу адміністративній процедурі та її порівнянню з різними класичними концепціями адміністративного процесу. У своїх роботах він пропонував власне авторське бачення цих категорій [89, с. 213].

Напрацювання деяких дослідників мають фундаментальне значення, оскільки вони розглядають адміністративний процес як юридичний механізм, який регулює порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ для реалізації норм матеріального адміністративного права та іноді норм інших галузей [90, с. 125].

Процесуалісти вважали, що доки не буде ухвалено уніфікований процедурний закон і не вироблено його термінологію, адміністративно-процедурні відносини не можна виводити за межі правового регулювання адміністративно-процесуального права. У майбутньому ж це може стати необхідним кроком для формування інститутів адміністративного права. Аргументом на користь цієї позиції є відсутність чіткого розмежування між поняттями «процедура» та «провадження», які широко використовуються в теорії адміністративного процесу [91, с. 15].

Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що вчення про адміністративний процес стало не лише основою для розвитку адміністративної процедури як окремого інституту, а й каталізатором для формування цілісної концепції адміністративної процедури.

Вітчизняні наукові дослідження адміністративної процедури як самостійного об'єкта, пов'язаного з аналізом інших аспектів адміністративного права, умовно відносять до 1980-х років. Вона вирізнялась високим теоретичним рівнем, науковою новизною та комплексністю охоплення проблематики. Автори визначають управлінські процедури, досліджують їх значення для управлінського механізму та приділяють увагу нормотворчій, планово-бюджетній, правозастосовній, контрольній та юрисдикційній процедурі [92, с. 58].

Починаючи з 1990-х років з'являються численні наукові праці, в яких дослідники висловлюють сучасні погляди на адміністративну процедуру, її значення та місце в системі адміністративного права. Адміністративна процедура постає як окрема теоретико-правова проблема, що потребує ретельного аналізу та вирішення. Особливий поштовх до розвитку цього вчення вона отримала протягом останнього десятиліття у зв'язку з процесом євроінтеграції та проведеними адміністративними реформами.

Питання загального вчення про адміністративну процедуру вивчали як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Серед них слід відзначити В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурку, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Ю.А. Волкову, І.П.

Голосніченка, Є.В. Додіна, Д.М. Лук'янця, Р.А. Калюжного, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломієць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тищенко, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, П.І. Кононова, В.П. Тимощука, А.М. Школика та інших. Їхні праці заклали фундаментальні теоретичні засади інституту адміністративної процедури.

Особливо вагомий внесок у дослідження зробив В.Б. Авер'янов, який у своїх роботах докладно окреслив функції та цілі адміністративної процедури, підкреслював необхідність прийняття в Україні Адміністративно-процедурного кодексу. Вчений наголошував, що адміністративна процедура є ціннісним інститутом для адміністративного права, оскільки формує нову ідеологію взаємодії держави та громадян, що повинна слугувати інтересам людей, «діяти на благо людини», забезпечуючи пріоритет її прав, свобод і законних інтересів у сфері публічної адміністрації.

Вчений неодноразово підкреслював публічно-сервісний характер адміністративного права, який реалізується у двох напрямках – правореалізаційному та правозахисному. Щодо правозахисного аспекту зміни ролі права полягають не лише в удосконаленні позасудових механізмів оскарження, а й у запровадженні інституту адміністративної процедури. В.Б. Авер'янов першим вказав на необхідність реформування адміністративного права за принципом «більше обмежень для держави, менше для людини». Цей принцип повинен стати ключовим імперативом трансформації адміністративно-правової системи та забезпечуватись через адміністративну процедуру, яка вирівнює правові позиції суб'єктів владних повноважень і приватних осіб, замінюючи традиційні субординаційні відносини [92, с. 13].

Дослідник підкреслював, що особливого удосконалення потребують процедури так званої позитивної управлінської діяльності, де вирішується більшість питань, пов'язаних із реалізацією прав і свобод громадян. Він став одним із перших, хто проводив порівняльно-правові дослідження у сфері адміністративної процедури, прагнучи розширити теоретичну базу

адміністративного права. На його думку, ключовим критерієм належної якості правового регулювання взаємодії з органами публічної влади є адміністративна процедура, яка створює умови для ефективної реалізації та захисту прав громадян і охоронюваних законом інтересів. Такий підхід сприяє утвердженню загальноєвропейських цінностей у правовій науці й практиці та наближенню української адміністративно-процедурної доктрини й законодавства до стандартів демократичних держав. Свій науковий доробок В.Б. Авер'янов втілює у Проекті Адміністративно-процедурного кодексу, який, на жаль, не було прийнято [93].

Правонаступниками ідей В.Б. Авер'янова стали його колеги з Центру політико-правових реформ, серед яких І.Б. Коліушко та В.П. Тимощук, наукові роботи яких також були присвячені проблемам правового регулювання адміністративної процедури в Україні. Дослідники активно залучали зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури в європейських країнах та аналізували практику застосування адміністративно-процедурного законодавства [94].

Серед найвизначніших публікацій — колективна монографія «Адміністративна процедура та адміністративні послуги». У ній детально розглянуто не лише правові аспекти адміністративної процедури, а й комплекс теоретико-прикладних проблем, зокрема питання визначення, змісту та принципів адміністративної процедури. Автори сформулювали сучасне бачення взаємозв'язку між адміністративною процедурою та адміністративним процесом, класифікацію видів процедур, характеристику принципів, природу адміністративних актів та розвиток інституту адміністративного оскарження. Крім того, узагальнено аналіз окремих елементів структури адміністративної процедури, зокрема приділено увагу дослідженню адміністративних та публічних послуг, їхньому значенню та ролі в суспільному житті [94].

Вчені підкреслювали, що формування теорії адміністративної процедури має особливе значення для розвитку української доктрини та практики, оскільки дозволяє системно підходити до прийняття законодавчих актів. Якісне

регулювання процедурних питань є вагомою гарантією участі громадян у вирішенні публічних справ та забезпечує їхню захищеність у взаємодії з органами влади. Законодавче закріплення адміністративної процедури робить діяльність органів прозорою та придатною для зовнішнього контролю, зокрема судового, що сприяє правовому захисту особи. Результатом цих напрацювань став законопроект, а у подальшому й Закон України «Про адміністративну процедуру», у якому підкреслювалась необхідність встановлення правил для регулювання процедурних аспектів взаємин органів влади та громадян, а також їх демократизації.

Згаданий нормативно-правовий акт відіграє наразі ключову роль у формуванні правового поля у взаємодії держави та приватних осіб, визначаючи єдині принципи, як-то верховенство права, законність, публічність, відкритість, підконтрольність і ефективність, при цьому враховуються європейські стандарти адміністративної процедури, зокрема право особи бути заслуханою, доступ до інформації, обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення та зазначати в актах мотиви прийнятих рішень, а також порядок їх оскарження [23].

Особливо цінною у сучасній правовій науці щодо досліджуваної проблематики є монографія В.П. Тимощука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії», де досліджено поняття та ознаки адміністративного акта, співвідношення адміністративного процесу й адміністративної процедури, зміст та принципи процедури, а також сучасний стан правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. Значну увагу автор приділив детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів, виділивши три ключові стадії: ініціювання та відкриття провадження, підготовка справи до розгляду та ухвалення рішення, а також факультативну – адміністративне оскарження [95].

Автор проаналізував сучасний стан правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів в Україні та констатував його фрагментарність, суперечливість, переважно підзаконний характер і низький рівень врахування прав та законних інтересів громадян. Його дослідження є комплексним, оскільки

пропонує створення загального закону про адміністративну процедуру, який би забезпечив ефективні механізми реалізації та захисту прав громадян у взаємодії з органами влади та гарантував справедливе вирішення адміністративних справ і прийняття рішень.

Монографія А.М. Школика «Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація» є значним науковим внеском у дослідження адміністративної процедури. У ній детально розглянуто концептуальні засади адміністративної процедури, правове забезпечення її норм у різних законодавчих актах, систематизацію відповідного законодавства, а також представлено досвід зарубіжних країн у цій сфері та окреслено перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. Вчений здійснив ґрунтовний аналіз законопроекту «Про адміністративну процедуру» у контексті процедурного законодавства європейських країн та запропонував внесення змін до деяких положень, зокрема щодо предмета правового регулювання та сфери дії документа [96].

Дослідник приділяє особливу увагу принципам адміністративної процедури, розглядаючи їх крізь призму загальних принципів права, загальних засад адміністративної процедури та спеціальних принципів для окремих видів процедур. Окремо автор досліджує принцип офіційності та визначає його значення для функціонування адміністративної процедури. Він запропонував ключові компоненти, які слід враховувати при формуванні правового регулювання, зокрема: встановлення єдиного стандарту порядку прийняття рішень і здійснення дій суб'єктами публічного адміністрування незалежно від сфери та території, регламентація процедурних прав громадян і інших учасників правовідносин, положення для запобігання конфліктів, а також принципи, що визначають основу адміністративної процедури.

Наукові дослідження Д.М. Лук'янця є важливими для адміністративно-правової науки, оскільки вони відображають прогресивні концепції щодо аксіології адміністративної процедури, її генези, функцій та призначення. Автор

розглядає адміністративну процедуру крізь ціннісну призму та застосовує порівняльно-правовий аналіз для виявлення основних тенденцій її розвитку [97].

Монографія О. І. Миколенко «Теорія адміністративного процедурного права» є всебічним та системним дослідженням у сфері адміністративно-процедурного права. У ній автор пропонує власне бачення розвитку науки адміністративно-процедурного права та законодавства в цій сфері, зокрема виділення його як окремої галузі. Робота відрізняється оригінальним підходом і комплексністю, спираючись на теорію та філософію права. Значну увагу приділено генезі адміністративно-процедурних норм в Україні, визначено історичні етапи їх становлення, а також розвиток адміністративно-процедурного права як самостійної підгалузі адміністративного права з окремим правовим режимом [98].

В роботі сформовано узагальнений підхід до характеристики адміністративної процедури, її структурних елементів та видової класифікації, що відзначається плюралізмом критеріїв і підходів. Проведено ґрунтовний аналіз понять «правова процедура», «юридична процедура» та «юридичний процес» і їх взаємозв'язку з категоріями «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». Окрему увагу приділено процесуальній та процедурній формі, їх значенню й ролі. Запропоновано розглядати процедурну форму лише щодо адміністративної процедури як встановлений адміністративно-процедурними нормами порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність учасників та дії інших суб'єктів. У такому значенні процедурна форма набуває конкретного змісту і зберігає методологічні властивості пізнання правових явищ.

Велике значення у дослідженні структури адміністративної процедури мають праці професора А.Т. Комзюка, присвячені комплексному аналізу проваджень щодо адміністративних правопорушень. Оскільки саме цей вид провадження нині найбільш урегульований у чинному адміністративному процедурному законодавстві України, його аналіз є показовим для розуміння та

практичного застосування структурних елементів адміністративного процесу та адміністративної процедури загалом [99, с. 23].

Щодо формування та розвитку адміністративної процедури слушною є позиція Р.С. Мельника, який підкреслює, що, попри важливість адміністративних процедур як для громадян, так і для органів публічної влади, а також у контексті всієї системи вітчизняного адміністративного права, цей елемент досі лишається недостатньо дослідженим у науковому вимірі та недосконало врегульованим у практичному плані. Вчений зазначає, що вітчизняна адміністративно-правова наука має відкриті дискусії щодо сутності категорії «адміністративна процедура», її співвідношення з «адміністративним процесом», а також правової природи норм, які регламентують процедурні аспекти діяльності публічної адміністрації, через що інститут адміністративної процедури не здобуває належного статусу в системі загального адміністративного права [101, с. 134].

В останні роки в Україні з'явилася низка дисертаційних досліджень, присвячених адміністративній процедурі та механізмам реалізації окремих функцій державного управління. Серед них слід відзначити роботи А.С. Лагоди («Адміністративна процедура: теорія і практика застосування», 2007) [102], М.В. Джафарової («Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням», 2008) [103], Г.В. Фоміч («Адміністративні процедури у публічній службі України», 2010) [104], А.В. Щерби («Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні», 2011) [105], І.В. Криворучко («Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення і застосування», 2018) [106], Н.Л. Губерської («Адміністративні процедури у сфері вищої освіти», 2016) [107], Д.В. Суценка («Адміністративні процедури в Україні і в країнах Європи: порівняльний аналіз», 2018) [108] та інших. Зростання наукового інтересу свідчить про актуальність теми й складність проблематики, адже низка питань залишається відкритою. Вчення українських науковців – це

спроба створити нормативну модель правового регулювання адміністративної процедури та закласти основу для доктрини.

Серед зарубіжних авторів особливої уваги заслуговують праці, що ґрунтуються на функціонально-ціннісному підході до вивчення адміністративної процедури, позбавленому догматизму та формалізму. Зарубіжні дослідження відрізняються від вітчизняних застосуванням процедурних концепцій, які лягли в основу розробки сучасного вчення про адміністративну процедуру. У європейських країнах доктрина і законодавчий процес у цій сфері розвиваються збалансовано, у той час як в Україні спостерігається активний розвиток теоретичних концепцій, які впливають на законодавчу діяльність.

Отже, українські дослідження адміністративної процедури характеризуються високим рівнем фундаментальності та наукової опрацьованості. Вони суттєво вплинули на розвиток адміністративно-процедурного права та законодавства, ставши основою для розробки нормативної моделі правового регулювання цієї сфери.

У міжнародному контексті важливу роль відіграли доктринальні концепції, які знайшли відображення у процедурному законодавстві та судовій практиці. Доктринальні концепції не залишаються абстрактними – вони закріплюються у законах, кодексах, резолюціях та рекомендаціях, що підтверджує їхню практичну значущість. Позиції європейських і американських науковців відрізняються прогресивністю та функціонально-ціннісним підходом, що стимулює переосмислення ролі та призначення адміністративної процедури, відкриває нові горизонти її вивчення та розвитку.

У Німеччині та Франції основу концепцій адміністративної процедури складають «адміністративний акт», «дискреційні повноваження» і «*good administration*», тоді як у США – «*due process*» і «дискреційні повноваження». Аналіз змісту цих концепцій важливий для української науки, адже він сприяє кращому розумінню призначення та функцій адміністративної процедури, а також її імплементації в Законі України «Про адміністративну процедуру».

1.3. Сутність і засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування

Адміністративна процедура є ключовим інструментом організації діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки саме вона забезпечує уніфікований порядок реалізації владних повноважень у відносинах із громадянами, юридичними особами та іншими суб'єктами публічної сфери. Вона визначає, яким чином органи самоврядування здійснюють прийняття рішень, контроль, надання послуг та реалізацію публічних повноважень, створюючи механізми забезпечення законності, ефективності та відкритості адміністративної діяльності.

Сутність адміністративної процедури полягає у встановленні регламентованого порядку взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами та іншими органами публічної влади під час виконання адміністративних функцій. Вона формує систему правил і норм, що регламентують послідовність адміністративних дій, їх зміст, строки виконання та компетенції суб'єктів адміністративних відносин. Таким чином, адміністративна процедура є не просто формальним регламентом, а механізмом забезпечення балансу між владними повноваженнями органів самоврядування та правами та інтересами громадян.

Важливе значення в системі правового регулювання адміністративної процедури належить принципам – базовим керівним положенням, які визначають основи функціонування та організацію адміністративної процедури. Вони виконують ключову роль у забезпеченні ефективного та системного регулювання адміністративно-процедурних відносин як у методологічному плані, так і з точки зору практичного застосування правових норм органами державної влади. Принципи виступають орієнтирами для формування єдиного правового стандарту взаємодії органів публічної адміністрації та громадян. Без них ефективність

адміністративної процедури була б низькою, оскільки відсутність чітких правил у процесі прийняття рішень призводить до хаотичності дій органів влади.

Функції принципів адміністративної процедури проявляються у забезпеченні універсальності правового регулювання, урівноваженні публічних і приватних інтересів, захисті прав невідомих осіб від можливих зловживань з боку органів влади та одночасному обмеженні ризиків недобросовісних дій з боку приватних суб'єктів. Принципи регламентують застосування аналогії права та закону, дозволяючи оцінити, чи використовує орган публічної влади свої повноваження за призначенням, чи перевищує їх, приймаючи адміністративний акт. Від чіткості та законодавчого закріплення принципів значною мірою залежить не лише ефективність роботи органів влади, а й рівень захищеності прав і законних інтересів громадян. Принципи одночасно обмежують рамки розсуду посадових осіб і гарантують максимальний захист прав та свобод людей від свавілля чи суб'єктивного тлумачення норм органами влади. Вони набувають імперативного значення лише за умови законодавчого закріплення, встановлюючи обов'язкову поведінку для правозастосовників або забороняючи певні дії. Якість правового регулювання та ефективність норм у значній мірі залежать від того, наскільки принципи чітко визначені та розкриті у законі.

Адміністративно-правова наука щодо принципів адміністративної процедури виходить із уявлення про загальні принципи права, принципи адміністративного права та процесу. Вітчизняні дослідники зазвичай розглядали окремі принципи, приділяючи увагу їх практичному застосуванню. Серед таких учених варто відзначити В.Б. Авер'янова, П.О. Баранчика, Ю.П. Битяка, А.М. Колодія, Т.О. Коломієць, А.А. Пухтецьку, Д.М. Лук'янця, В.П. Тимощука, О.О. Уварову, Н.Л. Губерську та інших.

В.Б. Авер'янов зробив особливий внесок у розвиток принципів адміністративної процедури в Україні, підкреслюючи необхідність їх законодавчого закріплення. Він вважав, що саме на принципах має ґрунтуватися взаємодія органів публічної адміністрації та громадян, особливо в умовах

євроінтеграції. Значущим у реформуванні адміністративного права є узгодження національного законодавства з нормами країн Європи. Вчений наголошував, що українське законодавство щодо адміністративних процедур має бути пронизане європейськими принципами адміністративного права. Хоча деякі принципи зовні схожі на права й обов'язки учасників процедури, їх практичне значення та універсальність очевидні. Результатом наукових досліджень В.Б. Авер'янова став Проект Адміністративно-процедурного кодексу [93], у якому наведено перелік принципів адміністративної процедури, що спираються на загальні принципи права та принципи адміністративного судочинства. Вчений визнавав, що робота над законом складна через недостатню наукову розробленість проблем адміністративної процедури та нерозвиненість багатьох питань на доктринальному рівні [109, с.156].

Послідовники В.Б. Авер'янова продовжили його наукову роботу, розробивши законопроект «Про адміністративну процедуру», в якому запропонували власне бачення нормативної моделі адміністративної процедури загалом та принципів зокрема. Цей законопроект став основою при ухваленні Закону України «Про адміністративну процедуру» [23].

У статті 4 зазначеного закону наведено перелік принципів адміністративної процедури, аналіз яких свідчить про розширення їхнього спектра для практичного застосування. Серед них – принципи ефективності, пропорційності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, обґрунтованості, презумпції правомірності дій і вимог особи, гарантування права громадянина на участь та на ефективні засоби правового захисту. Загальні принципи, закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру», на думку А.М. Школика, спираються на положення ст. 2 КАСУ, оскільки у разі відсутності окремого правового регулювання адміністративної процедури цей акт виступає єдиним орієнтиром для правозастосовної практики [96]. Важливою характеристикою кожного з цих принципів є їх взаємозв'язок: дотримання одного принципу сприяє реалізації інших, а порушення будь-якого з принципів автоматично призводить до

порушення інших. Необхідно не лише законодавчо закріпити принципи, а й максимально конкретизувати їх зміст, адже чітке формулювання підвищує ймовірність правильного застосування на практиці.

Сучасною юридичною проблемою залишається проведення комплексного порівняльно-правового аналізу принципів адміністративної процедури, що має велике значення не лише для адміністративного права, а й для всієї правової системи, законотворчої діяльності та практики застосування норм. Використання порівняльно-правового підходу дозволяє враховувати досвід вітчизняних і зарубіжних вчених, а також законодавства ЄС і США у сфері адміністративних процедур для комплексного доктринально-законодавчого аналізу.

Принципи в сучасному адміністративному праві трактуються як базові нормативно-керівні основи (імперативні вимоги), що визначають загальну спрямованість регулювання адміністративних відносин [109, с. 19]; як об'єктивно зумовлені фундаментальні положення, на основі яких формуються система і зміст галузі права [110, с. 29]; як ключові ідеї та вимоги, що відображають закономірності розвитку адміністративного права та окреслюють напрями правового регулювання суспільних відносин. На основі принципів будується правозастосовна діяльність органів публічної адміністрації, вони формують правові норми та правосвідомість, одночасно забезпечуючи уніфікований підхід у практиці застосування норм. Принципи відображають закономірності розвитку правового регулювання та визначають зміст не лише чинного законодавства, а й тих норм, що виникнуть у процесі майбутніх правових трансформацій [111].

Наукові дослідження українських вчених демонструють плюралізм у розумінні принципів та широкий підхід до їх класифікації [112, с. 80]. Узагальнюючи ці позиції, можна виділити три аспекти розуміння принципів адміністративної процедури: базові ідеї, що формують основу процедурної діяльності, відзначаються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування [113, с. 80]; ідеї, що регламентують правила реалізації дій, прийняття рішень і укладання договорів, спрямовані на

забезпечення прав приватних осіб і задоволення публічного інтересу [114, с. 23]; фундаментальні вимоги, закріплені у законодавчих актах, які визначають зміст елементів адміністративної процедури, відображають закономірності її формування та напрями розвитку [115, с. 15].

Варто підкреслити, що для класифікації принципів адміністративної процедури науковці застосовують різні підходи та критерії. Передусім це: 1) критерій об'єкта правового регулювання. До першої групи за цим підходом відносять принципи компетентності, рівності всіх учасників адміністративної справи перед законом і органом, який її вирішує, а також принципи диспозитивності, публічності та відповідальності органу (чи посадової особи) і учасників провадження за законність та обґрунтованість ухвалюваних рішень і дій. До другої групи належать принципи прозорості (транспарентності), формальної істини та процесуальної економії; 2) критерій галузевої належності. Дослідники поділяють принципи на загальноправові та галузеві, тобто такі, що властиві адміністративному процесу. На думку О.С. Лагоди, загальні принципи формують базові засади адміністративно-процедурної діяльності, тоді як галузеві – розкривають її специфічну сутність [116, с. 9–13]. Ю.М. Фролов пропонує виокремлювати загальні й спеціальні групи принципів адміністративної процедури. Поряд із загальними та галузевими принципами доцільно також розглядати внутрішньогалузеві, або інституційні принципи, які властиві певним підгалузям або інститутам адміністративного права [117, с. 425].

У цьому контексті слушною видається думка, що поділ принципів адміністративної процедури на групи має більше методологічне значення, ніж прикладне, оскільки у правозастосуванні ключовими є функції, які ці принципи виконують у процедурі. Саме тому розробники Закону України «Про адміністративну процедуру» дійшли висновку про недоцільність поділу принципів на загальні та спеціальні як з огляду на реалізацію правових норм, так і через їх часткове закріплення у спеціальних законах, що регулюють

адміністративні процедури в окремих сферах – дозвільній, реєстраційній, контрольній та інших.

Вивчення доктрини та законодавства європейських держав дозволило встановити, що, по-перше, їх законодавець особливу увагу приділяє не лише формальному закріпленню, а й змістовому наповненню принципів; по-друге, на формування переліку принципів вплинули історичні обставини та різні концептуальні підходи, що склалися в інших країнах (наприклад, у США – концепція *due process*, у Франції – прецедентне право адміністративних судів та рішення Conseil d'État). У європейській доктрині усталилися два широкі підходи: принципи доброго управління (*good administration*) та належного урядування (*good governance*), значна частина яких безпосередньо стосується фундаментальних основ адміністративної процедури.

Впливовою для принципів адміністративної процедури в ЄС стала концепція «*good administration*», яка почала активно розвиватися на початку 2000-х років і була спрямована на встановлення стандартів належного функціонування публічної адміністрації. По-третє, значну роль відіграв академічний проєкт ReNEUAL (Model Rules on EU Administrative Procedure), у якому вперше систематизовано інноваційний підхід до кодифікації принципів та стандартів адміністративної процедури в межах ЄС. Розроблені ReNEUAL «Model Rules» мають на меті оптимально реалізувати конституційні цінності ЄС у правилах адміністративної процедури, забезпечивши баланс між ефективністю адміністративної діяльності та необхідністю повного захисту прав приватних осіб. Матеріали цього проєкту стали підґрунтям для рекомендацій щодо формування Європейського адміністративного простору та орієнтиром для держав, які прагнуть вступити до ЄС [118].

Поява концепції «доброго управління» пов'язана з діяльністю інституцій Ради Європи. Насамперед йдеться про Резолюцію Ради Європи від 28.09.1977 р. «Про захист особи щодо актів адміністративних органів». Вона відобразила зростання ролі публічної адміністрації та потребу забезпечити належні

процедурні гарантії для громадян. У документі закріплено п'ять ключових принципів: право бути вислуханим, право на доступ до інформації, право на правову допомогу та представництво, право на обґрунтований адміністративний акт і право на оскарження. Ця Резолюція стала основою для формування каркасу принципів, що увійшли у концепцію «good administration». Додатково важливим документом є Рекомендація Ради Європи від 11.03.1980 р. щодо дискреційних повноважень адміністративних органів, у якій визначено такі ключові принципи, як об'єктивність, неупередженість, рівність, недискримінація, розумність строків і баланс між легітимними цілями та обмеженнями прав особи [109].

Наступним визначним актом стала Хартія основоположних прав ЄС 2000 р., що у статті 41 закріпила право на «добре управління». У ній визначені два принципово важливі процедурні стандарти, зокрема, право бути вислуханим, доступ до інформації та обов'язок адміністрації аргументувати свої рішення. Центральним здобутком ЄС у сфері процедурних гарантій став Кодекс доброї адміністративної поведінки [119], ухвалений Європейським парламентом у 2001 р. Він деталізує право на добре управління й містить широку систему принципів, серед яких ключовими для адміністративної процедури слід назвати: чесний і неупереджений розгляд справи у розумний строк (ч. 1 ст. 41 Хартії; ст. 8 Кодексу), право бути вислуханим перед ухваленням рішення, що негативно впливає на особу (ч. 2 ст. 41; ст. 16 Кодексу), доступ до матеріалів справи (ч. 2 ст. 41), обов'язок мотивувати рішення (ч. 2 ст. 41; ст. 18 Кодексу), доступ до документів (ст. 42 Хартії), законність (ст. 4 Кодексу), заборону дискримінації (ст. 5), принцип пропорційності (ст. 6), заборону зловживання правом (ст. 14), обов'язок повідомляти про засоби правового захисту (ст. 19) та обов'язок повідомляти про прийняте рішення (ст. 20) [120]. Хоч кожен із принципів виконує власну функцію, домінуючими є право бути заслуханим і обов'язок органу мотивувати адміністративний акт. Сучасні принципи європейських адміністративних процедур становлять результат тривалого розвитку процесу в межах європейського правового простору.

Беручи до уваги фундаментальні наукові розробки в адміністративно-правовій науці, загальній теорії права, міжнародній доктрині, а також практичний досвід європейського законотворення, принципи адміністративної процедури доцільно аналізувати крізь призму загальних принципів права, принципів адміністративного процесу та концепції «*good administration*» [121, с. 79]. Так, загальні принципи відіграють ключову роль у формуванні та регулюванні фундаментальних засад процедурної діяльності держави, зокрема у сфері публічного управління. Принципи адміністративної процедури спираються на загальноправові засади та мають конституційне підґрунтя. До їх числа традиційно відносять верховенство права, законність, справедливість (у поєднанні з розумністю та доброчесністю), пропорційність, рівність, відкритість.

Принцип верховенства права в доктрині слід інтерпретувати як комплексну вимогу, що поєднує пріоритет прав і свобод людини над іншими цілями правової держави та обов'язковість орієнтації усіх органів влади на їх ефективний захист і реалізацію. Саме такий підхід закріплений у ст. 5 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якого діяльність адміністративного органу має ґрунтуватися на розумінні людини як найвищої соціальної цінності. Якість закону у цьому контексті визначається точністю норм, наявністю чіткої процедурної регламентації та ефективними механізмами захисту [23].

Складовою цього принципу виступає вимога пропорційності, що передбачає відповідність між метою втручання публічної влади та засобами її досягнення. Особливо важливою пропорційність є у випадках, коли йдеться про обмеження конституційних прав особи. Дослідники підкреслюють, що пропорційність – це збалансоване поєднання законності і доцільності, яке виступає регулятором усієї системи адміністративних процедур. Метою впровадження цього принципу є запобігання надмірному втручанню у сферу приватних прав у процесі реалізації дискреційних повноважень органу публічної влади.

Принцип законності має універсальний характер і охоплює діяльність як виконавчої, так і законодавчої та судової влади. Він вимагає, щоб адміністративні органи діяли виключно у межах наданих їм законом повноважень, відповідно до визначеної компетенції. Особливе значення цей принцип отримує у ситуаціях реалізації дискреційних повноважень, для яких у ст. 6 Закону визначено критерії правомірності. Законність включає як формальні (дотримання процедури та форми), так і змістові вимоги. У Німеччині, наприклад, ключові положення повинні бути закріплені саме в актах найвищої юридичної сили, тоді як у Франції виконавча влада має ширші повноваження щодо видання нормативних актів. У будь-якому разі основним завданням принципу законності є недопущення свавільного втручання в права громадян.

Принцип справедливості, що охоплює розумність і доброчесність, має ціннісну природу й передбачає неупереджене та рівноправне ставлення до всіх осіб, які беруть участь у процедурі. Він тісно пов'язаний із принципом неупередженості, який у сфері адміністративних процедур традиційно послаблений, адже орган часто виступає і як сторона, і як арбітр. Тому законодавче врегулювання самовідводу та відводу посадових осіб при наявності особистої зацікавленості є необхідною умовою дотримання справедливості та запобігання зловживанням [120].

Принцип рівності перед законом ґрунтується на положеннях ст. 24 Конституції України та закріплює заборону будь-якої дискримінації. В адміністративному процесі цей принцип відображений, зокрема, у ч. 1 ст. 10 КАС України. Аналогічні вимоги стосуються й учасників адміністративної процедури, щодо яких мають застосовуватися однакові правила та стандарти [121, с. 21].

До загальних принципів також належить принцип публічності. Він передбачає обов'язок органу ухвалювати рішення з урахуванням суспільних інтересів. Проте сучасні адміністративісти звертають увагу, що зміст цього принципу у європейській доктрині ближчий до принципу відкритості або гласності. О. Лагода слушно пропонує розмежовувати принципи офіційності,

публічності та гласності відповідно до класичного західного розуміння [122, с. 21]. Право на ознайомлення з матеріалами справи є важливою гарантією прозорості, за умови дотримання вимог конфіденційності [123, с. 210]. Це узгоджується із Законом України «Про інформацію», який покладає на суб'єктів владних повноважень обов'язок забезпечувати відкритість своєї діяльності та інформувати громадськість про результати ухвалених рішень.

Отже, наведена система принципів становить базову конструкцію, що визначає концептуальний зміст адміністративної процедури та забезпечує її системність і передбачуваність.

Щодо впливу принципів адміністративного процесу, варто зазначити, що сучасні дослідники справедливо наголошують: процесуальні принципи є орієнтиром не лише для судів, а й для органів публічної адміністрації, які розглядають індивідуальні адміністративні справи. Наукові підходи демонструють різноманіття класифікацій, проте загалом принципи адміністративного процесу поділяють на організаційні та функціональні, що дозволяє виокремити їх системоутворюючу роль у процедурній діяльності органів влади.

До функціональних відносять ті принципи, які визначають спрямування адміністративного процесу, формують зміст його інститутів та визначають характер процедурної діяльності. Серед них принципи законності, гласності, встановлення об'єктивної істини, можливості перегляду рішень органу, уповноваженого розглядати адміністративні справи, а також обов'язковість виконання ухваленого рішення та інші суміжні засади.

Організаційні принципи охоплюють положення, що регламентують процесуальну діяльність органів публічної влади (посадових осіб) і судів, які вирішують індивідуальні адміністративні справи. До них належать юрисдикційна підвідомчість адміністративних справ, забезпечення рівності всіх учасників процесу перед законом, ведення провадження державною мовою, офіційність (публічність) діяльності, оперативність та економічність процесуальних дій тощо. У контексті принципу спеціалізації та диференціації адміністративного процесу

слухно зазначається, що існують дві його форми, управлінська та судова. Вони охоплюють три ключові групи проваджень: 1) провадження у сфері публічного управління; 2) адміністративне судочинство; 3) справи про адміністративні правопорушення, для яких характерні власні спеціальні принципи, закріплені в окремих нормативно-правових актах, зокрема, КАС України та КУпАП. Саме положення цих актів, зокрема КАС України, були використані розробниками Закону України «Про адміністративну процедуру» під час формування засад адміністративної процедури, однак із певними уточненнями та коригуваннями. Це пояснюється специфікою різних концептуальних моделей адміністративного процесу [124]. На наш погляд, орієнтація на принципи адміністративного процесу є виправданою, але механічне їх перенесення є недоцільним через надто широкий спектр проваджень, що входять до структури адміністративного процесу. Навпаки, для адміністративної процедури необхідним є формування універсальних принципів, застосовних до різних типів проваджень у межах єдиної моделі адміністративної процедури.

Особливої уваги заслуговує принцип офіційності, запозичений законодавцем із Кодексу адміністративного судочинства України. У його структурі розкривається обов'язок адміністративного органу самостійно встановлювати всі фактичні обставини, що мають значення для вирішення справи, та у разі потреби ініціювати збирання документів і інформації, у тому числі без залучення особи. Орган має забезпечити витребування необхідних матеріалів, отримання погоджень і висновків, що є умовою повного та об'єктивного розгляду справи. Відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону орган публічної адміністрації не має права вимагати від особи документи або інформацію, що вже перебувають у володінні інших суб'єктів. Така норма спрямована на захист учасника процедури від дублювання обов'язків щодо надання інформації, яка фактично доступна органам влади та підпорядкованим їм установам.

Враховуючи європейську практику, доцільним є застосування концепції «*good administration*» як орієнтиру для формування високих стандартів

адміністративної процедури. У межах цієї концепції об'єднані права, норми й принципи, які покликані забезпечувати процедурну справедливість, пріоритет верховенства права та ефективність публік-адміністративної діяльності. Модель «доброго управління» отримала широке визнання в державах ЄС і стала основою для модернізації законодавства про адміністративну процедуру. Принципи *good administration* важливі як для органів публічної влади, так і для громадян, оскільки вони захищають від свавільних адміністративних рішень та регламентують межі дискреції органів. Саме тому звернення до процедурного законодавства країн ЄС, у якому закріплені такі принципи, є необхідним для їх ґрунтовнішого аналізу та адаптації в національній правовій системі [125].

Отже, засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування включають [126]: Адміністративна процедура як інституційна основа діяльності органів місцевого самоврядування набуває в сучасних умовах особливого значення, оскільки виступає ключовим механізмом впорядкування публічно-владних відносин та забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Її сутність полягає у нормативному закріпленні чітких правил і послідовності дій суб'єктів владних повноважень під час вирішення індивідуальних адміністративних справ, що, у свою чергу, забезпечує передбачуваність, прозорість і юридичну визначеність управлінських процесів.

У контексті діяльності органів місцевого самоврядування адміністративна процедура виконує не лише техніко-юридичну, але й глибинну функцію формування якісно нового типу взаємодії між владою та громадою. Вона трансформує традиційну модель владного впливу, засновану на дискреції та адміністративному розсуді, у модель правового регулювання, де кожна дія органу підпорядковується встановленим правилам і підлягає контролю. Таким чином, адміністративна процедура виступає інструментом обмеження владних повноважень і водночас засобом їх раціоналізації.

Фундаментальне значення у структурі адміністративної процедури мають її принципи, які формують концептуальне підґрунтя функціонування всієї системи публічного адміністрування. Передусім, принцип законності визначає, що будь-яка діяльність органів місцевого самоврядування повинна здійснюватися виключно на підставі норм права та у межах визначеної компетенції, що забезпечує не лише формальну відповідність рішень законодавству, а й створює передумови для правової стабільності та передбачуваності управлінських рішень.

Не менш важливим є принцип відкритості та прозорості, який передбачає доступність інформації про процедури, вимоги до заявників, строки розгляду справ і підстави ухвалення рішень. Реалізація цього принципу сприяє формуванню довіри до органів місцевого самоврядування та знижує ризики корупційних проявів. У тісному взаємозв'язку з ним перебуває принцип участі особи, що гарантує можливість кожного заінтересованого суб'єкта бути залученим до процесу прийняття рішення, висловлювати свою позицію, подавати докази та отримувати інформацію про перебіг розгляду справи.

Принцип рівності та недискримінації забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративних правовідносин незалежно від їх соціального статусу, майнового становища чи інших ознак, що особливо актуально в умовах децентралізації, коли органи місцевого самоврядування отримують ширші повноваження і, відповідно, більшу відповідальність за дотримання прав людини на місцевому рівні. Водночас принцип пропорційності вимагає, щоб адміністративні рішення були адекватними поставленій меті та не створювали надмірного обтяження для особи, що дозволяє досягати балансу між публічними та приватними інтересами.

Окрему увагу слід приділити принципу безсторонності та неупередженості, який виключає можливість впливу особистих інтересів посадових осіб на процес прийняття рішень, оскільки його дотримання є важливою умовою запобігання корупції та забезпечення об'єктивності адміністративної діяльності. Принцип офіційності, у свою чергу, покладає на

орган місцевого самоврядування обов'язок самотійно вживати заходів щодо збирання необхідної інформації, що суттєво спрощує процедуру для заявника та зменшує адміністративне навантаження.

Значущим елементом адміністративної процедури є принцип обґрунтованості, відповідно до якого кожне рішення повинно містити чіткі правові та фактичні підстави. Це забезпечує можливість ефективного контролю за діяльністю органів влади, а також створює умови для реалізації права на оскарження. У цьому контексті принцип відповідальності та підконтрольності відіграє ключову роль, оскільки гарантує, що органи місцевого самоврядування несуть юридичну відповідальність за свої дії та рішення, а також підлягають контролю з боку громадян і держави.

У сучасній правовій науці адміністративна процедура розглядається як складова ширшого явища – адміністративного процесу, однак має власну специфіку, пов'язану з орієнтацією на прийняття індивідуальних адміністративних актів. Саме через ці акти реалізується більшість функцій органів місцевого самоврядування, включаючи надання адміністративних послуг, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин, здійснення контролю та інші види діяльності.

Запровадження уніфікованих процедур у діяльність органів місцевого самоврядування сприяє підвищенню ефективності управління, оскільки дозволяє стандартизувати процеси прийняття рішень, мінімізувати ризики помилок та усунути практику подвійних стандартів. Крім того, чітко визначені процедурні правила створюють сприятливі умови для впровадження цифрових технологій у сфері публічного адміністрування, що, у свою чергу, забезпечує оперативність і зручність взаємодії між владою та громадянами.

В умовах цифровізації адміністративних процесів особливого значення набуває поєднання технологічних інновацій із дотриманням процедурних гарантій. Автоматизація процесів не повинна призводити до звуження прав осіб або зниження рівня правового захисту. Навпаки, цифрові інструменти мають

слугувати засобом підвищення прозорості, доступності та ефективності адміністративної процедури.

З огляду на це адміністративна процедура виступає не лише формальним регламентом діяльності органів місцевого самоврядування, а й важливим елементом демократичного врядування, який забезпечує реальне втілення принципу верховенства права на місцевому рівні. Вона створює умови для гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів, сприяє підвищенню якості управлінських рішень та формуванню довіри до органів влади.

Таким чином, адміністративна процедура постає як фундаментальний інститут сучасного публічного права, що визначає якість і зміст діяльності органів місцевого самоврядування. Її значення виходить далеко за межі суто процедурного регулювання, оскільки вона формує ціннісні орієнтири функціонування влади, забезпечує реальний баланс між владними повноваженнями та правами людини і виступає ефективним інструментом протидії зловживанням. У стратегічному вимірі розвиток адміністративної процедури є необхідною передумовою становлення в Україні сучасної, прозорої та підзвітної системи місцевого врядування, здатної відповідати викликам демократичного суспільства та інтегруватися у європейський правовий простір. Отже, адміністративна процедура виступає фундаментом для функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки забезпечує баланс між владними повноваженнями та правами громадян, створює механізми прозорості, підзвітності та ефективності у реалізації місцевої політики, а її впровадження та розвиток сприяє формуванню сучасного адміністративного середовища, орієнтованого на забезпечення публічних інтересів та захист прав і свобод громадян.

Висновки до розділу 1

У першому розділі дослідження висвітлено взаємозв'язок між категоріями адміністративної процедури, адміністративного провадження та

адміністративного процесу; здійснено аналіз сучасних концептуальних підходів до визначення сутності адміністративного процесу з метою встановлення місця адміністративної процедури у системі адміністративного права; визначено цінність адміністративної процедури для права, економіки, політики та суспільства; охарактеризовано становлення та розвиток наукових концепцій щодо адміністративної процедури в Україні та за кордоном, визначено сутність і засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування.

1. Запропоновано розглядати категорію «адміністративний процес» виключно на теоретичному рівні як абстрактне позначення процесуальної форми діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Категорія «адміністративна процедура» розглядається як нормативно уніфікований порядок реалізації владних повноважень адміністративними органами, що надає процедурну форму їхній діяльності, а категорія «адміністративне провадження» визначається як нормативно закріплений порядок розгляду певного виду адміністративних справ. При цьому спільним для категорій «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» є поняття «адміністративне провадження».

Встановлено, що поняття «адміністративне провадження» традиційно використовується у процесуально-правовій науці для характеристики різних форм юридичної процесуальної діяльності. Воно закріплене у процесуальних кодексах та інших законах, що регламентують різні види судочинства та окремі процесуальні дії органів виконавчої влади.

Обґрунтовано, що адміністративне провадження є конкретизацією адміністративної процедури в межах певної предметної сфери адміністративно-процесуального регулювання, наприклад: провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконавче провадження, провадження щодо надання адміністративних послуг тощо. Таким чином, категорії «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» демонструють логіку переходу від абстрактного (концептуального) до конкретного (індивідуального) рівня.

2. Проаналізовано законодавство та наукові доктрини європейських країн і США щодо співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура». У польському праві та науковій літературі використовується термін «провадження» (*postępowania*), який поділяється на адміністративне (*postępowanie administracyjne*) для індивідуальної діяльності органів влади та судово-адміністративне (*postępowanie sądowo-administracyjne*) для судового розгляду скарг на дії адміністрації.

У Франції основним терміном для позначення процесуальних і процедурних дій є «*procédure*», тоді як судово-адміністративний процес позначається категорією «*justice administrative*». Всі адміністративні справи спершу розглядаються як адміністративна процедура, яка регламентується Кодексом взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією. У ФРН адміністративним процесом визнається лише судовий порядок вирішення спорів, який регулюється Законом «Про адміністративне судочинство». Діяльність же адміністративних органів, що стосується підготовки та прийняття актів або укладення публічно-правових договорів, здійснюється в межах адміністративної процедури, регламентованої Законом «Про адміністративну процедуру».

У США адміністративний процес розглядається у ширшому інтегрованому підході, що включає адміністративну процедуру. Це зумовлено специфікою та правовим статусом адміністративних агентств. Визначення адміністративної процедури у Кодексі США охоплює порядок реалізації програм агентств на їхньому розсуді відповідно до закону, що дозволяє поєднати управлінську та процедурну діяльність у єдину систему.

Вказано, що в останні роки в Україні з'явилася низка дисертаційних досліджень, присвячених адміністративній процедурі та механізмам реалізації окремих функцій державного управління. Обґрунтовано, що праці цінні тим, що ґрунтуються на функціонально-ціннісному підході до вивчення адміністративної процедури, позбавленому догматизму та формалізму. Зарубіжні дослідження відрізняються від вітчизняних застосуванням процедурних концепцій, які лягли в

основу розробки сучасного вчення про адміністративну процедуру. У європейських країнах доктрина і законодавчий процес у цій сфері розвиваються збалансовано, у той час як в Україні спостерігається активний розвиток теоретичних концепцій, які впливають на законодавчу діяльність.

3. Аргументовано, що засади адміністративної процедури як основи діяльності органів місцевого самоврядування включають: принцип законності – всі дії органів місцевого самоврядування мають здійснюватися виключно на підставі та у межах закону, що забезпечує верховенство права та попереджує зловживання владою; принцип публічності та відкритості – органи влади повинні забезпечувати доступ громадян до інформації про їхні права, процедурні можливості та результати розгляду адміністративних справ; принцип участі громадян – процедура передбачає механізми залучення громадян до прийняття рішень, зокрема шляхом консультацій, обговорень, подання заяв та скарг; принцип ефективності – адміністративні дії повинні бути організовані так, щоб досягти поставлених цілей у найкоротші строки, мінімізуючи бюрократичні перешкоди та надмірні витрати ресурсів; принцип справедливості та неупередженості – кожна особа повинна мати рівні права у взаємодії з органами самоврядування, а рішення повинні ухвалюватися об'єктивно, без дискримінації чи упередженості; принцип відповідальності та підконтрольності – органи місцевого самоврядування повинні відповідати за правильність і законність своїх дій перед громадянами та вищими органами влади, а також забезпечувати можливість оскарження рішень.

Вказано, що застосування адміністративної процедури на практиці дозволяє систематизувати порядок прийняття рішень органами місцевого самоврядування; забезпечити прозорість та контроль за їх виконанням; підвищити ефективність реалізації повноважень, зменшивши ризики зловживань; інтегрувати європейські стандарти адміністративної діяльності, такі як право бути заслуханим, право доступу до інформації та обов'язок мотивування рішень.

Зроблено висновок, що адміністративна процедура виступає фундаментом для функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки забезпечує

баланс між владними повноваженнями та правами громадян, створює механізми прозорості, підзвітності та ефективності у реалізації місцевої політики, а її впровадження та розвиток сприяє формуванню сучасного адміністративного середовища, орієнтованого на забезпечення публічних інтересів та захист прав і свобод громадян. Адміністративна процедура виступає системною основою діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечуючи правову визначеність, структурованість та прозорість управління на місцевому рівні. Вона формує стандарти поведінки посадових осіб, мінімізує можливості зловживання владою, гарантує дотримання прав громадян та підвищує якість управлінських рішень. У сучасних умовах процедура стає не лише інструментом врегулювання взаємин «влада – особа», а й ключовим елементом моделі ефективного та доброчесного місцевого врядування, що відповідає європейським стандартам і сприяє сталому розвитку територіальних громад.

Результати дослідження, проведеного в межах цього розділу, опубліковано в таких авторських працях: [129;130].

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ВИРІШЕНІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Види адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні

Наразі в сучасній українській науці адміністративного права відсутній усталений і загальноприйнятий підхід до визначення видів адміністративної процедури. Це зумовлено, передусім, доктринальним різноманіттям критеріїв, які застосовуються для класифікації адміністративних процедур, а також складністю, багатофункціональністю та різноспрямованістю завдань, що покладаються на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Досліджуючи це питання, недостатньо обмежитися простим поділом наявних видів адміністративної процедури. Необхідно здійснити їх типологізацію, основою якої виступає логіко-аналітичне осмислення різновидів адміністративних процедур та їх групування шляхом узагальнення і синтезу.

Насамперед слід визначити методологічний інструментарій, тобто методи наукового пізнання, що застосовуватимуться під час дослідження для досягнення максимально повного та обґрунтованого результату. У цьому контексті йдеться про використання двох основних методів, а саме класифікації та типології. Кожен із них має власне функціональне навантаження та наукове призначення. У науковій літературі здебільшого підкреслюється відмінність між ними: класифікація передбачає розподіл об'єктів на групи за окремими індивідуальними ознаками, тоді як типологія спрямована на узагальнення сукупності характерних рис, притаманних певним групам об'єктів [131].

Застосування типологічного методу стає необхідним у ситуації, коли дослідник має справу з різнорідними за структурою множинами об'єктів, у нашому випадку з різними видами адміністративної процедури, і прагне їх

впорядковано описати та пояснити. Типологічний підхід використовується для порівняльного аналізу найсуттєвіших характеристик, змістових рис та відмінностей, властивих конкретним видам адміністративної процедури [132]. На відміну від класифікації, типологія не базується на єдиному критерії поділу об'єктів на групи. Важливою ознакою, що відрізняє типологію від інших форм групування, зокрема від класифікації, є не лише спосіб отримання результату, а й його цільове призначення [133].

Класифікація виконує переважно аналітичну функцію. Вона дозволяє зафіксувати об'єктивні та закономірні зв'язки між досліджуваними об'єктами, у даному випадку між різновидами адміністративної процедури, шляхом їх розподілу на групи відповідно до визначених критеріїв. Унаслідок цього з'являється можливість чіткіше орієнтуватися в різноманітті досліджуваних явищ, оскільки кожна група посідає певне місце в межах конкретної класифікаційної моделі. Таким чином, класифікація забезпечує первинну, відносно поверхневу систематизацію знань про адміністративні процедури.

Типологія, своєю чергою, ґрунтується на результатах класифікації і виступає її логічним продовженням. Проте навіть найбільш деталізована класифікація не здатна сформувати цілісне та системне уявлення про досліджувані види, адже будь-яка сукупність класифікаційних схем не створює концептуально узагальнюючої моделі, обмежуючись лише співставленням за ознаками подібності та відмінності. Саме в цьому полягає принципова різниця між типологією та класифікацією. Сутність типології полягає у формуванні уявлення про органічну єдність системи загальних, істотних властивостей і характеристик видів адміністративної процедури як елементів певного ідеального типу, а також у поєднанні цих ознак в єдину узагальнену конструкцію.

Отже, у загальному процесі наукового пізнання типологія виконує переважно синтетичну функцію. Водночас між типологією та класифікацією існує тісний взаємозв'язок, оскільки вони спираються на єдність аналізу і синтезу як взаємодоповнювальних складових наукового мислення. Відомо, що синтез

неможливий без попереднього аналізу, однак і сам аналіз втрачає наукову цінність без подальшого узагальнення. У цьому розумінні класифікація як метод і процес наукового дослідження передують типології та становить її основу, визначаючи напрям подальшого поглибленого аналізу різноманіття адміністративних процедур. Типологічний метод застосовується для здійснення порівняльного аналізу особливостей різних їх видів. Він виступає не лише інструментом юридичної техніки, а й способом наукового мислення, що передбачає розчленування систем об'єктів та їх групування на основі узагальненої, ідеалізованої моделі.

Слід зазначити, що в різних правових системах сформувалися відмінні підходи до розуміння та виокремлення видів адміністративної процедури. Так, польська правнича наука переважно застосовує класифікаційний підхід, тоді як американські та німецькі дослідники частіше використовують типологічний метод. Подібні відмінності пояснюються системним баченням законодавця, яке передбачає розгляд адміністративної процедури як цілісної сукупності взаємопов'язаних елементів, що перебувають у мережі правових відносин і зв'язків. Такий підхід відзначається внутрішньою впорядкованістю та цілісністю. Наприклад, у Федеральному акті про адміністративну процедуру, так само як і в Законі Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», базові різновиди адміністративної процедури зосереджені в межах одного нормативного акта. Це не лише полегшує їх дослідження, а й створює умови для узагальнення та синтезу їхніх характеристик [134].

Застосовуючи метод класифікації, доцільно здійснити аналітичний огляд критеріїв, сформованих як у вітчизняній, так і в зарубіжній правовій доктрині для розмежування видів адміністративної процедури. Водночас використання типологічного підходу дає можливість перейти від опису до узагальнення та здійснити подальший синтез їх видового різноманіття, що буде розкрито в наступному розділі.

У зарубіжній науковій традиції застосовуються різні підстави класифікації адміністративних процедур. Зокрема, вони можуть розмежовуватися залежно від характеру правового акта, що приймається в межах процедури (декларативний, установчий, регулятивний або дискреційний акт); за формою об'єктивного закріплення результату процедури (адміністративний акт, адміністративний договір, постанова); залежно від її функціонального призначення, як процедура прийняття рішення або як процедура збору інформації; а також відповідно до мети її здійснення, для індивідуального захисту прав чи для охорони публічних інтересів. Окрім того, зарубіжні дослідники активно розробляють типологічні моделі адміністративних процедур, серед яких виділяють санкційні, компетенційні, процедурно-рішенняві, оціночні, нормотворчі та інші різновиди. Водночас запропоновані критерії класифікації мають здебільшого описовий характер і не завжди дозволяють розкрити глибинну природу адміністративної процедури. Саме тому доцільно розглядати їх як окремі різновиди та здійснювати порівняння в межах відповідних типів. Зокрема, Дж. Хав'єр Барнес запропонував використовувати єдиний критерій класифікації – це модель управління, через яку адміністративну процедуру можна розглядати в межах трьох типологічних конструкцій: квазісудової, квазізаконодавчої та колаборативної, із подальшим виділенням поколінь адміністративних процедур [135].

Представники української правничої науки традиційно надають перевагу саме класифікаційному підходу, групуючи адміністративні процедури за різними підставами.

За юридичною природою результату розрізняють нормотворчі та правозастосовні адміністративні процедури. Нормотворчі процедури спрямовані на підготовку і прийняття нормативно-правових актів, тоді як правозастосовні пов'язані з підготовкою, ухваленням та виконанням індивідуальних адміністративних актів [136].

За формою діяльності публічної адміністрації виділяють: процедури прийняття нормативних актів адміністрації; процедури прийняття індивідуальних

адміністративних актів; процедури укладення адміністративних договорів; процедури здійснення організаційних дій; процедури виконання технічних адміністративних дій.

За спрямованістю адміністративної процедури розмежовують внутрішні та зовнішні процедури.

Внутрішні процедури охоплюють взаємовідносини в межах системи органів публічної адміністрації, між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Вони відбуваються без участі приватних осіб і мають внутрішньоапаратний характер. У таких процедурах беруть участь виключно суб'єкти публічної адміністрації, а їх результатом зазвичай є проміжні управлінські рішення чи дії, наприклад передання матеріалів справи іншій посадовій особі. Подібні результати не породжують безпосередніх прав і обов'язків для громадян чи організацій і, як правило, не виступають самостійним об'єктом адміністративного або судового оскарження. Водночас внутрішні процедури можуть завершуватися рішеннями, що стосуються лише посадових осіб, наприклад актами за результатами атестації державних службовців. У межах таких відносин можливі правові конфлікти між органами влади та їх посадовими особами, які можуть вирішуватися шляхом примирних процедур або звернення до вищих посадових осіб. У певних випадках внутрішньоапаратний акт може бути оскаржений у суді самою посадовою особою, на яку він спрямований. Ініціатива відкриття внутрішньої процедури зазвичай належить посадовій особі [137].

Зовнішні адміністративні процедури, своєю чергою, регулюють взаємовідносини між органами публічної адміністрації та приватними суб'єктами, зокрема громадянами або юридичними особами. У сучасних умовах саме ці процедури набувають особливого значення, адже ефективність їх реалізації безпосередньо свідчить про рівень гарантій прав і свобод людини. Зовнішньоуправлінські процедури здійснюються з метою прийняття адміністративного акта, який має юридичні наслідки для осіб, організаційно не

підпорядкованих публічній адміністрації. Їх кінцевим результатом є ухвалення рішення по суті справи, що породжує права чи обов'язки для таких осіб. Відповідні адміністративні акти можуть бути оскаржені як у адміністративному, так і в судовому порядку [137].

Найбільш уживаною підставою для поділу адміністративних процедур у сучасному адміністративному праві вважається наявність або відсутність спору, тобто характер адміністративної справи. У європейській адміністративно-правовій доктрині процедури за цим критерієм традиційно розмежовують на спірні (позовні) та безспірні (непозовні). Такий підхід, зокрема, характерний для французької правової системи. Спірна адміністративна процедура розуміється як встановлений порядок розгляду і вирішення адміністративним органом конфлікту між ним та приватною особою. Натомість безспірна процедура охоплює вирішення адміністративних справ, у яких відсутній юрисдикційний розгляд спору.

В українській та польській адміністративно-правовій науці використовується близька за змістом класифікація: усі адміністративні процедури залежно від характеру індивідуально-конкретної справи поділяються на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні процедури пов'язані з розглядом юридичних конфліктів, здійсненням захисту порушених чи оспорюваних прав та інтересів, прийняттям владних рішень щодо застосування санкцій, а також відновленням порушених прав.

В Україні до юрисдикційних адміністративних процедур відносять, зокрема: провадження у справах про адміністративні правопорушення; розгляд адміністративними судами спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; дисциплінарні провадження; процедури розгляду звернень і скарг громадян та інші подібні процеси.

Неюрисдикційні процедури становлять окремий різновид адміністративних процедур, що виникають у сфері так званих позитивних

управлінських відносин і реалізуються в межах виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Аналізуючи різні підходи до класифікації адміністративних процедур, доцільно погодитися з позицією В. Б. Авер'янова, який наголошував на принциповій неможливості сформулювати вичерпний перелік неюрисдикційних (позитивних) процедур. На його думку, їх перелік є настільки ж динамічним, як і сама управлінська практика, що постійно змінюється залежно від розвитку суспільних відносин. Водночас серед найбільш поширених у діяльності органів виконавчої влади він пропонував виокремлювати реєстраційні, дозвільні та контрольні процедури [138].

Відповідно до характеру завдань, які виконують органи публічної адміністрації у взаємовідносинах із фізичними та юридичними особами, позитивні адміністративні процедури можуть бути згруповані таким чином: правонаділяючі процедури; процедури, спрямовані на забезпечення виконання громадянами і юридичними особами їх обов'язків; ліцензійно-дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольно-наглядові процедури; державно-заохочувальні процедури [139].

Кожна з названих груп залежно від сфери застосування та специфіки індивідуальних справ може деталізуватися і поділятися на підвиди. У цілому ж сучасні дослідники підкреслюють, що саме така класифікаційна модель адміністративних процедур є однією з найпоширеніших у сучасній адміністративно-правовій науці та може слугувати ефективним інструментом дослідження взаємодії різних суб'єктів із органами публічного управління.

З урахуванням суб'єкта, з ініціативи якого розпочинається зовнішня адміністративна процедура, прийнято розрізняти такі її різновиди:

– заявні процедури, що відкриваються за ініціативою приватної особи шляхом подання заяви до компетентного органу публічної адміністрації. До цієї групи належать процедури, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав особи, а також розгляд інших звернень громадян і юридичних осіб, пов'язаних із

задоволенням їх законних інтересів. Прикладами є надання адміністративних послуг (реєстрація, ліцензування), призначення соціальної допомоги тощо;

– процедури, що ініціюються органом публічної адміністрації. Вони починаються з ініціативи адміністративного органу за наявності потреби у захисті державних чи суспільних інтересів, забезпеченні прав і свобод громадян, запобіганні або припиненні адміністративних правопорушень. До найбільш поширених різновидів належать контрольні процедури щодо діяльності приватних осіб, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Крім того, залежно від характеру наслідків адміністративні процедури умовно можна поділити на позитивні (сприятливі) та негативні (обтяжуючі). У першому випадку рішення адміністративного органу не покладає на особу додаткових обов'язків і не обмежує її прав чи законних інтересів, тоді як у другому воно передбачає певні обмеження правового статусу особи.

Перелік критеріїв, за якими можуть класифікуватися адміністративні процедури, не є вичерпним і може бути розширений. Водночас навіть наведені підходи дозволяють сформулювати загальне уявлення про різноманіття процедур, що застосовуються у діяльності органів публічної адміністрації.

В українському правопорядку вже сформувалися певні особливості нормативного регулювання окремих видів адміністративних процедур на рівні законів та кодексів. Їх детальний аналіз буде здійснений у четвертому розділі дослідження. Типологічний підхід передбачається використати під час побудови концептуальної моделі адміністративної процедури, у межах якої планується узагальнити найбільш поширені різновиди адміністративних проваджень.

З метою визначення того, які саме види адміністративних проваджень закріплено в межах єдиної моделі адміністративної процедури, автор звернувся до Закону України «Про адміністративну процедуру» та проаналізував його структуру і зміст. У результаті встановлено, що запропонована цим Законом нормативна модель адміністративного провадження найбільш придатна для

процедур, що здійснюються за зверненням приватних осіб, тобто в межах заявного порядку.

Хоча стаття 36 Закону передбачає можливість відкриття адміністративного провадження і з ініціативи адміністративного органу, відповідні положення не містять достатньої деталізації щодо порядку початку таких проваджень, особливостей їх розгляду та ухвалення рішень. У четвертому розділі Закону закріплено загальні засади адміністративного провадження, однак вони не враховують специфіку різних його видів.

Запропонована законодавча конструкція не повною мірою відповідає потребам низки вже існуючих адміністративних проваджень, які формально підпадають під сферу дії Закону. Йдеться, зокрема, про: провадження, пов'язані з проведенням конкурсних процедур (наприклад, передбачених законодавством про концесії чи оренду державного та комунального майна); провадження у сфері надання адміністративних послуг; процедури розподілу обмежених матеріальних ресурсів між особами, що мають на них право (наприклад, забезпечення соціальним житлом); провадження, поєднані з контрольними або інспекційними процедурами (зокрема, застосування санкцій органами доходів і зборів, здійснення банківського нагляду та застосування заходів впливу Національним банком України чи Фондом гарантування вкладів фізичних осіб); провадження у діяльності колегіальних адміністративних органів.

З огляду на зазначене, доцільним видається перегляд структури нормативної моделі Закону України «Про адміністративну процедуру» та розширення переліку адміністративних проваджень із урахуванням їх особливостей. Такі особливості визначаються насамперед трьома ключовими чинниками: способом ініціювання провадження; типом органу публічної адміністрації; колом суб'єктів або об'єктів, яких стосується справа.

Отже, положення цього Закону потребують подальшого системного вдосконалення та внесення змін, спрямованих на формування уніфікованої моделі

адміністративної процедури, у межах якої могли б бути інтегровані різні види адміністративних проваджень.

У межах порівняльно-правового аналізу доцільно звернутися до доктринальних і законодавчих підходів інших держав. Слід зазначити, що в більшості праць європейських і американських дослідників використовується термін *types of administrative procedure*, який перекладається як «типи (види) адміністративної процедури». При цьому науковці здебільшого зосереджуються на змістовних характеристиках конкретних процедур у межах певного типу, а не на розмежуванні самих понять «тип» і «вид».

Законодавство про адміністративну процедуру таких держав, як Німеччина та США, часто розглядається як зразкове з точки зору застосування системного підходу до закріплення типів адміністративної процедури. Так, у Законі Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» передбачено три основні типи: неформальну, формальну процедуру та процедуру планування, тоді як у науковій літературі додатково виділяють ще й масову процедуру [140].

У німецькому адміністративному праві саме неформальна процедура вважається загальним правилом, тоді як формальна процедура виступає винятком і застосовується лише у випадках, прямо визначених законом. Неформальна процедура є універсальною формою адміністративного провадження і використовується для вирішення широкого спектра адміністративних питань, зокрема у сфері громадської безпеки, дорожнього руху, а також при видачі індивідуальних дозволів на будівництво, здійснення торгівлі чи підприємницької діяльності, отримання ліцензій, концесій або субсидій [141].

Її неформальний характер проявляється у відсутності жорстко встановлених вимог щодо строків, форми та змісту процедури. Закон не містить спеціальних правил стосовно форми заяви, проведення усних слухань чи способу ухвалення остаточного рішення. Це надає адміністративному органу значну свободу розсуду під час здійснення провадження, водночас зобов'язуючи його

діяти в межах закону та забезпечувати дотримання основних прав учасників процедури. Головним призначенням неформальної процедури є забезпечення оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень [142].

Базові принципи адміністративного права застосовуються як у неформальних, так і у формалізованих процедурах. Потреба у використанні формалізованих процедур виникає тоді, коли адміністративні рішення здатні істотно впливати на важливі суспільні інтереси або права окремих осіб. Це, зокрема, стосується рішень щодо будівництва транспортної інфраструктури чи аеропортів, надання державних пенсійних гарантій, видачі дозволів на спорудження електростанцій або об'єктів атомної енергетики.

Вимоги до формальних процедур визначаються не лише Законом ФРН «Про адміністративну процедуру», а й спеціальними нормативними актами, які конкретизують його загальні положення. Головна різниця між формальними і неформальними процедурами полягає в їхній внутрішній організації, передусім у наявності чітко визначених обов'язкових стадій.

До таких стадій у формальній процедурі належать: відкриття формального провадження; розгляд справи, що включає проведення усних слухань; ухвалення остаточного адміністративного рішення з детальним мотивуванням; виконання прийнятого рішення; застосування прискореної процедури оскарження. Для неформальних процедур частина зазначених етапів не є обов'язковою.

Німецьке законодавство також передбачає особливий різновид формальної процедури, як-то процедуру планування. Вона використовується для розроблення офіційних програм шляхом підготовки планів та оприлюднення правил, що визначають порядок діяльності відповідних комітетів. Планування розглядається як упорядкована система послідовних дій адміністративного органу, спрямованих на координацію певної сфери суспільного життя [143].

Такі плани можуть стосуватися будівництва доріг, водних і залізничних шляхів, телекомунікаційних ліній, аеропортів, об'єктів утилізації відходів, атомних електростанцій тощо. Основна особливість цієї процедури полягає у

всебічному аналізі обставин справи та забезпеченні участі як зацікавлених осіб, так і громадськості.

Як правило, спеціальні закони встановлюють вимоги до процедур затвердження планів, однак за відсутності таких норм застосовуються загальні положення адміністративної процедури. Важливою рисою планувальної процедури є те, що орган, який готує та затверджує план, одночасно відповідає і за його реалізацію. Її мета полягає не лише у формальному затвердженні плану, а й у прийнятті рішення, здатного збалансувати суперечливі державні, суспільні та приватні інтереси. Для цього процедура проходить кілька етапів: підготовку проєкту, його оприлюднення, проведення публічних слухань, консультації та офіційний розгляд.

Останнім часом у німецькому адміністративному праві дедалі більшого значення набувають так звані масові процедури, у яких беруть участь значні групи населення. У таких випадках волевиявлення може здійснюватися як безпосередньо громадянами, так і через їх представників. Хоча поняття «масова процедура» не закріплене у Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» чи інших нормативних актах, воно активно використовується в науковій літературі для позначення процедур із великою кількістю учасників, від кількох десятків тисяч осіб.

Прикладами можуть бути провадження, пов'язані з видачею дозволів на будівництво або розширення аеропортів, спорудження атомних реакторів, нафтопереробних підприємств чи автомагістралей. Такі процедури зачіпають ключові суспільні інтереси, що й обумовлює їх масовий характер. Їх поява значною мірою пов'язана з активізацією громадянського суспільства у 1970-х роках.

Головна функція масової процедури полягає у забезпеченні участі громадськості в ухваленні рішень, які істотно впливають на умови життя населення, а також у допомозі адміністративним органам у вирішенні складних управлінських питань. Водночас вона спрямована на досягнення балансу між

публічними та приватними інтересами, а також на оптимізацію витрат часу й ресурсів.

Отже, у Німеччині різновиди адміністративної процедури систематизовані в одному законодавчому акті, що значно полегшує їх структурний аналіз. У наукових дослідженнях при цьому широко застосовується типологічний підхід, який передбачає змістовне вивчення різних типів процедур та узагальнення знань про них.

Звертаючись до положень Федерального акта США «Про адміністративну процедуру», варто зазначити, що класифікація процедур там пов'язана передусім із типами нормотворення: формальним, неформальним, винятковим, гібридним і погоджувальним. Під нормотворенням розуміється процес, у межах якого агентства розробляють, змінюють або скасовують нормативні правила [144].

Прийняті агентствами правила можуть мати як загальний, так і індивідуальний характер і спрямовані на реалізацію законів або державної політики. Якщо такі правила ухвалені в межах компетенції агентства та відповідно до встановлених процедур, вони набувають сили закону. Верховний суд США у своїй практиці підтвердив, що нормативні акти агентств мають обов'язкову силу, а їх порушення тягне юридичну відповідальність.

Формальне, неформальне та виняткове нормотворення відрізняються передусім рівнем участі приватних осіб у процесі ухвалення правил. Чим ширша участь зацікавлених суб'єктів, тим більш легітимним сприймається відповідне правило та тим більшу довіру воно викликає у суспільства.

Переважна більшість федеральних агентств здійснює нормотворення саме через неформальну процедуру. Її також називають процедурою повідомлення та коментування, і вона врегульована § 553 АПА. Відповідно до цієї норми агентство зобов'язане забезпечити участь громадськості, опублікувавши проєкт правила у Федеральному реєстрі. Протягом визначеного строку зацікавлені особи можуть подавати свої зауваження і пропозиції [145].

Такий зворотний зв'язок є важливим як для підвищення якості майбутнього рішення, так і для забезпечення його подальшого виконання. Хоча АПА встановлює лише мінімальні вимоги щодо участі громадськості, неформальна процедура все ж забезпечує можливість реалізації права на участь у нормотворенні [146].

Формальна процедура регламентується § 556–557 АПА. Зазвичай агентства застосовують неформальне нормотворення, однак у випадках, прямо передбачених законом або за вимогою Конгресу, використовується формальна процедура. Вона побудована за зразком судового процесу: сторони подають докази, можуть допитувати свідків, а рішення ухвалюється з дотриманням процесуальних стандартів, подібних до судових [147].

Таке провадження здійснюється суддею з адміністративних справ або посадовою особою агентства, яка має відповідні повноваження. Закон також забороняє неформальні контакти між зацікавленими особами та представниками агентства під час проведення формального нормотворення.

Щодо виняткового нормотворення варто вказати, що у межах цієї процедури участь громадськості не є обов'язковою, і рішення щодо її залучення агентство приймає на власний розсуд. Федеральний акт про адміністративну процедуру визначає сфери, у яких допускається використання виняткового нормотворення. До них належать питання оборонної та зовнішньої політики; внутрішнє управління агентством, включно з кадровими питаннями, управлінням державною власністю, кредитними ресурсами, субсидіями, фінансовою допомогою та контрактами; правила тлумачення, загальнополітичні декларації, а також норми, що регулюють організацію, процедури й адміністративну практику агентства. Крім того, виняткове нормотворення застосовується у випадках, коли агентство обґрунтовано вважає, що проведення публічної процедури ухвалення акта не має практичної доцільності, є надмірним або суперечить суспільним інтересам [148].

Гібридне нормотворення використовується у двох основних ситуаціях: за вимогою федерального суду або за ініціативою Конгресу. Воно отримало таку назву через поєднання рис законодавчої процедури створення норм із судовими процесуальними елементами. Порівняно з формальною процедурою, передбаченою §§ 556–557, і неформальною процедурою за § 553, цей вид нормотворення є більш гнучким та орієнтованим на ширше залучення зацікавлених осіб. Його структура багато в чому подібна до формальної: агентство організовує слухання, забезпечує можливість усних виступів учасників, а також допускає проведення перехресного допиту. Додатковими інструментами часто виступають допити експертів і встановлення додаткових строків для подання коментарів. Такі механізми застосовуються здебільшого тоді, коли нове правило впливає на обмежене коло осіб. Суди можуть наполягати на використанні саме гібридної процедури, спираючись на принцип належної правової процедури для максимального захисту інтересів сторін [149].

Погоджувальне (договірне) нормотворення є допоміжним механізмом щодо традиційних неформальних процедур і дає змогу агентствам проводити консультації із зацікавленими суб'єктами ще на етапі підготовки правил. Воно регулюється § 561 Федерального акта про адміністративні процедури. Його головна мета полягає у підвищенні ефективності адміністративної діяльності та зменшенні майбутніх конфліктів шляхом раннього залучення зовнішніх груп, які мають істотний інтерес до змісту майбутнього правила. На практиці представники агентства та заінтересовані сторони спільно обговорюють проект адміністративного акта. Після цього агентство публікує проект у Федеральному реєстрі, і він проходить усі стадії неформального нормотворення. Такий підхід дає змогу досягти попереднього консенсусу ще до прийняття остаточного рішення. Відповідно до Акта про погоджувальне нормотворення 1996 року керівник агентства має право створити спеціальний комітет для розроблення та узгодження проекту правила. До його складу може входити до 25 осіб. Якщо членам комітету вдається досягти спільної позиції, вони готують узгоджену доповідь; якщо ж

повного консенсусу немає, документ містить лише погоджені положення. Такі висновки мають рекомендаційний характер і не є обов'язковими для агентства. Зазвичай агентство використовує погоджувальну процедуру на власний розсуд, проте в окремих випадках Конгрес може вимагати її застосування під час прийняття правил у певній сфері [150].

Підхід американського законодавця до класифікації адміністративних процедур має кілька характерних рис, що відрізняють його від моделей інших держав. По-перше, законодавчо закріплено реальну можливість громадян активно брати участь у неформальному нормотворенні. По-друге, спостерігається дуалістичність процедур, коли в межах одного процесу поєднуються елементи кількох процедурних форм. По-третє, агентства наділені значною дискрецією щодо вибору процедури, хоча вона може бути обмежена рішеннями Конгресу або федеральних судів. По-четверте, основою класифікації виступає саме тип нормотворення.

Розглянемо також підходи до класифікації адміністративних проваджень у Польщі, які аналізуються у вузькому значенні (*sensu stricto*) та широкому (*sensu largo*). Зосередимося на провадженнях у широкому розумінні, зокрема на юрисдикційних і неюрисдикційних адміністративних процедурах.

Найпоширенішим різновидом юрисдикційного провадження є загальне адміністративне провадження (*postępowanie jurysdykcyjne ogólne*). Воно здійснюється органами публічної адміністрації та іншими уповноваженими суб'єктами відповідно до Кодексу адміністративного провадження і завершується прийняттям адміністративного акта [151].

Особливі адміністративно-юрисдикційні провадження (*postępowania jurysdykcyjne szczególne*) вирізняються спеціальним правовим регулюванням і конкретною предметною сферою. До них належать, наприклад, митні, податкові, дипломатично-консульські провадження, а також процедури у сфері соціального страхування. Передусім у їх регулюванні застосовуються норми спеціальних законів. Якщо ж такі акти не містять необхідних положень, використовуються

норми Кодексу адміністративного провадження. Завершується таке провадження прийняттям рішення органом публічної адміністрації у формі адміністративного акта або укладенням адміністративної угоди. Окремо виділяють також юрисдикційне провадження, що закінчується мовчазним вирішенням справи, порядок якого встановлений розділом II главою 8а Кодексу адміністративного провадження.

Самостійним різновидом адміністративного провадження виступає виконавче провадження, яке врегульоване спеціальним Законом «Про виконавче провадження в адміністрації». Його призначення полягає у забезпеченні примусового виконання обов'язків, що випливають з адміністративних актів, ухвалених у межах юрисдикційного провадження.

Окремо виділяють провадження щодо розв'язання спорів про підсудність між органами місцевого самоврядування та органами державної адміністрації, а також між суб'єктами, які здійснюють функції державного управління. Такі процедури регулюються статтями 22 ч. 1 та 23 Кодексу адміністративного провадження. Спори можуть мати позитивний або негативний характер. Позитивний спір виникає тоді, коли кілька органів вважають себе компетентними прийняти рішення у справі. Негативний спір, навпаки, має місце тоді, коли жоден орган не визнає за собою повноважень щодо її розгляду. Подібні процедури також називають компетенційними провадженнями. Вони вирішуються органами вищого рівня державного управління або адміністративними судами. Наприклад, спір між Мазовецьким та Люблінським воєводствами розглядає міністр, відповідальний за сферу публічної адміністрації (*minister właściwy do spraw administracji publicznej*) [152].

Наступну групу становлять спеціальні провадження (*postępowania odrębne*, або спеціальні). Їх характерною рисою є те, що вони не спрямовані безпосередньо на вирішення індивідуальних справ приватних осіб. Такі процедури здійснюються переважно в інтересах суспільства або громади, а норми Кодексу адміністративного провадження застосовуються до них лише субсидіарно. До цієї

категорії належать, зокрема, контрольно-наглядові провадження. Їх завдання полягає у перевірці адміністративної діяльності з точки зору законності, встановленні причин можливих порушень та виробленні рекомендацій щодо усунення негативних наслідків і недопущення їх у майбутньому. Контрольні процедури здійснюються Вищим контрольно-ревізійним управлінням і регламентуються Законом Польщі від 15 липня 2011 року «Про контроль в органах державного управління». До спеціальних проваджень також відносять законодавче провадження, спрямоване на підготовку та прийняття нормативно-правових актів органами публічної адміністрації, а також виборче провадження, метою якого є відбір осіб для виконання функцій державного управління або реалізація волевиявлення членів громади щодо способів вирішення питань місцевого значення.

Останню групу становлять неюрисдикційні адміністративні провадження, які в науковій літературі часто визначають як додаткові процедури (*postępowania dodatkowe*). Їх призначення полягає у підтвердженні або встановленні юридично значущих фактів, визначенні правового статусу особи чи оцінці діяльності органів державного управління. До таких процедур належить провадження щодо видачі сертифікатів, яке регламентується розділом VII Кодексу адміністративного провадження, а також розділом VIIa Податкового кодексу. Сертифікат являє собою офіційний документ, що видається компетентним органом на прохання особи і підтверджує певний факт або її правовий статус.

До цієї ж групи відноситься провадження за скаргами та клопотаннями, порядок якого встановлений розділом VIII Кодексу адміністративного провадження. Його метою є оцінка якості функціонування органів і установ, зазначених у статті 221 ч. 1 Кодексу, через подання фізичними або юридичними особами відповідних заяв чи скарг. Предметом звернення можуть бути, наприклад, пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів, повідомлення про можливі зловживання владою, прохання сприяти реалізації прав і законних інтересів або інформування про порушення. У свою чергу, скарги можуть стосуватися

неналежного виконання повноважень органом чи посадовою особою, порушення прав заявників або затягування розгляду справ.

Конституція Республіки Польща гарантує кожному право звертатися з петиціями, заявами та скаргами до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до громадських організацій і установ. Водночас закон прямо забороняє переслідування громадян чи членів їхніх сімей за подання таких звернень, у тому числі за критику діяльності або рішень органів влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності чи посадових осіб.

Підхід польського законодавця до визначення видів адміністративного провадження істотно відрізняється від підходів, застосованих у двох попередньо розглянутих державах, насамперед своєю диференційованістю. У Кодексі адміністративного провадження відображено узагальнену модель адміністративної процедури, оскільки в ньому закріплено найбільш поширені види проваджень, що охоплюють ключові напрями діяльності органів публічного управління. Водночас щодо спеціальних різновидів проваджень законодавець передбачає окреме, спеціалізоване правове регулювання.

Останньою країною, яку доцільно розглянути в межах порівняльного аналізу, є Франція. У цій державі вирішальним чинником, що зумовив поділ адміністративної процедури на спірну та безспірну, стало інституційне відокремлення судової адміністрації від виконавчої. Таке розмежування було необхідним для забезпечення незалежності адміністративної юстиції, тоді як виконавча адміністрація зосередилася на реалізації управлінських функцій [153].

Протягом тривалого часу Державна рада Франції залишалася єдиним органом адміністративної юстиції. Саме вона відіграла визначальну роль у формуванні французької моделі адміністративного судочинства, яка історично розвивалася всередині системи виконавчої влади. Незалежність адміністративних судів забезпечувалася шляхом їх інституційного відокремлення від органів, що безпосередньо здійснюють державне управління. До повноважень Державної ради

належало не лише позасудове врегулювання конфліктів у сфері публічної влади, а й визначення підвідомчості спорів, що виникають на межі різних галузей права. Нині для виконання своїх функцій Державна рада поділена на п'ять секцій: чотири здійснюють контроль у сфері управління, а одна виконує судові функції. Її діяльність має подвійний характер, а саме консультативний та юрисдикційний, що проявляється як у наданні висновків органам влади, так і в розгляді адміністративних спорів.

У французькій правовій доктрині традиційно виділяють три основні типи адміністративної процедури: безспірну адміністративну процедуру; неюрисдикційну спірну адміністративну процедуру; юрисдикційну спірну процедуру.

Безспірна адміністративна процедура характеризується високим рівнем формалізації діяльності адміністративних органів, результатом якої є прийняття адміністративного акта. Упродовж тривалого часу вона регулювалася розпорошеними нормативними положеннями, що містилися в законах, декретах, загальних принципах права та судовій практиці адміністративних судів. Саме судова практика сформувала обов'язок адміністративних органів дотримуватися вимог щодо форми актів і порядку їх ухвалення. Сьогодні безспірна процедура кодифікована в окремому акті, зокрема Кодексі взаємовідносин між громадянською та адміністрацією. Визначальною ознакою, яка відмежовує її від спірної процедури, є особливості реалізації права на захист.

Неюрисдикційна спірна адміністративна процедура розглядається як форма позасудового адміністративного перегляду. Вона може здійснюватися у двох основних формах: 1) подання скарги до органу, що ухвалив рішення (внутрішня апеляція *recours gracieux*); 2) подання скарги до вищого адміністративного органу (ієрархічне звернення *recours hiérarchique*).

У результаті таких процедур ухвалюється новий адміністративний акт або тим самим органом, або органом вищого рівня. Французькі адміністративні органи активно застосовують ці позасудові механізми, оскільки вони дозволяють

зменшити кількість справ, що передаються до адміністративних судів. У деяких сферах спеціальні адміністративні скарги встановлені законом як обов'язкова попередня стадія захисту прав, наприклад у питаннях державних боргів.

Юрисдикційна спірна адміністративна процедура охоплює конфлікти щодо рішень або дій органів влади, які підлягають розгляду адміністративними судами. Вона регулюється як загальними нормами права і судовою практикою, так і спеціальним процесуальним кодексом. Судовий розгляд адміністративних справ у Франції традиційно поділяється на дві великі категорії: процес щодо перевищення владних повноважень (*ultra vires*), коли заявник просить скасувати акт через його незаконність, і повний судовий розгляд (*plein contentieux*), у межах якого суд може не лише скасувати акт, а й вирішити спір по суті.

Отже, ключовими чинниками, що зумовили поділ адміністративної процедури у Франції на спірну та безспірну, є особливий квазістатус Державної ради та специфічна організація адміністративної юстиції, яка історично функціонувала всередині системи виконавчої влади.

Варто вказати, що представники української правової науки, аналізуючи види адміністративної процедури, здебільшого застосовують метод класифікації, групуючи їх за різними критеріями: за юридичною природою результату, формою діяльності публічної адміністрації, спрямованістю процедури, наявністю чи відсутністю спору, суб'єктом ініціювання процедури тощо.

Водночас з огляду на багатоманітність критеріїв, складність і різноплановість адміністративних процедур доцільним видається використання методу типології під час розроблення концептуальної моделі адміністративної процедури. Цей метод ґрунтується на логіко-аналітичному дослідженні видів процедур та їх подальшому синтезі. Його призначення полягає у формуванні уявлення про органічну єдність адміністративної процедури як системи, що складається з комплексу спільних, суттєвих ознак і властивостей різних її видів. Іншими словами, класифікація забезпечує аналітичне розмежування процедур,

тоді як типологія дозволяє об'єднати їх у цілісну, впорядковану та уніфіковану модель.

У законодавстві Німеччини та США щодо адміністративної процедури простежується саме типологічний підхід, який дає змогу системно закріпити види процедур в одному нормативному акті. Це полегшує як теоретичні дослідження, так і практику правозастосування. У польському Кодексі адміністративного провадження, навпаки, переважає класифікаційний підхід. Французька модель поєднує обидва методи: доктрина тяжіє до типології, виокремлюючи безспірну, неюрисдикційну спірну та юрисдикційну процедури, тоді як законодавець застосовує класифікаційний підхід, регулюючи спірну й безспірну процедури в різних кодексах, як-то Кодексі адміністративного судочинства та Кодексі взаємовідносин між громадськістю і адміністрацією.

Таким чином, при формуванні концептуальної моделі адміністративної процедури доцільно спиратися саме на метод типології, який дозволяє впорядкувати найбільш поширені види адміністративної процедури та інтегрувати їх у єдину нормативну конструкцію.

Переходячи до предмету нашого дослідження доцільно підкреслити, що важливою формою публічної влади в Україні є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства, оскільки активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної та правової держави, що створює умови, необхідні для наближення влади до народу, створення гнучкої системи територіального управління, пристосованої до місцевих умов і особливостей. Місцеве самоврядування сприяє ініціативам громадян, але кінцева мета – це розвиток місцевої демократії [154].

Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає уніфіковані правила відносин громадян із органами місцевого самоврядування [155]. Завдання адміністративних процедур полягає у сприянні реалізації прав і законних інтересів

фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань [156].

Адміністративну процедуру традиційно поділяють на види в залежності від різних критеріїв. Так, наприклад, за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, адміністративну процедуру поділяють на: ту, що ініціює приватна особа (заявна); ту, що ініціює суб'єкт публічного адміністрування (втручальна).

Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють: прості, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру та ухвалити адміністративний акт без потреби залучення інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи; складні, які потребують здійснення складних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи.

За критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками адміністративної процедури: ті, що здійснюються одним суб'єктом публічної адміністрації; ті, що здійснюються кількома суб'єктами публічної адміністрації.

За наслідками для особи адміністративну процедуру поділяють на: правонадавальну або правопідтверджувальну; правообмежувальну; зобов'язальну [157].

Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні; дозвільні; ліцензійні; контрольно-наглядові; екзаменаційні; експертні; акредитаційні; приватизаційні; із розгляду скарг [158].

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа повинна бути наділена адміністративною правосуб'єктністю, яка включає в себе адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність. В Україні органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за функції та повноваження, які на них покладено згідно Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 32), «Про освіту» (стаття 66), «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та багатьох інших.

Зокрема, органи місцевого самоврядування взаємодіють з іншими суб'єктами за такими напрямками:

1. Соціально-культурний розвиток шляхом забезпечення наявності та безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості здобуття освіти державною мовою тощо.

Наприклад, Рішенням Київської обласної ради № 040-01-VIII від 24 грудня 2020 року затверджено Київську обласну цільову програму «Турбота» на 2021-2025 роки. Затверджено порядок використання коштів, передбачених в обласному бюджеті на надання адресної грошової допомоги жителям Київської області, які опинилися у складних життєвих обставинах та звернулися до депутатів Київської обласної ради. Головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем Програми визначено Департамент соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації, а головним виконавцем Програми – Департамент соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації, районні державні адміністрації [159].

2. Використання та охорона земель, природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища шляхом внесення пропозиції до відповідних органів щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

3. Забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян шляхом забезпечення розгляду звернень громадян та їх об'єднань, здійснює контроль за

станом цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території.

4. Економічний розвиток та захист та оборона територіальних громад беруть участь у запровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Варто підкреслити, що у діяльності органів місцевого самоврядування процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації [160]. Наприклад, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади здійснюється у таких формах:

1. Звернення – це форма взаємодії, при якій місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть запитувати та отримувати необхідну інформацію як між собою, так і після підготовки спільного звернення звертатися до іншого органу державної влади.

Взаємодія з постійно діючими комісіями органів місцевого самоврядування також може відбуватися у формі звернень. Наприклад, звернення до Постійної комісії Київської обласної ради з питань екології, природокористування, водних ресурсів, ліквідації наслідків аварії Чорнобильської атомної електростанції та інших надзвичайних ситуацій про повторне звернення до Департаменту цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної військової (державної) адміністрації з вимогою завчасно та подати в повному обсязі на розгляд спеціалізованої постійно діючої комісії Інформація Київської обласної ради про заплановані зміни до діяльності та завдань «Регіональної цільової програми захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2018-2023 роки» (планування та реалізація закупівель, зміни та заходи щодо впровадження,

питання створення та використання регіонального матеріального резерву, закупівля спецтранспорту).

2. Доручення – це форма зовнішньої взаємодії, при якій суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, дає вказівки щодо підготовки документів та здійснення системи заходів щодо виконання завдань у певній сфері.

3. Рекомендації – це форма взаємодії, в якій окреслюються побажання, поради, доручення щодо організації та проведення певних адміністративних, організаційно-правових та інших видів заходів, а також щодо виконання певних дій, необхідних для виконання поставлених завдань. Наприклад, Київська обласна рада рекомендувала Управлінню цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної військової (державної) адміністрації врахувати всі потреби територіальних громад Київської області щодо об'єктів укриття та системи оповіщення тощо.

4. Організація спільних конференцій, круглих столів та інших науково-освітніх заходів з метою розвитку інститутів громадянського суспільства та захисту прав, свобод та інтересів громадян.

5. Консультації та надання висновків. Так, консультації можуть проводитися щодо: 1) показників проектів регіональних бюджетів в частині розподілу інвестиційних субсидій на соціально-економічний розвиток територій та інших програм між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення; 2) індикатори проектів районних бюджетів в частині: а) встановлення планових показників формування бюджетів сіл, містечок, міст районного значення; б) розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами сіл, селищ та міст районного значення; в) розподіл інвестиційних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інші програми між бюджетами сіл, селищ та міст районного значення; 3) проекти регіональних програм соціально-економічного розвитку [161].

Окремим видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є міжнародна взаємодія. Зокрема стаття 10

Європейської хартії місцевого самоврядування [162] визначає право органів місцевого самоврядування на свободу об'єднань. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом об'єднання з метою захисту та просування своїх спільних інтересів, а також бути членом міжнародного об'єднання органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

Органи місцевого самоврядування мають право співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, які можуть бути передбачені законом [163].

Необхідною передумовою здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угоди або договори про співробітництво (партнерство, дружба і взаємодопомога, спільна діяльність тощо), в яких закріплюються основні цілі та організаційно-правові форми спільної взаємодії.

Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру і відносяться до актів місцевого регулювання, хоча і укладаються між суб'єктами різних держав. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатогранний характер і створює систему міжнародних відносин на місцевому та регіональному рівнях, які залежно від різних ознак можна класифікувати та ідентифікувати як такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва [164, с. 24-25].

Існує три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування [164, с. 24]. Перший, загальний рівень включає вивчення, оволодіння та впровадження актуальних світових стандартів формування, розвитку та функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному як на державному рівні (з його позитивним

протекціонізмом місцевої демократії), так і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Другий рівень охоплює обмін досвідом в управлінні місцевою економікою та управлінні місцевими і регіональними процесами функціонування населених пунктів. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм і стандартів організаційної та управлінської діяльності та передових практик управління на місцях.

Третій рівень передбачає формування і розвиток багатогранної і багаторівневої взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських формувань, бізнес-структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць з іноземними партнерами і проявляється через різні зв'язки. Найважливішу роль в їх реалізації відіграють міжособистісні відносини [164, с. 24].

Варто вказати, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянами також пов'язано з адміністративними процедурами, які містить такі чотири основні стадії: підготовка справи до розгляду; розгляд і вирішення справи; оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб; перегляд адміністративного акта.

Думається, що варто більш детально розглянути наведені стадії. Відповідно до норм Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура ініціюється за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, а також виконання визначених законом обов'язків. Також може ініціюватися органом місцевого самоврядування в порядку здійснення ним контрольних повноважень.

Заява може бути подана як в усній, так і у письмовій формі. Варто зауважити, що усна заява викладається особою (заявником) під час особистого прийому та обов'язково фіксується з дотриманням вимог уповноваженою особою органу місцевого самоврядування, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником.

Письмова заява подається до органу місцевого самоврядування особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до норм чинного законодавства. Також передбачена можливість надсилати письмові заяви поштою (електронною поштою) або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку.

Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною, і вона, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі) [165].

Заява подається до органу місцевого самоврядування, до заяви обов'язково додаються документами, що є необхідними для її розгляду. Можуть подаватися копії таких документів. Заява підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до правил ведення діловодства в день її надходження до органу місцевого самоврядування. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг [165].

Заявникові не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви, орган місцевого самоврядування зобов'язаний видати особисто або надіслати поштою чи електронною поштою заявнику довідку, в якій має бути зазначено дата й номер реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно. Якщо заяву подано з недотриманням установлених законом вимог, орган місцевого самоврядування залишає таку заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків. Уповноважена особа органу місцевого самоврядування повинна у повідомленні зазначити спосіб усунення недоліків та роз'яснити порядок оскарження такого рішення.

Наступна стадія розгляд і вирішення справи вважається основною в межах адміністративної процедури. Саме на цій стадії здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів справи та ухвалення рішення. У межах цієї стадії можемо

виділити процедурні етапи. На орган місцевого самоврядування покладено обов'язок перевірити достатність, а також обґрунтованість матеріалів у справі, і в разі коли виникає потреба: витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування; залучити до участі в адміністративній процедурі адресата; повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній; надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи; вирішити питання про залучення до участі у провадженні і осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи [165].

Останньою обов'язковою стадією є оформлення адміністративного акта та його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб. Як заявні, так і втручальні адміністративні процедури завершуються прийняттям адміністративного акта. Адміністративний акт підлягає реєстрації органом місцевого самоврядування упродовж дня, що настає за днем його ухвалення. Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи, якщо інше не передбачено законодавством або самим органом місцевого самоврядування. Доведення такого акта до відома особи здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою (електронною поштою) чи передання з використанням інших засобів зв'язку.

Варто зазначити, що надзвичайно широке використання досягнень інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічної адміністрації поклато початок можливості реалізації електронних адміністративних процедур. Новації українського законодавства (наприклад, застосунок «Дія») свідчать про підвищення уваги держави до формування інформаційного суспільства в Україні, розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі, боротьба з бюрократичним апаратом тощо.

Однак розвиток електронного врядування в Україні, у тому числі реалізація адміністративних процедур в електронній формі, стримується наявністю великої кількості проблем правового, організаційного й матеріального-технічного характеру.

Аналізуючи досвід держав-членів ЄС у досліджуваній сфері, варто зазначити, що реалізація адміністративних процедур в електронній формі зазвичай відбувається через єдині онлайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних електронних процедур як для громадян, так і для бізнесу. Здійснення електронних процедур на загальнодержавному рівні за допомогою єдиного веб-порталу сприяє підвищенню зручності пошуку необхідної процедури й уніфікації вимог для відповідних процедур [166].

У зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони Президент України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Володимир Зеленський підписав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Діє воєнний стан з 24 лютого 2022 р. Такі обставини також мали свій вплив на можливість реалізації електронних адміністративних процедур. Оскільки, на деяких територіях України обмежена нормальна робота уповноважених адміністративних органів, а також велика кількість осіб через об'єктивні обставини фізично не можуть особисто звертатися до органів місцевого самоврядування.

Саме тому передбачена можливість через сайти, електронні портали та застосунок «Дія» у онлайн форматі реалізовувати свої законні права, свободи та інтереси. Через застосунок «Дія» можуть бути реалізовані прості адміністративні процедури. Також за допомогою цього застосунку можуть бути здійснені ліцензійні процедури, також дозвільні процедури. Також за допомогою цього застосунку може бути подана адміністративна скарга або заява. Вбачається, що надзвичайно позитивним є запровадження електронних черг на сайтах різних суб'єктів публічної адміністрації. Тобто, особа (заявник) може зареєструватися та

обрати із запропонованого переліку зручну для себе дату і час щоб звернутися до органу місцевого самоврядування та вирішити своє питання.

Підсумовуючи наведене, важливо зазначити, що адміністративні процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зумовлюють підвищення рівня організації та ефективності співпраці зі всіма суб'єктами взаємодії, а також повинні здійснюватися на основі поваги як прав, свобод, та законних інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів, а також інтересів держави.

Адміністративні процедури є невід'ємною складовою діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначають ефективність реалізації місцевої демократії. Вони створюють юридично врегульовану систему взаємодії громадян, бізнесу та органів влади, забезпечують прозорість і передбачуваність прийняття рішень, а також мінімізують ризик зловживань і порушень прав громадян. Місцеве самоврядування, як форма публічної влади, виступає посередником між державою та громадою, наближаючи управлінські рішення до людей, адаптуючи їх до конкретних соціально-економічних та територіальних особливостей.

Адміністративні процедури реалізуються через чітко визначені стадії: підготовку справи, її розгляд, ухвалення адміністративного акту та доведення його до відома заінтересованих осіб. Законодавство передбачає як традиційні, так і електронні форми здійснення процедур, що особливо актуально в умовах воєнного стану та розвитку цифрового врядування. Важливою характеристикою таких процедур є їхня спрямованість на захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, дотримання принципів законності, справедливості та ефективності.

Місцеве самоврядування здійснює широкий спектр функцій: соціально-культурний розвиток, охорону навколишнього середовища, підтримку правопорядку, економічний розвиток та участь у заходах щодо оборони та безпеки територіальних громад. Для цього органи влади використовують різні форми взаємодії, зокрема звернення, доручення, рекомендації, консультації, організацію

спільних заходів, а також міжнародне співробітництво з іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Сучасні тенденції свідчать про активне впровадження електронних адміністративних процедур, що забезпечує доступність державних послуг, зручність для громадян і уніфікацію вимог до їх виконання. Впровадження таких технологій, зокрема через застосунок «Дія», дозволяє громадянам здійснювати заявні, дозвільні та ліцензійні процедури онлайн, реєструватися на прийоми та подавати документи у дистанційній формі.

Отже, адміністративні процедури в діяльності органів місцевого самоврядування є фундаментальним механізмом забезпечення прав громадян, підвищення ефективності управління та розвитку місцевої демократії. Вони сприяють збалансованому поєднанню інтересів держави, громади та окремих суб'єктів, створюючи правову та організаційну основу для стабільного функціонування місцевого самоврядування.

2.2. Адміністративна процедура розгляду органами місцевого самоврядування скарг

Адміністративна процедура розгляду скарг органами місцевого самоврядування є однією з ключових ланок системи захисту прав громадян та юридичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ефективне функціонування цього механізму визначає рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування, забезпечує дотримання принципів законності, справедливості та відкритості у процесі прийняття рішень, а також слугує засобом превенції порушень прав і законних інтересів громадян.

В цілому оскарження виступає зовнішньо-управлінською формою перегляду адміністративних рішень у випадках, коли акт, ухвалений адміністративним органом, не задовольняє особу. Залежно від виду провадження порядок оскарження визначається різними нормативно-правовими актами, однак

універсальні засади закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру». У межах адміністративної процедури адміністративне оскарження може розглядатися як самостійний різновид адміністративної процедури або як факультативна стадія провадження [167].

Норми Закону України «Про адміністративну процедуру» детально врегульовують питання подання скарги, визначення суб'єктів її розгляду, строки подання, вимоги до форми та змісту скарги, а також види рішень, що ухвалюються за результатами її розгляду. Відповідно до статті 78 зазначеного Закону особа має право подати скаргу, якщо вважає, що адміністративним актом, його виконанням, процедурним рішенням, дією або бездіяльністю адміністративного органу порушено чи може бути порушено її права, свободи або законні інтереси. Таким чином, законодавець прямо визначає як предмет, так і підстави оскарження.

Особливе значення має вимога щодо змісту скарги, зокрема обов'язок заявника обґрунтувати свої вимоги. Особа повинна навести чіткі аргументи на підтвердження своєї позиції. Така вимога є новелою національного законодавства, адже Закон України «Про звернення громадян» не передбачав обов'язкового мотивування скарги і допускав довільність її змісту. Запровадження нових правил, імовірно, сприятиме підвищенню якості підготовки адміністративних актів та формуванню більш відповідального підходу громадян до складання скарг.

За своєю структурою та змістом процедура оскарження багато в чому подібна до процедури розгляду адміністративної справи: роль учасників і їх правовий статус практично збігаються. Це означає, що всі процедурні гарантії та права приватних осіб зберігаються і на стадії перегляду. Порушення провадження за скаргою, підготовка матеріалів, розгляд і прийняття рішення здійснюються відповідно до загальних положень закону, що регулюють адміністративне провадження.

Закон встановлює загальний строк для подання скарги 30 календарних днів із моменту доведення адміністративного акта до відома особи, яка брала участь у провадженні. Бездіяльність адміністративного органу може бути оскаржена у

будь-який час після спливу строку, встановленого для прийняття акта. Водночас окремими законами можуть визначатися інші строки для певних категорій справ. Якщо строк пропущено з поважних причин, заявник має право клопотати про його поновлення протягом десяти робочих днів із дня припинення обставин, що перешкождали поданню скарги, але не пізніше одного року з дня ухвалення адміністративного акта. Важливою гарантією є норма, за якою відсутність у адміністративному акті інформації про порядок і строк його оскарження означає, що строк подання скарги не вважається пропущеним.

Загальне правило передбачає, що скаргу розглядає адміністративний орган вищого рівня. Разом із тим серед новел закону передбачено альтернативний склад суб'єктів, уповноважених розглядати скарги: адміністративний орган вищого рівня, якщо інше не встановлено законом; комісія з розгляду скарг, що утворюється відповідним адміністративним органом.

При цьому закон не визначає чітких умов і підстав створення такої комісії. У науковій літературі висловлюється позиція, що однією з підстав її утворення може бути відсутність органу вищого рівня, здатного розглянути скаргу. У такому разі скарга подається до того самого адміністративного органу, але за умови функціонування при ньому комісії з розгляду скарг; інакше особа може звернутися лише до суду.

Разом із тим проблемним залишається не лише відсутність законодавчо визначених підстав для створення колегіального органу, а й брак критеріїв вибору суб'єкта розгляду скарги. Це дає підстави припускати, що відповідне рішення фактично залежить від розсуду заявника. З урахуванням особливостей адміністративної культури та практики діяльності посадових осіб доцільно відійти від моделі, за якої скаргу розглядає орган вищого рівня, оскільки існує ризик порушення принципу неупередженості. У зв'язку з цим пропонується нормативно закріпити, що суб'єктом розгляду скарг має бути виключно колегіальний орган – комісія, утворена адміністративним органом вищого рівня. Саме колегіальний розгляд, на думку автора, здатний забезпечити більш об'єктивне та справедливе

прийняття рішення. За результатами розгляду скарги адміністративний орган ухвалює одне з рішень, передбачених статтею 85 Закону.

Також серед проблемних аспектів, які потребують уваги під час аналізу процедури оскарження, варто виокремити явище паралельного (дуального) оскарження адміністративного акта. Йдеться про ситуації, коли одна особа оскаржує адміністративний акт у порядку адміністративного перегляду, тоді як інша звертається щодо того самого акта до суду. На думку автора, вирішенню проблеми одночасного судового й адміністративного оскарження могло б сприяти закріплення адміністративного оскарження як обов'язкової попередньої стадії перед зверненням до адміністративного суду. Подібний підхід застосовується, зокрема, у правовій системі США в межах доктрини «вичерпання засобів правового захисту».

Нині подання скарги до органу вищого рівня не позбавляє особу можливості одночасно звернутися до суду з вимогою перегляду відповідного рішення, дії чи бездіяльності. Водночас, незважаючи на фундаментальний характер права на судовий захист, доцільним видається нормативне закріплення обов'язкового адміністративного способу перегляду адміністративного акта у Законі України «Про адміністративну процедуру». На нашу думку, така модель не повинна розглядатися як обмеження права на судовий захист, гарантованого ст. 55 Конституції України, адже особа не втрачає можливості звернутися до суду, а лише реалізує її після проходження адміністративної процедури перегляду.

Більше того, порядок, який дозволяє усунути порушення прав або досягти компромісного рішення ще на стадії адміністративного оскарження, слід розглядати як додаткову гарантію державного забезпечення прав і свобод людини, закріплену Конституцією України.

Проведений аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» дає підстави стверджувати, що механізм адміністративного оскарження адміністративних актів є достатньо детально врегульованим та концептуально сформованим. Водночас у контексті прийняття Закону України

«Про медіацію» актуалізується питання щодо можливості застосування медіації як альтернативного способу врегулювання спорів замість адміністративного оскарження в межах адміністративної процедури.

Дослідження норм Закону України «Про адміністративну процедуру» у частині наявності альтернативних засобів захисту свідчить, що законодавець фактично обмежився лише адміністративним та судовим порядком перегляду, залишивши поза нормативним регулюванням інші можливі форми врегулювання спорів.

З метою підвищення ефективності адміністративної процедури пропонується доповнити законодавство положенням, яке прямо передбачатиме право фізичних і юридичних осіб звертатися до медіації як альтернативного способу вирішення конфлікту поряд із адміністративним оскарженням. Такий підхід узгоджується з нормою ч. 5 ст. 55 Конституції України, відповідно до якої кожен має право захищати свої права і свободи будь-якими способами, що не заборонені законом. Крім того, він відповідає положенням ст. 3 Закону України «Про медіацію», де медіація визначається як позасудова процедура врегулювання конфліктів, у тому числі тих, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

З огляду на це, вважаємо, що особа повинна мати не лише право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в адміністративному порядку, але й рівнозначну можливість застосувати процедуру медіації для врегулювання спору, який виникає в межах адміністративної процедури.

Варто вказати, що сучасні підходи до розвитку адміністративного процесу дозволяють розглядати медіацію не як зовнішній інститут, а як потенційно інтегровану складову адміністративної процедури.

Запропонована ідея законодавчого закріплення права фізичних та юридичних осіб ініціювати медіацію в межах адміністративного провадження означає якісну зміну функціональної ролі цього інституту. Йдеться не лише про розширення процесуальних можливостей особи, а про формування нової логіки

адміністративного вирішення спорів, у якій пріоритет надається погоджувальним механізмам. У такій моделі медіація перестає бути факультативним інструментом поза системою публічного управління і набуває ознак структурного елементу адміністративного процесу.

Інституційне включення медіації дозволяє змінити характер адміністративного конфлікту. Замість жорсткого протиставлення «орган – заявник» створюється комунікативний простір для вироблення взаємоприйняттого рішення. Це особливо важливо для місцевого самоврядування, де адміністративні рішення безпосередньо впливають на повсякденне життя громади та потребують високого рівня довіри до органів влади. Використання медіації на ранніх стадіях провадження здатне знизити кількість скарг, судових спорів та повторних звернень, що, у свою чергу, сприятиме оптимізації адміністративного навантаження.

Включення медіації до процедури має супроводжуватися нормативним визначенням її процесуального статусу. Законодавство може передбачати можливість призупинення строків розгляду справи на час проведення медіації, фіксацію досягнутих домовленостей у формі адміністративного рішення або процесуального документа, а також гарантії добровільності участі сторін. Важливою умовою ефективності такої моделі є збереження балансу між диспозитивністю медіації та принципом законності діяльності адміністрації.

Таким чином, запропоноване нововведення дозволяє розглядати медіацію як механізм гуманізації адміністративного процесу, підвищення його адаптивності та орієнтації на результат. Її законодавче закріплення в межах адміністративної процедури сприятиме формуванню сучасної моделі публічного управління, у якій вирішення спорів ґрунтується не лише на владному приписі, а й на процедурному діалозі.

Запропонований підхід також відповідає європейським тенденціям розвитку альтернативних способів вирішення адміністративних спорів. Зокрема, у Рекомендації № (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо

альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами від 5 вересня 2001 року наголошується, що ширше використання позасудових механізмів врегулювання спорів здатне сприяти більш ефективному їх вирішенню, наблизити адміністративні органи до громадян і підвищити рівень довіри до публічної влади.

У Додатку до зазначеної Рекомендації підкреслюється, що альтернативні засоби можуть повністю застосовуватися у певних категоріях справ, які визнаються придатними для такого врегулювання, зокрема у справах щодо адміністративних актів, адміністративних договорів, а також у справах, пов'язаних із фінансовими зобов'язаннями. Доцільність їх використання має визначатися з урахуванням характеру та предмета конкретного конфлікту.

Закріплення медіації як альтернативного механізму поряд із адміністративним оскарженням спрямоване не лише на розширення інструментів захисту прав і законних інтересів осіб у межах адміністративної процедури, але й на створення передумов для формування загальних умов її ефективного застосування.

Для визначення таких умов необхідно насамперед з'ясувати чинники, що ускладнюють використання медіації в адміністративних правовідносинах. Передусім це пов'язано зі специфікою суб'єктного складу відповідних конфліктів, сторонами яких виступають приватна особа та адміністративний орган. Наділення органів публічної влади владними повноваженнями фактично посилює їхню позицію, дозволяючи в односторонньому порядку приймати рішення, що можуть негативно впливати на права та інтереси громадян.

У випадках ухвалення таких рішень існує ризик відступу від базових принципів права, зокрема об'єктивності, неупередженості та справедливості, що, своєю чергою, може негативно позначатися на змісті рішень, прийнятих щодо приватної особи.

Другою причиною є різниця у обов'язі прав приватної особи та повноважень адміністративного органу щодо врегулювання конфлікту через медіацію.

Адміністративний орган у взаємовідносинах із приватною особою повинен діяти виключно на підставі закону та в межах своїх повноважень, визначених законодавством України, тому він не завжди має змогу застосовувати позасудові механізми вирішення спорів, зокрема брати участь у медіації, без відповідних юридичних підстав. Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України, органи державної влади можуть робити лише те, що прямо дозволено законом. Натомість приватна особа має право на все, що не заборонено, тобто їй достатньо власного бажання для врегулювання спору шляхом медіації. Для адміністративного органу ж крім волевиявлення необхідні ще й наявні повноваження, що значно звужує його свободу у використанні медіаційних процедур і ускладнює участь у будь-яких примирних механізмах.

Третьою причиною є характер конфлікту (спору). Однією з ключових умов, що дозволяє визначити доцільність застосування медіації, є оцінка його медіабельності. Поняття «медіабельність» прямо не визначене в Законі України «Про медіацію», тому в науковій літературі його трактують по-різному: як властивість правового конфлікту, який можна вирішити через медіацію; як комплекс умов, за яких медіація є реальною та ефективною; або як ознаки, що дозволяють розпочати медіаційну процедуру і досягти взаємовигідного вирішення спору. Незалежно від трактування, суть залишається незмінною. При визначенні критеріїв медіабельності у адміністративній процедурі застосовувався метод від зворотного, визначалися підстави, за наявності яких адміністративний орган не зможе брати участь у медіації. На основі аналізу Закону України «Про медіацію» та Закону України «Про адміністративну процедуру» було визначено такі підстави: наявність прямої заборони використання медіації; відсутність у органу необхідних повноважень для участі у процедурі та укладення медіаційної угоди; конфлікт суперечить публічним інтересам; відсутність вільного волевиявлення сторін; участь у конфлікті третіх осіб, які не залучені до медіації; відсутність обов'язкового досудового порядку вирішення спору через медіацію.

Перераховані критерії дозволяють оцінити потенційну можливість застосування медіації в адміністративній процедурі. Закон України «Про медіацію» не визначає, хто має оцінювати конфлікт на медіабельність. Враховуючи, що медіація належить до неформальних способів врегулювання спорів, таку оцінку може здійснювати медіатор, до якого звернулася сторона з проханням про медіацію. Разом із тим, сторони конфлікту можуть попередньо самостійно оцінити медіабельність свого спору перед зверненням до медіатора.

На думку авторів, Закон України «Про медіацію» мав би встановити загальні критерії немедіабельності адміністративних конфліктів або навпаки прямо зазначити конкретні види спорів, у яких медіація доцільна, враховуючи особливості суб'єктного складу таких конфліктів. Відсутність такого положення залишає питання відкритим і вимагає окремого аналізу залежно від змісту конкретного адміністративно-правового конфлікту та зазначених умов.

Таким чином, можливість приватної особи застосовувати медіацію в адміністративній процедурі як альтернативний механізм залежить від трьох факторів: 1) медіабельності конфлікту; 2) наявності відповідних повноважень у адміністративного органу; 3) свободи волевиявлення сторін [168, с. 158].

З метою розширення засобів захисту у адміністративній процедурі пропонується закріпити право особи використовувати медіацію як альтернативу адміністративному оскарженню та визначити відповідні повноваження для адміністративного органу. На думку авторів, положення пункту 10 частини 1 статті 28 Закону України «Про адміністративну процедуру» обмежує можливість застосування медіації як самостійного альтернативного механізму, оскільки примирення можливе лише в межах адміністративного провадження за скаргою, а не паралельно з ним.

Крім того однією з ключових проблем адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування залишається інформаційна асиметрія між адміністрацією та заявником. Особа часто вступає у провадження, не маючи повного розуміння вимог до документів, критеріїв прийняття рішення

або можливих правових наслідків своїх дій. Це призводить до подання неповних матеріалів, затягування процедур, формальних відмов та повторних звернень. У цьому контексті особливої актуальності набуває ідея закріплення права на попередню адміністративну консультацію як процесуальної гарантії участі особи у провадженні.

Запровадження такого права означає формування нової моделі взаємодії між адміністрацією та заявником, у якій орган місцевого самоврядування виконує не лише функцію прийняття рішення, а й функцію процесуального супроводу. Попередня консультація може розглядатися як офіційна процедура, спрямована на роз'яснення вимог законодавства, перевірку комплектності документів, інформування про можливі підстави для відмови та пояснення порядку подальших дій.

Це нововведення має подвійний ефект. З одного боку, воно забезпечує реалізацію принципу належного урядування, оскільки орган влади сприяє особі у реалізації її прав. З іншого боку, консультація виконує превентивну функцію, дозволяючи запобігти помилкам ще до початку формального провадження. Таким чином зменшується кількість процесуальних дефектів, а сама процедура стає більш передбачуваною.

Нормативне закріплення цього інституту може передбачати обов'язок органу надавати письмові або електронні консультації, визначати строки їх надання та встановлювати юридичні наслідки. Зокрема, якщо особа діяла відповідно до отриманої консультації, це може враховуватися при оцінці її добросовісності та допустимості виправлення недоліків. Водночас консультація не повинна підміняти адміністративне рішення або створювати автоматичні правові наслідки, щоб зберегти принцип розмежування консультаційної та владної функцій.

У підсумку, право на попередню адміністративну консультацію здатне підвищити якість адміністративних проваджень, зміцнити довіру до органів

місцевого самоврядування та забезпечити реальну, а не декларативну участь особи у процедурі.

Тепер зосередимо увагу на стадії оскарження адміністративних актів у Німеччині. Відповідно до Закону ФРН «Про адміністративну процедуру», кожен має право оскаржити рішення адміністративного органу. Встановлений строк для подання скарги до вищого органу починає свій відлік з моменту письмового або електронного роз'яснення сторонам провадження порядку оскарження: зазначається орган, до якого подається скарга, його місцезнаходження та строк подання. У разі відсутності такого роз'яснення, скаргу допускається подавати протягом одного року з дати вручення або оголошення адміністративного акту. Після закінчення строку оскарження акт стає остаточним і обов'язковим до виконання, проте закон передбачає окремі випадки, коли адміністративний орган може його скасувати. Так, відповідно до § 48 Закону ФРН, протиправний адміністративний акт підлягає скасуванню, а згідно з § 49 орган має право відкликати правомірний акт. Ключовим у цих ситуаціях виступає принцип судового контролю, що є фундаментальним елементом німецької адміністративно-правової системи та відображає традицію верховенства права. Федеральний конституційний суд підтверджує, що будь-який виконавчий акт, який порушує права громадян, підлягає обов'язковому судовому перегляду.

Аналізуючи Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» та Закон ФРН «Про адміністративне судочинство», слід відзначити специфіку німецької системи адміністративно-судового захисту прав фізичних та юридичних осіб, щодо яких були прийняті оскаржувані адміністративні акти. Особливістю є «адміністративно-судовий порядок», що дозволяє особі обирати між адміністративним та судовим шляхом оскарження. Адміністративний порядок регламентується Законом ФРН «Про адміністративне судочинство» (§ 68–80) та здійснюється в рамках судової процедури. Він передбачає початкову стадію подання заяви про заперечення до адміністративного органу протягом одного місяця після оголошення акту. У межах цього провадження орган перевіряє

правомірність та доцільність адміністративного рішення, розглядаючи заперечення заявника та, за потреби, третіх осіб. На підставі оцінки доказів та аргументів, орган ухвалює постанову щодо обґрунтованості заперечення. У разі задоволення заперечення видається відповідна постанова, що повідомляється заявнику, з викладенням мотивів рішення, способів оскарження та вирішення питання витрат. Після ухвалення такої постанови адміністративний порядок оскарження завершується, і подальше звернення можливе лише до адміністративного суду шляхом подання позову. Формальні скарги на акти, прийняті у межах формальної процедури або планування, можуть направлятися безпосередньо до суду.

Розглянемо стадію оскарження в Польщі, яка характеризується двоінстанційною структурою. Принцип двох інстанцій закріплений у статті 78 Конституції Польщі та статті 15 Кодексу адміністративного провадження. Він передбачає, що рішення органу першої інстанції може бути переглянуте органом другої інстанції шляхом подання апеляції. Таким чином, одна адміністративна справа розглядається двічі: спершу в першій інстанції, а потім у другій. Межі розгляду у другій інстанції визначаються рішенням першої інстанції та положеннями частини 3 статті 127 Кодексу адміністративного провадження. Скаргу на рішення органу можна подати як до органів, уповноважених на її розгляд, так і безпосередньо до адміністративного суду. Адміністративний порядок оскарження регулюється Кодексом адміністративного провадження. Згідно зі статтею 223, державні органи, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені установи розглядають скарги в межах своєї компетенції. Якщо орган не уповноважений розглядати скаргу, він зобов'язаний протягом семи днів переслати її до компетентного органу та повідомити про це заявника. Скарги мають розглядатися без невинновданної затримки, але не більше одного місяця. За несвоєчасне розглядання передбачена дисциплінарна або інша відповідальність посадових осіб. Під час розгляду орган може ухвалити одне з рішень: 1) про

поновлення провадження; 2) про скасування рішення органу першої інстанції; 3) про зміну рішення.

Друга інстанція виступає апеляційною ланкою, що передбачає подання апеляції на рішення, прийняте органом першої інстанції, і регулюється розділом 10 Кодексу адміністративного провадження. Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного органу через орган, який ухвалив рішення, протягом чотирнадцяти днів після вручення рішення стороні, або, якщо рішення було оголошене усно, від дати його проголошення. Орган державної влади, що видав рішення, зобов'язаний надіслати апеляцію разом із матеріалами справи до апеляційного органу протягом семи днів із моменту її отримання. Після розгляду апеляції апеляційний орган ухвалює рішення відповідно до статті 138 Кодексу адміністративного провадження.

Судовий порядок оскарження встановлюється спеціальним Законом ФРН «Про адміністративне судочинство». Скарга до адміністративного суду подається через орган, чия дія або бездіяльність є предметом оскарження (§ 54). Цей орган зобов'язаний протягом тридцяти днів від дати подання скарги надіслати її до суду разом із матеріалами справи та відповіддю на скаргу (§ 55). У разі невиконання цього зобов'язання суд, за клопотанням заявника, може накласти штраф на орган у розмірі, передбаченому частиною 6 § 154 [169]. При поданні скарги необхідно дотримуватися вимог § 57 щодо форми та змісту скарги, закріплених у Законі про адміністративне судочинство.

У США для оскарження рішень державних агентств застосовується доктрина «*the doctrines of exhaustion of remedies*», а саме доктрина вичерпання засобів правового захисту. Її головний принцип полягає у тому, що перед зверненням до суду особа зобов'язана вичерпати всі адміністративні засоби захисту [170, с. 471]. Іншими словами, до подання позову необхідно скористатися всіма доступними позасудовими механізмами, аби уникнути перевантаження судів, сприяти конструктивній взаємодії між агентствами та судовою системою та забезпечити економію ресурсів.

Вчені відзначають, що агентства володіють спеціалізованим персоналом, досвідом і знаннями для розгляду скарг на власні рішення, оскільки це входить до їхньої компетенції. Доктрина дискреційних повноважень передбачає, що агентства можуть виконувати свої функції без надмірного втручання судів. Винятком є випадки, коли ігнорування адміністративних засобів захисту може призвести до шкоди [171, с. 81]. Адміністративні засоби захисту включають позасудові інструменти, що надаються агентством, комісією або іншою організацією, і вони мають бути використані до звернення до суду. В США існує широкий спектр альтернативних позасудових механізмів захисту прав і законних інтересів громадян, таких як медіація, арбітраж, адміністративна скарга чи петиція. Оскарження рішень федерального агентства розпочинається безпосередньо в агентстві; лише після вичерпання всіх позасудових процедур можна звертатися до окружного або апеляційного суду [172, с. 46].

Федеральний акт США «Про адміністративну процедуру» (§ 702, розділ 7) прямо передбачає право громадян звертатися до суду з метою оскарження дій або рішень агентств.

Порівняння стадії оскарження в Німеччині, Польщі та США дозволяє зробити висновок, що доцільно запозичити для української моделі адміністративного провадження такі положення: обов'язковий адміністративний порядок оскарження (як у США) та можливість використання медіації як альтернативи адміністративному оскарженню.

Аналіз законодавства України, а також зарубіжного досвіду показує, що сучасна адміністративна процедура розгляду скарг повинна поєднувати формальні і неформальні механізми врегулювання конфліктів, забезпечувати доступність процедур для всіх категорій заявників і передбачати чіткі строки та порядок розгляду скарг.

По-перше, ключовим аспектом адміністративного провадження щодо скарг є регламентація строків і порядку подання скарг. Українське законодавство закріплює обов'язок органів місцевого самоврядування приймати скарги та

розглядати їх у визначені строки, що відповідає конституційним принципам правового забезпечення громадян. Досвід Німеччини та Польщі демонструє, що чітке визначення строків не лише регламентує внутрішній процес, а й гарантує правову визначеність та стабільність. Так, у Німеччині строк подання апеляції починається з моменту письмового або усного роз'яснення порядку оскарження, а в Польщі існує обов'язкова двоінстанційна процедура, яка забезпечує подвійний контроль за рішенням органу першої інстанції. Цей підхід дозволяє не лише захистити права заявників, а й стимулює органи влади до прийняття обґрунтованих і прозорих рішень, зменшуючи ризик необґрунтованого втручання в діяльність органу та підвищуючи якість адміністративних актів.

По-друге, важливою складовою є встановлення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері розгляду скарг. Українське законодавство визначає компетенцію органів самоврядування щодо прийняття, перевірки та задоволення або відхилення скарг. Це включає повноваження на призначення службових перевірок, збір доказів, проведення консультацій з відповідними структурними підрозділами та формулювання мотивованих рішень. Зарубіжний досвід підтверджує ефективність таких підходів: у США агентства мають спеціалізований персонал та експертизу, що дозволяє оперативно розглядати скарги та виявляти порушення без необхідності судового втручання. Доктрина вичерпання засобів правового захисту стимулює заявників використовувати адміністративні механізми перш ніж звертатися до суду, що зменшує навантаження на судові органи та забезпечує своєчасний захист прав громадян.

По-третє, процедурні гарантії захисту прав заявників в адміністративній практиці органів місцевого самоврядування є надзвичайно важливими. До них відносяться право бути повідомленим про порядок подання скарги, право на ознайомлення з матеріалами справи, можливість подання додаткових пояснень і доказів, право на оскарження рішення в апеляційній або судовій інстанції. У Німеччині, наприклад, апеляційний орган отримує скаргу разом з матеріалами справи від органу першої інстанції протягом семи днів і зобов'язаний винести

рішення відповідно до закону. Польща забезпечує двоетапний контроль: рішення органу першої інстанції переглядається органом другої інстанції, що дозволяє мінімізувати ризик порушення прав заявника. В Україні така практика може бути імплементована шляхом чіткого визначення механізмів апеляції та обов'язкового інформування громадян про доступні засоби захисту.

Четвертим аспектом є застосування альтернативних механізмів врегулювання конфліктів у процесі розгляду скарг. В Україні та світі дедалі більше уваги приділяється медіації, арбітражу, петиціям та іншим позасудовим способам захисту прав. Медіація дозволяє сторонам конфлікту досягти взаємовигідного рішення без тривалого судового розгляду, а також зберігає добросусідські та робочі відносини. Досвід США демонструє, що використання позасудових процедур до звернення до суду є ефективним механізмом зменшення навантаження на суди і скорочення часу вирішення спорів. Для органів місцевого самоврядування це означає можливість більш гнучкого підходу до заявників, підвищення ефективності вирішення конфліктів та підвищення рівня довіри громадян до адміністративних процедур.

П'ятим фактором є регламентація підстав для відхилення або задоволення скарги. Законодавство України та зарубіжні моделі передбачають чіткі критерії для оцінки обґрунтованості скарги. У Польщі, наприклад, органи розглядають скарги в межах компетенції, і у разі відсутності повноважень передають скаргу до компетентного органу з обов'язковим повідомленням заявника. У Німеччині апеляційний орган приймає рішення відповідно до норм адміністративного права та оцінює правомірність і доцільність рішення органу першої інстанції. Для України така практика може бути використана для чіткої систематизації критеріїв оцінки скарг, що сприятиме об'єктивності рішень органів місцевого самоврядування.

Шостим аспектом є дотримання принципу пропорційності та справедливості. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати збалансоване поєднання інтересів заявника та публічного інтересу.

Адміністративна процедура повинна передбачати перевірку не лише правомірності рішення, але й його доцільності з точки зору ефективності, економічності та суспільної користі. Це відповідає принципам верховенства права та законності, що є невід'ємними складовими адміністративного процесу.

Сьомим аспектом є підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідальних за розгляд скарг. Досвід США показує, що наявність спеціалізованого персоналу та навчання щодо застосування доктрини вичерпання засобів правового захисту дозволяє зменшити ризик помилкових рішень і забезпечує ефективне застосування адміністративних процедур. Для України це може стати основою для розробки програм підготовки кадрів і впровадження внутрішніх стандартів розгляду скарг.

Восьмий аспект – це комплексна система апеляційного та судового контролю. Україна може запозичити принципи, що діють у Польщі та Німеччині: подвійний рівень перегляду рішення органу першої інстанції, чітко встановлені строки подання апеляцій, обов'язкова передача матеріалів справи та мотивоване рішення апеляційного органу. Таке поєднання адміністративного та судового контролю забезпечує баланс між оперативністю прийняття рішень та гарантіями захисту прав заявників.

Дев'ятим аспектом є інформаційна відкритість та прозорість процедури. Громадяни повинні мати доступ до інформації про строки подання скарг, процедури їх розгляду, можливості звернення до апеляційного та судового органу, а також до результатів розгляду. Це створює умови для підвищення довіри до органів місцевого самоврядування, забезпечує громадський контроль і сприяє запобіганню корупційним проявам.

Десятий аспект – це використання цифрових технологій та електронного документообігу. Сучасні адміністративні процедури в Німеччині та США активно використовують електронні системи подання скарг, обміну матеріалами справи та моніторингу строків. Україна має потенціал для впровадження електронних платформ, що дозволяють громадянам подавати скарги дистанційно, отримувати

оперативні відповіді та контролювати статус розгляду, що суттєво підвищує ефективність і прозорість процесу.

Одинадцятий аспект – це врахування особливостей конфліктів та потенційної медіабельності. Як показує досвід України, Німеччини та США, не всі спори можуть бути ефективно вирішені шляхом медіації або адміністративного розгляду. Тому важливо розробити критерії оцінки конфліктів, що дозволяють визначати доцільність застосування медіації, арбітражу чи традиційного адміністративного розгляду. Це забезпечить ефективність процедури та економію ресурсів.

Дванадцятий аспект – профілактична функція адміністративної процедури. Розгляд скарг не лише вирішує індивідуальні конфлікти, а й дозволяє виявляти системні проблеми у роботі органів місцевого самоврядування, усувати порушення та вдосконалювати нормативно-правову базу. Це формує культуру законності та підвищує якість адміністративних рішень у перспективі.

Тринадцятий аспект – поєднання міжнародного досвіду та національної специфіки. Аналіз практики Німеччини, Польщі та США показує, що поєднання обов'язкового адміністративного порядку оскарження, апеляційного контролю та використання медіації може бути адаптоване до українських умов. Основні переваги запозичення включають підвищення ефективності розгляду скарг, забезпечення правової визначеності та гарантій для громадян, а також зменшення навантаження на судову систему.

Таким чином, адміністративна процедура розгляду скарг органами місцевого самоврядування повинна забезпечувати:

- 1) Чіткі строки та порядок подання скарг.
- 2) Визначення повноважень органів місцевого самоврядування.
- 3) Процедурні гарантії захисту прав заявників.
- 4) Можливість застосування альтернативних механізмів вирішення спорів.
- 5) Критерії оцінки обґрунтованості скарг.
- 6) Дотримання принципу пропорційності та справедливості.

- 7) Підготовку кваліфікованого персоналу.
- 8) Ефективну систему апеляційного та судового контролю.
- 9) Відкритість та прозорість процесу.
- 10) Використання цифрових технологій.
- 11) Оцінку медіабельності конфліктів.
- 12) Профілактичну функцію щодо вдосконалення адміністративної діяльності.
- 13) Поєднання національного законодавства з міжнародними практиками.

Підсумовуючи наведене варто вказати, що ефективний розгляд скарг органами місцевого самоврядування є невід'ємною частиною сучасної адміністративної системи. Він поєднує правові гарантії, прозорість, можливості для апеляційного та судового контролю, а також гнучкі механізми досудового врегулювання конфліктів. Запровадження комплексного підходу, який враховує як національні особливості, так і передовий міжнародний досвід, здатне значно підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, захистити права громадян і юридичних осіб, а також сприяти розвитку демократичних засад управління на місцевому рівні.

Застосування рекомендацій зарубіжних моделей, таких як: обов'язковий адміністративний порядок оскарження (США), двоетапний перегляд рішень (Польща) та медіаційні механізми (Німеччина), може стати основою для реформування української адміністративної практики. Такий підхід забезпечує баланс між оперативністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування та гарантіями прав громадян, підвищує ефективність розгляду скарг і сприяє формуванню високого рівня довіри населення до органів влади.

Вдосконалення адміністративної процедури розгляду скарг органами місцевого самоврядування є стратегічно важливим завданням для правової системи України, яке сприяє реалізації конституційного принципу верховенства права, забезпечує соціальну справедливість та зміцнює інституційну спроможність органів влади на місцевому рівні.

На наше переконання однією з істотних проблем адміністративної практики є прийняття відмовних рішень без належної комунікації з особою. Часто заявник дізнається про негативний результат лише після завершення провадження, що фактично позбавляє його можливості вплинути на зміст рішення. У цьому контексті пропозиція щодо запровадження стадії попереднього адміністративного висновку виступає важливим інструментом забезпечення процесуальної справедливості.

Попередній висновок може розглядатися як проміжний документ, у якому орган місцевого самоврядування фіксує намір прийняти негативне рішення та обґрунтовує його підстави. Надання такого висновку особі створює можливість подати додаткові пояснення, документи або заперечення. Таким чином реалізується принцип права бути вислуханим, який є фундаментальною гарантією сучасного адміністративного процесу.

Запровадження цієї стадії дозволяє трансформувати адміністративну процедуру з одностороннього процесу прийняття рішення у двосторонній комунікативний механізм. Орган отримує можливість уточнити фактичні обставини справи, а особа – виправити недоліки чи надати нові докази. У багатьох випадках це може призвести до зміни позиції адміністрації та запобігти прийняттю необґрунтованої відмови.

Нормативне оформлення попереднього висновку може передбачати строки для його направлення, форму повідомлення та обов'язок адміністрації розглянути подані заперечення. Важливо, щоб ця стадія не перетворилася на формальність, а реально впливала на зміст рішення. Для цього законодавство може вимагати мотивованої відповіді органу на аргументи особи.

Отже, введення стадії попереднього висновку є ефективним механізмом підвищення обґрунтованості адміністративних актів, запобігання помилкам та зміцнення гарантій участі особи у провадженні.

Крім того цифровізація публічного управління створює передумови для переходу від паперової моделі провадження до повноцінного електронного

формату адміністративної справи. Запропонована концепція передбачає не лише використання електронного документообігу, а формування цілісного цифрового дос'є справи, яке охоплює всі процесуальні дії та комунікації.

Електронна адміністративна справа може включати реєстрацію заяви, автоматичну фіксацію строків, збереження доказів, протоколювання процесуальних дій, а також дистанційний доступ особи до матеріалів. Це дозволяє забезпечити прозорість процедури, контроль за її тривалістю та зменшення ризику втрати документів.

Запровадження такої системи має важливе значення для гарантування прав особи. Доступ до матеріалів справи в електронній формі забезпечує можливість оперативно реагувати на дії адміністрації, подавати пояснення або скарги. Одночасно орган місцевого самоврядування отримує інструмент для уніфікації процедур, автоматизації рутинних операцій та підвищення дисципліни строків.

Таким чином, електронна адміністративна справа виступає не просто технічним нововведенням, а елементом нової процедурної культури, заснованої на відкритості, передбачуваності та доступності адміністративних послуг.

Разом з тим, оскільки ефективність адміністративного оскарження значною мірою залежить від рівня неупередженості органу, що розглядає скаргу. У випадку місцевого самоврядування часто виникає ситуація, коли рішення переглядається структурно пов'язаним органом або посадовою особою, що знижує довіру до процедури. У цьому контексті пропозиція щодо створення спеціалізованих внутрішніх або міжмуніципальних органів розгляду скарг є важливою інституційною новелою.

Такі комісії можуть формуватися на міжгромадському рівні або включати представників різних органів, що дозволяє мінімізувати адміністративну залежність. Їх діяльність може бути регламентована окремими процедурними правилами, які гарантують відкритість розгляду, право особи бути присутньою та обов'язок мотивувати рішення.

Створення незалежного внутрішнього перегляду має кілька позитивних наслідків. По-перше, воно підвищує якість первинних рішень, оскільки органи знають про можливість реального контролю. По-друге, зменшує навантаження на суди, оскільки частина спорів може бути вирішена на адміністративному рівні. По-третє, сприяє формуванню єдиної практики застосування законодавства у сфері місцевого самоврядування.

У підсумку, запровадження такого механізму дозволяє зміцнити систему адміністративного захисту прав особи, зробити її більш ефективною та наближеною до європейських стандартів належного врядування.

Узагальнюючи запропоновані положення наукової новизни, слід відзначити, що вони спрямовані на системне оновлення адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування та відображають перехід до нової моделі публічного адміністрування, орієнтованої на права особи, процесуальну справедливість і ефективність прийняття адміністративних рішень. У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні адміністративна процедура перестає розглядатися виключно як технічний порядок прийняття актів і набуває значення комплексного правового механізму, що забезпечує баланс між публічними інтересами громади та приватними правами заявників.

Запропоновані новели демонструють, що вдосконалення адміністративної процедури має відбуватися не лише шляхом деталізації окремих процесуальних норм, а передусім через переосмислення її функціонального призначення. Інституційне включення медіації, запровадження права на попередню адміністративну консультацію, формування стадії попереднього висновку перед негативним рішенням, розвиток електронної адміністративної справи та створення незалежних механізмів внутрішнього перегляду рішень утворюють взаємопов'язану систему гарантій, спрямованих на підвищення прозорості, передбачуваності та справедливості адміністративних проваджень.

Спільною рисою цих пропозицій є їх орієнтація на превентивний характер процедурних інструментів. Якщо традиційна модель адміністративного процесу

здебільшого реагує на вже виниклий спір, то запропонований підхід спрямований на запобігання конфліктам ще на ранніх стадіях провадження. Консультаційні механізми дозволяють уникнути процесуальних помилок, стадія попереднього висновку забезпечує реальне право бути вислуханим, медіація створює можливість досягнення узгодженого рішення, а електронна справа підсилює контроль за законністю та строками розгляду. У сукупності це формує нову логіку адміністративної процедури, у якій домінує не карально-владний, а сервісно-комунікативний підхід.

Важливим наслідком реалізації таких новел може стати підвищення довіри населення до органів місцевого самоврядування. Процедура, що забезпечує зрозумілі правила участі, доступ до інформації, можливість впливу на рішення та ефективний механізм його перегляду, сприймається як справедлива навіть у разі негативного результату. Саме процедурна справедливість дедалі більше визначає легітимність адміністративних актів у сучасній правовій державі.

Крім того, запропоновані підходи відповідають загальноєвропейській тенденції до гуманізації адміністративного права та розвитку стандартів належного врядування. Вони узгоджуються з принципами відкритості адміністрації, участі особи у провадженні, пропорційності втручання у права та ефективності засобів адміністративного захисту. Це дозволяє розглядати їх не лише як внутрішні законодавчі ініціативи, а як складову ширшого процесу модернізації адміністративного законодавства та наближення його до європейських підходів до організації публічної влади.

Сформульовані пропозиції можуть слугувати концептуальною основою для подальшого розвитку законодавства про адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування. Їх впровадження здатне забезпечити підвищення якості адміністративних рішень, зменшення кількості конфліктів, посилення гарантій прав особи та формування сучасної процедурної моделі діяльності органів місцевої влади. У стратегічній перспективі це сприятиме становленню стабільної, прозорої та орієнтованої на громадянина системи публічного

управління, у якій адміністративна процедура виступає не формальністю, а ключовим інструментом реалізації принципу верховенства права.

2.3. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування

У щоденній практиці органи місцевого самоврядування вирішують широкий спектр питань місцевого значення, що передбачає прийняття відповідних адміністративно-правових актів. Ці акти спрямовані на реалізацію повноважень органів місцевої влади, встановлених законодавством, а також на забезпечення захисту прав і законних інтересів територіальної громади. Саме в таких актах, які встановлюють, змінюють чи припиняють юридичні відносини або вирішують проблеми місцевого значення, проявляється компетенція органів влади на місцевому рівні.

Сьогодні особливу складність становить визначення поняття «адміністративний акт». Українське законодавство прямо не використовує цей термін, натомість у науковій літературі поширене поняття «індивідуальний акт управління» [175, с. 282–283]. Проте доцільним є застосування саме терміна «адміністративний акт». Аргументом на користь цього підходу є те, що прикметник «адміністративний» підкреслює походження акту від адміністративних органів, відрізняючи його від законодавчих чи судових актів. Крім того, вживання цього терміна дозволяє уникнути додаткового смислового навантаження, пов'язаного з «управлінським» характером діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів. Такий підхід також допомагає уникнути не зовсім коректних конструкцій на кшталт «неправомірний індивідуальний правовий акт управління» [176, с. 16–17].

Важливо враховувати прагнення України інтегруватися в Європейський Союз та Європейський адміністративний простір. У цьому контексті доцільно використовувати термінологію, яка є прийнятною для більшості європейських країн, включно з поняттям «адміністративний акт», що сприятиме гармонізації

національного адміністративного права з європейськими стандартами та полегшить взаєморозуміння у міжнародному правовому середовищі.

Щодо вживання терміна «адміністративний акт» в українському законодавчому полі, значний науковий інтерес викликають положення Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 року, де цей термін уже застосовувався і включав до загальних адміністративних актів такі документи, як інструкції, обіжники та обов'язкові постанови. Після здобуття Україною незалежності було зроблено кілька спроб законодавчо врегулювати питання нормативно-правових актів. Останніми були Проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 року № 7409 та від 15 грудня 2010 року № 7409, які визначали нормативно-правовий акт як офіційний документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом у встановленій законом формі та порядку, що встановлює правові норми. Проте питання включення терміна «адміністративний акт» у ці законопроекти залишилося невирішеним, а ідея прийняття закону про нормативно-правові акти досі очікує на друге читання парламентом.

На законодавчому рівні поняття «адміністративний акт» було закріплено у Тимчасовому порядку надання державних і адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737, який уже втратив чинність. Відповідно до цього документа адміністративний акт визначався як рішення індивідуальної дії, прийняте суб'єктом, спрямоване на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків конкретної особи.

Наступна спроба законодавчо закріпити термін «адміністративний акт» була здійснена у Проекті Адміністративно-процедурного кодексу України та пізніше у Проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», де адміністративним актом пропонувалося вважати рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, що спрямоване на виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних чи юридичних осіб [177]. Аналіз цього визначення свідчить, що ключовими ознаками адміністративного акта є:

індивідуальний характер дії, пов'язаний з розглядом конкретної адміністративної справи певним органом влади, та спрямованість на встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків конкретних осіб. Проте такі характеристики не завжди можуть бути застосовані до рішень органів місцевого самоврядування, діяльність яких часто спрямована не на окремих осіб, а на врегулювання різноманітних сфер життя відповідних територіальних громад.

У цьому контексті корисним є звернення до зарубіжного досвіду. Наприклад, у німецькому законодавстві адміністративний акт визначається як «будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, прийнятий органом управління у сфері публічного права для врегулювання конкретного випадку та який має зовнішню правову дію» [178]. Такий підхід дозволяє трактувати адміністративний акт як документ у формі розпорядження чи рішення, що приймається компетентним органом з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і має зовнішнє спрямування, чітко підкреслюючи владний характер дії та її орієнтацію на зовнішнє регулювання, а не внутрішні організаційні процеси.

Адміністративний акт в Німеччині є класичним інструментом державного управління, і його поняття має значення як у матеріальному, так і у процесуальному адміністративному праві. Подібний підхід застосовується й у законодавстві інших країн, зокрема в Естонії. Стаття 4 Адміністративно-процедурного кодексу Естонської Республіки від 25 лютого 1999 року передбачає, що адміністративними актами, які можуть бути оскаржені в суді, є розпорядження, накази, рішення та інші правові акти установ і посадових осіб, які виконують публічно-правові адміністративні функції та регулюють конкретні випадки у сфері публічних відносин. Крім того, адміністративним актом у цьому контексті визнається й адміністративний договір, що регулює публічно-правові відносини [179].

Деякі дослідники відзначають, що адміністративний акт може мати як нормативний, так і індивідуальний характер. Подібний підхід відображений у

законодавстві Республіки Молдова, де на законодавчому рівні закріплено поняття нормативно-правового акта (ст. 2 Закону «Про нормативно-правові акти уряду та інших органів публічного управління») та адміністративного акта (ст. 2 Закону «Про адміністративний суд»), який визначається як одностороннє юридичне волевиявлення органу публічної влади нормативного або індивідуального характеру у зв'язку з виконанням закону. У цьому ж законі адміністративний договір прирівнюється до адміністративного акта [180].

Враховуючи вищевикладене та термінологічну різноманітність, слід зазначити, що відсутність єдиного підходу до визначення адміністративного акта зумовлена передусім відсутністю його законодавчого закріплення. Хоча більшість авторів виділяють подібні ознаки адміністративних актів, відсутність уніфікації ускладнює чітке відмежування цього поняття від інших управлінських дій.

У зв'язку з цим адміністративний акт органу місцевого самоврядування доцільно розглядати як юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийняте у встановленому порядку в межах його компетенції та спрямоване на вирішення питань місцевого значення. До ключових ознак такого акту можна віднести:

- 1) підзаконний характер;
- 2) прийняття органом місцевого самоврядування або його посадовою особою як юридичне волевиявлення;
- 3) односторонній характер, тобто незалежність від волі осіб, на яких поширюється дія акту;
- 4) спрямованість на виникнення, зміну або припинення публічно-правових відносин;
- 5) юридична форма публічного або індивідуального характеру у сфері муніципального управління;
- 6) вираження місцевих інтересів та вирішення питань місцевого значення;
- 7) територіальне обмеження дії – дія акту поширюється лише на територію відповідного органу місцевого самоврядування.

Виділяють такі основні функції адміністративних актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:

- 1) конкретизація положень законів та інших нормативно-правових документів України;
- 2) встановлення організаційно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначення структури, штатної чисельності, апарату управління, режиму роботи тощо;
- 3) регулювання правил функціонування територіальної громади;
- 4) забезпечення реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні;
- 5) визначення форм взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою;
- 6) сприяння реалізації програм та планів економічного й соціального розвитку територіальної громади;
- 7) встановлення загальних правил використання комунального майна та інших ресурсів [181].

Акти органів місцевого самоврядування формують єдину систему правових документів, які діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що дозволяє визначити їхнє місце у загальній системі українського законодавства, виділити типові ознаки та класифікувати різноманіття таких актів за різними критеріями. У науковій літературі сформувалися два основні підходи до класифікації правових актів місцевого самоврядування. Перший підхід вважає за доцільне класифікувати їх лише за найбільш суттєвими загальними ознаками, оскільки повне розмежування за всіма критеріями майже неможливе. Другий підхід відстоює доцільність розширеної класифікації, яка враховує різні аспекти прийняття та застосування актів [182, с. 15–18].

Залежно від юридичних властивостей правові акти органів місцевого самоврядування поділяються на нормативні та ненормативні (індивідуальні); за суб'єктами правотворчості – на акти, прийняті територіальною громадою,

відповідною радою, виконавчими органами ради, сільським, селищним чи міським головою; за терміном дії – на постійні та тимчасові; за способом прийняття – колегіально (на сесіях рад, засіданнях виконавчих комітетів) або одноосібно (головою ради, керівниками управлінь чи відділів); за формою – статuti, регламенти, рішення, розпорядження тощо.

Комплексний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [183] дає змогу зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, реалізуючи інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, приймають як нормативні, так і ненормативні акти. Ця позиція узгоджується з висновками Конституційного Суду України, викладеними у Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, де зазначено, що нормативними є акти, що встановлюють, змінюють або скасовують норми права, мають локальний характер, застосовуються багаторазово та адресовані широкому колу осіб, тоді як ненормативні акти містять конкретні приписи, спрямовані на окремого суб'єкта чи юридичну особу, діють одноразово і після виконання вичерпують свою силу [184].

На виконання законодавчих вимог, органи місцевого самоврядування також закріплюють поділ актів на нормативні та ненормативні. Наприклад, Регламент Харківської міської ради 7 скликання (ст. 30) визначає, що рада приймає нормативні та ненормативні правові акти індивідуальної дії у формі рішень. Під нормативним актом розуміється документ, прийнятий радою в межах компетенції, що регулює суспільні відносини, містить загальні правила поведінки, встановлює, змінює або скасовує норми права, має локальний або загальний характер, адресований невизначеному колу осіб і застосовується багаторазово. Ненормативний акт індивідуальної дії – офіційний письмовий документ, що приймається радою у межах компетенції, має персональний характер, діє одноразово (крім актів про виконавчі органи) та носить оперативно-розпорядчий характер [185].

Нормативні та ненормативні адміністративні акти місцевого самоврядування мають спільні ознаки: вони є зовнішнім вираженням волі

територіальної громади та породжують певні процесуальні наслідки [186, с. 249]. Як зазначає В.Ф. Мелашенко, головна відмінність між ними полягає в тому, що нормативні акти містять правотворчий зміст і мають нормативний характер приписів, тоді як ненормативні (індивідуальні) спрямовані на регулювання конкретних відносин [187, с. 17].

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування показує, що найбільш чисельну групу складають нормативні акти – документи, що містять правові норми, загальнообов’язкові для виконання на відповідній території невизначеним колом суб’єктів права. Такі акти є важливою складовою системи правових основ місцевого самоврядування та формою реалізації компетенції органів.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування відносяться до єдиної системи нормативно-правових актів України, мають підзаконний характер, притаманні загальні ознаки підзаконних актів та специфічні властивості, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування. До таких особливостей належать: цільове спрямування на вирішення питань місцевого значення, обмежена територія та коло осіб, ієрархічність та особлива процедура скасування.

Ненормативний (індивідуальний) адміністративний акт місцевого самоврядування спрямований на врегулювання конкретної справи, пов’язаної з реалізацією прав, свобод і законних інтересів фізичних або юридичних осіб та захистом цих прав. Такий акт видається у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, виражає волю органу, адресований конкретним суб’єктам і регулює індивідуальну життєву ситуацію, спричиняючи виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Ознаки індивідуального адміністративного акту включають: прийняття органом місцевого самоврядування, спрямованість на конкретну життєву ситуацію, зовнішню спрямованість, правові наслідки дії, офіційну письмову форму та можливість оскарження.

Таким чином, адміністративний акт органу місцевого самоврядування є юридичним волевиявленням суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийнятим у встановленому порядку в межах компетенції органу або посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, представляючи інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, приймають нормативні та індивідуальні акти, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами, на яких поширюється їх дія. Прийняття таких актів здійснюється шляхом видання рішень, розпоряджень, наказів тощо з дотриманням вимог законності, обґрунтованості, доцільності, ефективності та своєчасності.

Адміністративні акти органів місцевого самоврядування є ключовим інструментом реалізації їхніх повноважень та управлінської діяльності на місцевому рівні. Вони спрямовані на врегулювання різноманітних питань місцевого значення, захист прав і законних інтересів територіальної громади, а також забезпечення ефективного функціонування органів влади на місцях. Така діяльність здійснюється через видання нормативних і індивідуальних актів, які становлять правову основу взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування мають підзаконний характер, поширюються на невизначене коло осіб та застосовуються багаторазово. Вони конкретизують норми законів та інших нормативно-правових актів, визначають правила життєдіяльності громади, організаційно-правовий статус органів влади, порядок використання комунального майна та реалізацію соціально-економічних програм. Ненормативні (індивідуальні) адміністративні акти спрямовані на регулювання конкретних ситуацій або правовідносин, адресовані окремим фізичним чи юридичним особам і застосовуються одноразово, після чого їхня дія вичерпується.

Усі адміністративні акти, незалежно від їхньої категорії, мають низку спільних ознак: вони виражають волю органу місцевого самоврядування, мають

офіційну форму, спрямовані на зовнішнє врегулювання правових відносин, а також створюють правові наслідки, які можуть бути оскаржені у встановленому законодавством порядку. Також важливим аспектом є територіальне обмеження дії актів – вони діють у межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження органу місцевого самоврядування.

Використання адміністративних актів забезпечує ефективну реалізацію принципів правової держави та місцевого самоврядування, дозволяє органам влади приймати рішення, що відображають інтереси громади, а громадянам – реалізовувати свої права та законні інтереси. Водночас, науковий та зарубіжний досвід свідчить, що чітке визначення поняття та видів адміністративних актів сприяє підвищенню правової визначеності та зменшенню ризику правових конфліктів.

Отже, адміністративні акти органів місцевого самоврядування виконують багатопланову функцію: вони є механізмом реалізації повноважень органів влади, інструментом правового регулювання відносин у громаді, а також забезпечують баланс між владними рішеннями та правами громадян. Розуміння їхньої природи, структури та особливостей застосування є основою для підвищення ефективності місцевого управління та правового забезпечення діяльності органів самоврядування.

Висновки до розділу 2

1. Обґрунтовано, що адміністративні процедури є невід'ємною складовою діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та визначають ефективність реалізації місцевої демократії. Вони створюють юридично врегульовану систему взаємодії громадян, бізнесу та органів влади, забезпечують прозорість і передбачуваність прийняття рішень, а також мінімізують ризик зловживань і порушень прав громадян. Місцеве самоврядування, як форма публічної влади, виступає посередником між державою та громадою, наближаючи

управлінські рішення до людей, адаптуючи їх до конкретних соціально-економічних та територіальних особливостей.

Аргументовано, що адміністративні процедури реалізуються через чітко визначені стадії: підготовку справи, її розгляд, ухвалення адміністративного акту та доведення його до відома заінтересованих осіб. Законодавство передбачає як традиційні, так і електронні форми здійснення процедур, що особливо актуально в умовах воєнного стану та розвитку цифрового врядування. Важливою характеристикою таких процедур є їхня спрямованість на захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, дотримання принципів законності, справедливості та ефективності.

Констатовано, що місцеве самоврядування здійснює широкий спектр функцій: соціально-культурний розвиток, охорону навколишнього середовища, підтримку правопорядку, економічний розвиток та участь у заходах щодо оборони та безпеки територіальних громад. Для цього органи влади використовують різні форми взаємодії, зокрема звернення, доручення, рекомендації, консультації, організацію спільних заходів, а також міжнародне співробітництво з іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Зазначено, що сучасні тенденції свідчать про активне впровадження електронних адміністративних процедур, що забезпечує доступність державних послуг, зручність для громадян і уніфікацію вимог до їх виконання. Впровадження таких технологій, зокрема через застосунок «Дія», дозволяє громадянам здійснювати заявні, дозвільні та ліцензійні процедури онлайн, реєструватися на прийоми та подавати документи у дистанційній формі.

Зроблено висновок, що адміністративні процедури в діяльності органів місцевого самоврядування є фундаментальним механізмом забезпечення прав громадян, підвищення ефективності управління та розвитку місцевої демократії. Вони сприяють збалансованому поєднанню інтересів держави, громади та окремих суб'єктів, створюючи правову та організаційну основу для стабільного функціонування місцевого самоврядування.

2. Обґрунтовано, що адміністративна процедура розгляду скарг органами місцевого самоврядування повинна забезпечувати:

- 1) Чіткі строки та порядок подання скарг.
- 2) Визначення повноважень органів місцевого самоврядування.
- 3) Процедурні гарантії захисту прав заявників.
- 4) Можливість застосування альтернативних механізмів вирішення спорів.
- 5) Критерії оцінки обґрунтованості скарг.
- 6) Дотримання принципу пропорційності та справедливості.
- 7) Підготовку кваліфікованого персоналу.
- 8) Ефективну систему апеляційного та судового контролю.
- 9) Відкритість та прозорість процесу.
- 10) Використання цифрових технологій.
- 11) Оцінку медіабельності конфліктів.
- 12) Профілактичну функцію щодо вдосконалення адміністративної діяльності.
- 13) Поєднання національного законодавства з міжнародними практиками.

Зроблено висновок, що ефективний розгляд скарг органами місцевого самоврядування є невід'ємною частиною сучасної адміністративної системи. Він поєднує правові гарантії, прозорість, можливості для апеляційного та судового контролю, а також гнучкі механізми досудового врегулювання конфліктів. Запровадження комплексного підходу, який враховує як національні особливості, так і передовий міжнародний досвід, здатне значно підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, захистити права громадян і юридичних осіб, а також сприяти розвитку демократичних засад управління на місцевому рівні.

Зазначено, що застосування рекомендацій зарубіжних моделей, таких як: обов'язковий адміністративний порядок оскарження (США), двоетапний перегляд рішень (Польща) та медіаційні механізми (Німеччина), може стати основою для реформування української адміністративної практики. Такий підхід забезпечує

баланс між оперативністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування та гарантіями прав громадян, підвищує ефективність розгляду скарг і сприяє формуванню високого рівня довіри населення до органів влади.

Зроблено висновок, що вдосконалення адміністративної процедури розгляду скарг органами місцевого самоврядування є стратегічно важливим завданням для правової системи України, яке сприяє реалізації конституційного принципу верховенства права, забезпечує соціальну справедливість та зміцнює інституційну спроможність органів влади на місцевому рівні.

3. Обґрунтовано, що адміністративні акти органів місцевого самоврядування є ключовим інструментом реалізації їхніх повноважень та управлінської діяльності на місцевому рівні. Вони спрямовані на врегулювання різноманітних питань місцевого значення, захист прав і законних інтересів територіальної громади, а також забезпечення ефективного функціонування органів влади на місцях. Така діяльність здійснюється через видання нормативних і індивідуальних актів, які становлять правову основу взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами.

Констатовано, що нормативні акти органів місцевого самоврядування мають підзаконний характер, поширюються на невизначене коло осіб та застосовуються багаторазово. Вони конкретизують норми законів та інших нормативно-правових актів, визначають правила життєдіяльності громади, організаційно-правовий статус органів влади, порядок використання комунального майна та реалізацію соціально-економічних програм. Ненормативні (індивідуальні) адміністративні акти спрямовані на регулювання конкретних ситуацій або правовідносин, адресовані окремим фізичним чи юридичним особам і застосовуються одноразово, після чого їхня дія вичерпується.

Аргументовано, що усі адміністративні акти, незалежно від їхньої категорії, мають низку спільних ознак: вони виражають волю органу місцевого самоврядування, мають офіційну форму, спрямовані на зовнішнє врегулювання правових відносин, а також створюють правові наслідки, які можуть бути

оскаржені у встановленому законодавством порядку. Також важливим аспектом є територіальне обмеження дії актів – вони діють у межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження органу місцевого самоврядування.

Вказано, що використання адміністративних актів забезпечує ефективну реалізацію принципів правової держави та місцевого самоврядування, дозволяє органам влади приймати рішення, що відображають інтереси громади, а громадянам – реалізовувати свої права та законні інтереси. Водночас, науковий та зарубіжний досвід свідчить, що чітке визначення поняття та видів адміністративних актів сприяє підвищенню правової визначеності та зменшенню ризику правових конфліктів.

Зроблено висновок, що адміністративні акти органів місцевого самоврядування виконують багатопланову функцію: вони є механізмом реалізації повноважень органів влади, інструментом правового регулювання відносин у громаді, а також забезпечують баланс між владними рішеннями та правами громадян. Розуміння їхньої природи, структури та особливостей застосування є основою для підвищення ефективності місцевого управління та правового забезпечення діяльності органів самоврядування.

Результати дослідження, проведеного в межах цього розділу, опубліковано в таких авторських працях: [188;189].

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід регулювання адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та можливість його адаптації в Україні

Безперечно, досягнення нової якості місцевого самоврядування неможливе без кардинальних змін у підходах до розуміння інституційних та процедурних засад політичних та адміністративних процесів місцевої демократії на рівні місцевого самоврядування. Тому немає сумнівів, що головною передумовою демократичного розвитку будь-якої країни є становлення та успішний розвиток інституту місцевого самоврядування.

Разом з тим практика реформ переважної більшості країн на рубежі XX-XXI століть наочно показала, що без створення сильної держави ця мета практично недосяжна, і в такій ситуації принципово важливою і актуальною набуває завдання виявлення сутнісних характеристик місцевого самоврядування і вивчення основних складових його успішного розвитку шляхом запозичення позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері.

Слід підкреслити, що питання місцевого самоврядування як ніколи актуальні на сучасному етапі. Перехід України до нової моделі місцевого самоврядування та відхід від тієї, що склалася за часів Радянського Союзу, потребує пильної уваги та детального вивчення, оскільки багато в чому несистемна, непродумана та теоретично необґрунтована практика реформування адміністративно-територіальної організації суспільства у пострадянський період призвела до очевидних негативних наслідків.

Важливим чинником для розвитку інститутів самоврядування є процес глобалізації, який суттєво змінює суспільно-політичні відносини, змінює принципи взаємодії територіальних громад, політичних організацій, органів місцевого самоврядування. Задля ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування на місцевому рівні важливим є комплексний інструмент досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Проблематиці, пов'язаній із розглядом та аналізом адміністративних процедур у сучасній вітчизняній і зарубіжній адміністративно-правовій науці, присвячені численні праці таких відомих українських учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, І.В. Болокан, О.Г. Бондар, Ю.А. Волкова, Д.В. Лученко, О.О. Маркова, О.В. Марченко, Р.С. Мельник та інші.

Незважаючи на значну кількість публікацій з питань місцевого самоврядування, проблема ролі адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування залишається недостатньо вивченою. Це пов'язано, по-перше, з недооцінкою процесів, що відбуваються на місцевому рівні, як важливих чинників, що впливають на розвиток політичної системи суспільства; по-друге, з необхідністю постійної наукової рефлексії процесів, що відбуваються на нижчих рівнях публічної влади, що особливо актуально в умовах формування інституту місцевого самоврядування та його реформування в умовах дії воєнного стану; по-третє, з необхідністю удосконалення методологічного інструментарію дослідження цього явища.

Органи місцевого самоврядування, а також органи державної влади залучаються до реалізації єдиної державної політики, вирішення проблем, що стосуються сфери спільної компетенції, таких як охорона здоров'я та медичне обслуговування, дошкільна, загальна та середня професійна освіта, право на житло, утримання доріг тощо, що свідчить про постійну взаємодію державних та муніципальних органів влади. Крім того, конституційне положення про взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування як елементів

єдиної системи публічної влади вказує на мету такої взаємодії – найбільш ефективно вирішення проблем на благо населення, яке проживає на відповідній території. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування є одним із ключових напрямів реалізації всієї державної політики. Саме злагоджене функціонування системи публічної влади визначає якість розвитку демократичних інститутів і всіх сфер життєдіяльності. Крім того, зростання громадської активності стає організованим із створенням та розширенням органів самоорганізації [190].

Публічні функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування є їх повноваженнями, які ці органи мають право здійснювати у взаємодії з органами державної влади. Для такої взаємодії є ряд умов. По-перше, є повноваження, які можуть здійснювати виключно органи державної влади або органи місцевого самоврядування. Сюди відноситься, наприклад, правотворча діяльність органів державної влади або питання місцевого значення муніципальних влад. Тому взаємодія між державними та місцевими органами влади не повинна суперечити закону. По-друге, повноваження, що реалізуються при взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, не повинні суперечити одна одній. Крім функцій, які є спільними для органів державної влади та місцевого самоврядування, варто виділити їх основні принципи соціальної взаємодії: доцільність; взаємна ефективність і обґрунтованість; прихильність до спільних цінностей; принцип диференціації; і принцип рівноваги або стабільності системи. Вважаємо, що ці принципи цілком можуть бути застосовні до характеристики державно-муніципальної взаємодії, оскільки державні органи та місцеве самоврядування функціонують в єдиному соціальному полі.

Муніципалітети – це найближчі до людей установи державного управління, тому місцевий рівень влади є дуже сприятливим для розвитку державного управління [191]. Будь-яка взаємодія – це активний процес, який включає в себе прямі і зворотні зв'язки між елементами. У випадку з органами публічної влади

взаємодія її елементів передбачає не тільки керівний вплив органів державної влади на місцеве самоврядування в силу підлеглості останньої, а й їх організаційну взаємодію, що забезпечує цілеспрямоване та ефективне вирішення завдань на благо населення.

Історія людства свідчить про поступове виникнення та еволюцію структур місцевого самоврядування в різних країнах світу, зі складною взаємодією між місцевими громадами та центральною владою [192]. На сучасному етапі успішна взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування зводиться до досягнення їх ефективної взаємодії у вирішенні спільних проблем, що безпосередньо залежить від послідовного та цілеспрямованого розвитку моделі взаємодії рівнів органів публічної влади.

Умовно їх можна поділити на три: адміністративні, децентралізовані та дуалістичні. Адміністративна (централізована) модель побудови відносин зводиться до жорсткого підпорядкування місцевого самоврядування державі. У цій моделі місцеве самоврядування є продовженням державного управління, а місцеве самоврядування фактично замінюється місцевою державною адміністрацією. Така модель була притаманна радянському періоду взаємодії державної та місцевої влади. Варто зазначити, що радянська модель місцевого самоврядування зберігає наукову цінність та є цікавою з точки зору вивчення тоталітарних, надмірно централізованих систем державного управління [193].

Децентралізована модель характеризується повним відокремленням місцевого самоврядування від державного, при цьому органи місцевого самоврядування займаються лише питаннями місцевого значення. Крім того, громадяни децентралізованих громад мають більше довіри до місцевої влади та частіше беруть участь у місцевих виборах, тому найбільш вірогідним механізмом є демократичний процес об'єднання для побудови нових місцевих громад [190]. Однак на практиці складно знайти децентралізовану модель взаємодії держави та місцевої влади в чистому вигляді, саме тому, що місцеві органи влади є похідними від держави та залежними від неї.

Дуалістична (змішана) модель побудови відносин між державою та місцевими органами влади передбачає незалежність місцевого самоврядування в межах визначеної законом конкретної компетенції. При використанні цієї моделі місцеве самоврядування набуває дуалістичного характеру, воно є одночасно державним і громадським інститутом. Спільним для вищезазначених моделей є те, що органами місцевого самоврядування є органи, які обираються безпосередньо громадянами, а місцевою адміністрацією – ті, що призначаються центральною владою. Однак справедливо буде сказати, що виборність – не єдина особливість органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування повинні бути не тільки виборними, а й мати певний набір повноважень, певну незалежність, тобто мати реальні права.

Повноваження місцевих органів влади, як правило, закріплені в спеціальних нормативних актах. У ряді зарубіжних конституцій є або глави, або окремі статті, присвячені регулюванню місцевого самоврядування. Як правило, такі глави мають невеликий розмір і містять посилання на чинне законодавство тієї чи іншої держави. Наприклад, в Конституції Японії є глава 8 «Місьцеве самоврядування», яка включає в себе всього чотири статті (ст. 92-95). Цей розділ містить лише основні принципи та положення, що стосуються місцевого самоврядування. Зокрема, в ньому зазначено, що в країні є такі органи і їх робота встановлена законом, головні посадові особи органів державної влади обираються населенням, а місцеві органи влади мають право розпоряджатися своїм майном. Спеціальний закон, який стосується конкретного органу місцевого самоврядування, може бути прийнятий парламентом лише за згодою більшості виборців, які проживають на території місцевої влади. При цьому парламент, як національний орган, повинен враховувати думку жителів тієї чи іншої місцевості, якщо закон стосується їх інтересів.

Конституція Італії включає в себе главу 5 «Регіони, провінції і громади» 2. Цей розділ в основному присвячений регулюванню правового статусу регіонів. Статус італійських регіонів досить специфічний, є регіони з автономним статусом

і зі звичайним статусом. Регіон не зовсім вписується в поняття «місцева» адміністративно-територіальна одиниця, та й органи влади тут мають більші повноваження. Що стосується органів провінцій і комун, то в італійській Конституції про них сказано дуже мало, зокрема: «Провінції і комуни є автономними утвореннями в межах принципів, встановлених загальними законами республіки» (ст. 128); «Провінції і комуни є також територіальними одиницями державного регіонального поділу» (ст. 129). Також зазначено, що детальне правове регулювання встановлюється законами.

Законодавство Фінляндії, що регулює місцеве самоврядування, відповідає статтям Європейської хартії місцевого самоврядування. Загалом, хоча місцеве самоврядування у Фінляндії захищене конституцією та законом, воно сильно залежить від держави та багато в чому обмежене. Нинішня урядова реформа кидає виклик місцевому самоврядуванню, встановлюючи новий регіональний рівень управління, змінюючи фінську систему місцевого самоврядування.

Тягар надання публічних послуг змушує органи місцевого самоврядування проводити реформи, що, у свою чергу, впливає на відносини між центральними та місцевими органами влади. У Фінляндії найбільші виклики для дотримання та реалізації принципів Хартії пов'язані з широкими повноваженнями муніципалітетів, фінансовими обмеженнями та сильним державним управлінням [194].

Інститут місцевого самоврядування може сприяти становленню та поглибленню демократичного процесу та практики, а також забезпеченню розвитку держави за участі територіальних громад. Наприклад, німецьке законодавство досить детально регулює питання місцевого самоврядування та врядування.

Кілька статей, присвячених цьому питанню, містяться у Федеральній конституції – головному законі ФРН. Зокрема, варто звернути увагу на статтю 28, яка говорить, що в землях, районах і громадах народ повинен мати

представництво, встановлене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами.

У цьому нормативно-правовому акті також зазначено, що громадам має бути надано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи територіальної громади. При цьому під громадами розуміють територіальні одиниці місцевого рівня, які за розміром перевищують федеральні суб'єкти земель. Громади та об'єднання громад також згадуються в пункті 3 статті 1055 Федеральної конституції.

Однак, згідно з німецьким законодавством, питання місцевого самоврядування найбільш детально регулюються на рівні земель. Кожна земля в Німеччині має свою конституцію, і в кожній землі діють спеціальні закони про місцеве самоврядування. Наприклад, у Баден-Вюртемберзі є комплексне регулювання щодо громад. Цей нормативний акт складається з п'яти частин і включає в себе 147 пунктів. Безперечно, такий об'ємний нормативно-правовий акт дуже детально регулює питання місцевого самоврядування.

Одна з демократичних європейських країн – Французька Республіка – розробила дієздатну та ефективну модель місцевого самоврядування та накопичила законодавчу базу з цих питань. Конституція Франції дуже лаконічно регулює питання місцевих влад, в ній міститься розділ 12 «Про територіальні колективи», в якому згадуються лише дві адміністративні одиниці Франції, які можна віднести до місцевих органів влади. Таким чином, територіальні колективи Республіки – це комуни, департаменти, заморські території. Будь-які інші територіальні колективи створюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними органами при дотриманні умов, передбачених законом (ст. 72). Конституція Франції лише визначає, які адміністративні одиниці існують і встановлює принцип виборних органів, які повинні бути в цих одиницях, а також посилається на закон: питання французького самоврядування регулюються законом.

Розуміння того, як відбулися політичні зміни в Іспанії та Греції, передбачає вивчення особливостей кожного перехідного процесу та впливу, який він мав на побудову сучасних суспільств у цих країнах [6]. Наприклад, в конституціях Іспанії та Греції не використовується термін «місцеве самоврядування», а в цих нормативно-правових актах використовується категорія «місцева адміністрація». У частині 8 глави 2 Конституції Іспанії «Про місцеву адміністрацію» зазначено, що Конституція гарантує автономію муніципалітетів, які мають всі права юридичної особи, а управління ними доручено відповідним муніципальним радам, до складу яких входять алькальди і радники. Радники обираються населенням муніципалітету загальним, рівним, вільним, прямим і таємним голосуванням на умовах, встановлених законом, а алькальди обираються радниками або населенням.

Варто відзначити, що термін «муніципалітет» або «муніципальний орган» в ряді країн рівносильний поняттю органу місцевого самоврядування – виборного органу. У США та Англії муніципалітетами називають лише міські органи, тоді як в інших країнах муніципалітетом називають будь-який виборний орган.

Таким чином, можна зробити висновок, що термінологія, яка використовується в різних країнах світу, досить своєрідна. Одні і ті ж органи можуть називатися адміністративними, управлінськими, і органами самоврядування, але, згідно з викладеними в теорії принципами, їх слід розрізняти, так як обираються тільки представники відповідних органів.

Важливо також відзначити, що 15 жовтня 1985 року була прийнята Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є обов'язковою для виконання державами-членами Ради Європи і встановлює найважливіші конституційні та законодавчі принципи місцевого самоврядування. У ній зазначено, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний в законодавстві країни і, по можливості, в Конституції країни.

Необхідно також звернути увагу на дуже важливий принцип, закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, суть якої полягає в тому, що

органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій щодо прийняття власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключено з їх компетенції і не належить до компетенції іншого органу влади [195]. Таким чином, закріплюється принцип виключної компетенції і виділяється певна сфера самостійних повноважень цих органів. Таким чином, можна назвати два основні принципи діяльності органів місцевого самоврядування і самоврядування як явища в цілому: виборність і певний набір прав.

Основними цілями муніципальної діяльності є поліпшення умов життя громадян і створення сприятливого середовища для населення муніципалітету. Важливу роль у досягненні цієї мети відіграє діяльність органів місцевого самоврядування щодо задоволення основних життєвих потреб громадян, що передбачає розвиток місцевої інфраструктури та організацію надання публічних послуг, а відповідно й питання реалізації адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у кожній країні вирішується шляхом функціонування власного механізму прийняття адміністративних рішень. У результаті їх функціонування у світі з'явилася велика кількість видів адміністративних процедур і сформувалися конкретні моделі, спрямовані на виконання нових завдань і функцій відповідно до нових умов спільного управління (*collaborative governance*) та напрямів адміністративної реформи [196].

На модель адміністративної процедури впливає тип адміністративної системи, у межах якої вона виникає і розвивається. Зарубіжні вчені розрізняють два типи адміністративної системи – юридичну, яка притаманна більшості країн ЄС та менеджеральну систему, яка притаманна США [196].

Варто вказати, що більшість країн ЄС намагалися кодифікувати адміністративну процедуру: одні за допомогою загального закону (Німеччина, Іспанія, Італія, Грузія, Греція тощо), інші – за допомогою галузевих законів (Україна), окремі – за допомогою кодексів (Польща [197], Франція [198]).

На сучасному етапі виділяють, з поміж інших моделей адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, є модель адміністративної процедури третього покоління, яку називають колаборативною моделлю, оскільки вона ґрунтується на співпраці як між органами місцевого самоврядування та приватними особами, які активно залучаються в процес прийняття рішень з метою забезпечення їх участі на різних стадіях процедури.

Особливістю названої моделі є те, що рішення приймаються в межах процедури, а в її основі лежать два основні принципи, а саме: співпраця і творчість. Співпраця актуальна та необхідна в тому разі, якщо органу місцевого самоврядування потрібні спільні зусилля з боку інших органів або громадськості в певній сфері урядування. Ця модель спрямована на пошук оптимальних рішень, оскільки в ній враховуються всі інтереси і кожна сторона поділяє відповідальність на різних стадіях та етапах процедури [199, с.14-18]. Співпраця органу місцевого самоврядування та інших учасників процесу зосереджує увагу на адаптивному вирішенні проблем, широкій участі різних суб'єктів, гнучкості в пошуку рішень, а також розподілі завдань між державним та приватним секторами. І відбувається все наведене за допомогою певної адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Творчий характер адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування виражається в прийнятті рішень та діях, які супроводжують спільну діяльність органів місцевого самоврядування та інших осіб, зокрема, комплексні процедури в ЄС (*composite procedures*). Результатом адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, є не тільки рішення, а й інші види спільної діяльності на різних етапах циклу формування політики та реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Так, прикладами адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого

самоврядування є процедури «конкурентного діалогу» і «конкурентні процедури з переговорами» [196].

Найбільш оптимальним прикладом у питанні закріплення більшості елементів, характерних для моделі адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, є Французький Кодекс взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією (CRPA), в якому закріплені положення, які регулюють правила проведення відкритих консультацій, переговорів адміністрації з громадськістю, у тому числі on-line, інститут «*enquête publique*», обмін інформацією між адміністрацією та громадськістю через запити та низка інших прогресивних положень [200].

Крім того варто зазначити, що в Угорщині, після вступу до Європейського Союзу, в 2006 році був введений особливий адміністративний процедурний режим для полегшення і прискорення окремих адміністративних процедур. Такі адміністративно-процесуальні положення включали так звані «прискорені» процедури, скорочені процесуальні строки та форми комунікації, особливо щодо співпраці між органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами. Ці інструменти гарантували можливість ефективного, цілеспрямованого та швидкого використання ресурсів як з національного бюджету, так і, зокрема, з фондів Європейського Союзу, в оптимальні строки [201].

Проте у спеціальній літературі підкреслюється, що вимоги, пов'язані з ефективністю цих адміністративних процедур, особливо вимога щодо швидкості, може негативно вплинути на забезпечення прав осіб та ефективне забезпечення їх інтересів [202].

Розглядати модель німецької адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування доцільно через її внутрішню структуру, яка відображається в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» і тим самим відрізняє її від інших моделей (зокрема, американської або французької). Аналізуючи положення наведеного закону, варто вказати, що в «нормативній моделі адміністративної правозастосовної процедури» чітко

визначаються: 1) цільове призначення процедури та функції; 2) сфера діяльності та застосування; 3) учасники процедури; 4) принципи процедури; 5) внутрішня структура; 6) правові засоби, які забезпечують контроль за результатами процедури [203].

Крім закону про адміністративну процедуру, у Німеччині діють ще й інші спеціальні акти, які закріплюють додаткові вимоги формального і процедурного характеру до окремих сфер адміністративного права. Вони замінюють собою правила закону як *lex specialis* [204]. Учасником є не просто та особа, правам якої може бути завдано шкоди або вони в якийсь спосіб можуть бути порушені в результаті прийняття рішення, а особа, яка бере участь або в силу закону, або на підставі звернення до адміністративного органу і вважається учасником адміністративної процедури. Таким чином доцільно зазначити, що у німецькій адміністративній моделі гармонійно узгоджені потреби ефективного управління з верховенством закону та повагою прав громадян.

Як показує зарубіжний досвід, майбутня політична стабільність нашої держави, а також ефективне функціонування органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від оптимального впровадження та реалізації адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, метою якої є гарантування надійного та ефективного механізму прийняття адміністративних рішень щодо прав та інтересів громадян. Основна функція адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні ефективного та дієвого виконання й застосування органами місцевого самоврядування закону в інтересах суспільства.

Отже, процес формування адміністративної процедури та її правове регулювання тісно пов'язаний із явищем правової конвергенції, адже важливо не лише її виникнення, а й подальший розвиток і вдосконалення. Правова конвергенція розглядається як зближення та взаємодія різних правових систем і моделей регулювання суспільних відносин, їхнє взаємне збагачення через

юридичні інструменти, зокрема із використанням цінностей романо-германської правової традиції. У межах цього процесу відбувається: 1) інтеграція правових надбань у цілісні конструкції, що поєднують досягнення різних галузей права; 2) трансформація національного законодавства та його інститутів; 3) модернізація процесів правотворчості та правозастосування. Саме завдяки конвергенції адміністративна процедура отримала розвиток у правових системах багатьох країн. Інтенсивні зміни в адміністративному праві, такі як розвиток інтеграційних процесів, публічно-правового партнерства, нових моделей державного управління та процесуалізація адміністративного права, свідчать про демократичний прогрес і розвиток держави [205].

У країнах Європи адміністративна процедура завжди вважалася ключовим елементом правового регулювання. Наявність цього інституту відображає демократичну легітимність у взаєминах держави та громадян, показує рівень розвитку державного управління і дотримання принципу верховенства права, забезпечує законність прийнятих рішень та формує правову свідомість органів щодо обмеження дискреційних повноважень і запобігання свавіллю. Виникнення моделей адміністративної процедури сприяло консолідації принципу верховенства права, одночасно виступаючи механізмом контролю для органів влади та гарантією прав громадян. Концепція Монтеск'є підкреслює різні повноваження органів і відповідно різні процедури: законодавчі, судові та адміністративні [205].

Міжнародна доктрина показує, що історичний конфлікт між інтересами держави та громадян став стимулом розвитку механізмів захисту прав людини. Адміністративна процедура, поряд із судовим захистом, стала інструментом реалізації та охорони прав громадян, запобігаючи незаконним або свавільним діям органів влади [206, с. 2907].

Імплементация зарубіжного досвіду в українське процедурне законодавство є важливим напрямом удосконалення адміністративної процедури. Проте пряме копіювання норм з інших країн не завжди є ефективним, оскільки слід враховувати національні традиції, специфіку нормотворення та праворозуміння.

Реципіювання міжнародного досвіду має позитивні аспекти, зокрема, створення досконаліших моделей регулювання, зближення правових концепцій, посилення процедурних гарантій та впровадження принципів доброго управління. Водночас існує ризик негативного впливу, коли домінуючі політики та підходи інших держав нав'язуються Україні у сфері адміністративної процедури.

Україна належить до країн-імпортерів досвіду, адже недавно прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» базується на практиках Німеччини та Польщі. Хоча таке запозичення може економити час і ресурси, воно ефективне лише за умови адаптації ідей, а не прямого копіювання норм. Тому для формування власної моделі адміністративної процедури важливо спиратися на зарубіжні концепції, водночас зберігаючи національні особливості та законодавчі традиції.

Розглянемо найбільш ефективні та доцільні зарубіжні моделі адміністративної процедури, зокрема американську, німецьку, польську та французьку, із метою визначення положень, які можна використати при формуванні концептуальної моделі адміністративної процедури для України. Використовуючи метод порівняльного аналізу, можна виокремити як спільні риси, так і специфічні елементи кожної системи.

У США, Франції, Польщі та Німеччині адміністративна процедура має нормативне закріплення на законодавчому рівні: у США – Федеральний Акт про адміністративну процедуру (1946), у Німеччині – Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» (1976), у Франції – Кодекс взаємовідносин між громадянською та державою (2016), у Польщі – Кодекс адміністративного провадження. Кожна модель відзначається особливостями у внутрішній структурі, варіативності процедур та цілях, що вони переслідують.

Американська система поєднує риси континентальної та англосаксонської правових традицій. Завдяки пріоритету статутного права, адміністративна процедура здійснюється на основі принципу належної правової процедури та судового контролю. Американська модель унікальна, оскільки інтегрує елементи

квазісудової та квазізаконодавчої моделі [207, с. 123]. Спершу адміністративна процедура США існувала як концептуальна модель, розроблена Національною комісією з уніфікованого права у 1946 році, а згодом отримала нормативне закріплення у Федеральному акті про адміністративну процедуру. Модельний закон виступав орієнтиром для законодавства як штатів, так і федерального рівня, регламентуючи адміністративні процедури.

Концептуальна американська модель акцентує увагу на принципах: забезпеченні гласності правил, справедливості адміністративних слухань, належного судового контролю за діями агентств, що дозволяє стандартизувати діяльність органів публічного адміністрування. Нормативна модель, у свою чергу, спрямована на процесуальні гарантії громадян: доступ до документів адміністративних агентств, право бути заслуханим, отримати стенограми слухань, брати участь у відкритих засіданнях колегіальних органів, а також право оскаржити відмову у видачі документів у вищій інстанції та суді.

Незалежно від виду процедури, всі її учасники дотримуються обов'язкових правил, визначених Федеральним Актом, який поширюється на всі адміністративні процеси та всі органи влади. Основна мета американської моделі – обмежити свавілля агентств при реалізації дискреційних повноважень, встановивши чіткі легальні межі дій. Федеральний Акт та аналогічні закони штатів створюють прозору, передбачувану і демократичну систему, орієнтовану на захист прав приватних осіб.

Ключові характеристики американської моделі адміністративної процедури: 1) квазісудово-законодавчий характер; 2) складність і різноманіття процедур першого та другого покоління за класифікацією Дж. Барнеса; 3) пріоритет формальних процедур; 4) процесуальний, а не матеріальний підхід; 5) акцент на гарантіях, а не лише на принципах; 6) відкритість і доступність для громадськості; 7) правозахисна та інформаційна функції для громадян, стандартизаційна – для агентств, контрольна – для судів.

Ураховуючи ці особливості, українська модель адміністративної процедури повинна забезпечити уніфікований порядок дій учасників адміністративного провадження та обмежити дискреційні повноваження органів у відносинах з приватними особами. Нормативне закріплення процедурного механізму запобігає ризику свавілля та корупції, а чітке регулювання процедурних відносин гарантує правову визначеність і мінімізує суб'єктивний розсуд посадових осіб.

Адміністративна процедура здатна встановити прозорі межі реалізації колегіальних та індивідуальних дискреційних повноважень. Чіткі правила та правова визначеність виключають подвійне тлумачення, а принципи законності, обґрунтованості, пропорційності, правомірності та неупередженості, закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., забезпечують належне застосування повноважень.

Отже, нормативна модель задає основу для діяльності органів у відносинах з громадянами та межі реалізації дискреційних повноважень, тоді як концептуальна модель доповнює її положеннями, запозиченими з міжнародного досвіду, вдосконалюючи адміністративну процедуру з урахуванням передових світових практик.

Далі варто зосередитися на німецькій моделі адміністративної процедури, оскільки вона стала основою для Закону України «Про адміністративну процедуру». Тому важливо розглянути ключові риси цієї моделі, яка спрямована на стандартизацію та спрощення процедур, а також на захист прав та інтересів окремих громадян. Нормативне закріплення німецької моделі здійснено в Законі «Про адміністративну процедуру» 1976 року. Основні характеристики цієї системи такі: 1) переважно зовнішній правозастосовний характер, що забезпечує підготовку та видання адміністративного акта або укладення публічно-правового договору; 2) поєднання процесуально-матеріального підходу, коли регламентуються як самі процедури, так і форми здійснення публічного управління; 3) широке застосування адміністративного розсуду, завдяки якому орган обирає найбільш відповідний спосіб дій у кожній конкретній ситуації; 4) у

більшості випадків процедура носить неформальний характер; 5) особливе значення надається принципам адміністративної процедури, серед яких – принцип законних очікувань та пропорційності; 6) детально врегульовано адміністративний акт і публічно-правовий договір; 7) участь зацікавлених осіб, обсяг їхніх прав визначається характером завдань органу, складністю рішення та балансом суспільних і приватних інтересів; 8) процедура оскарження рішень органів регламентується спеціальним процесуальним законом.

Варто відзначити, що під час підготовки національного процедурного законодавства українські законодавці активно використовували досягнення як німецького, так і польського адміністративного права. У 2003 році фахівці ЦППР підготували проєкт Адміністративно-процедурного кодексу на основі порівняльного аналізу зарубіжних систем (польської та німецької). Мета цього проєкту полягала у врегулюванні відносин «особа – влада», законодавчому визначенні меж повноважень органів та захисті прав громадян. При розробці враховувалися принципи адміністративної процедури, рекомендовані Комітетом міністрів Ради Європи, відображені у резолюціях та рекомендаціях організації.

Структура проєкту повторювала польський Кодекс адміністративного провадження 1960 року та німецький Закон 1976 року. Він став першим серйозним зразком законодавства у цій сфері, що визначав: окремий розділ із принципами адміністративної процедури, права та обов'язки учасників; окремі розділи про склад та статус учасників провадження; детальний розділ про адміністративний акт (чинність, припинення дії, умови правомірності, відкликання, визнання недійсним, можливість перегляду за нововиявленими обставинами); розділ про адміністративне оскарження. Водночас проєкт містив певні недоліки: суперечливі положення щодо процедурних аспектів окремих видів проваджень, недостатньо чітка термінологія, велика кількість оцінних понять, що створює правову невизначеність, а також неповне врегулювання колегіальних проваджень. Деякі вчені пропонували розширити сферу дії кодексу на всі правовідносини, пов'язані

із зверненнями громадян, що підкреслювало б кодифікаційний характер інституту адміністративної процедури. Проте цей проєкт так і не був ухвалений.

Наступним етапом став законопроект від 14.05.2020 року, який у спрощеному вигляді відтворював АПК, а з 2021 року – прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Його структура й зміст наслідують німецький Закон 1976 року, проте у ньому залишилися певні обмеження: регламентується переважно індивідуальні адміністративні акти зовнішньої дії, не охоплюється порядок ухвалення нормативних актів уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування, не врегульовано внутрішні провадження в органах, а також не враховано особливості діяльності органів місцевого самоврядування – як колегіальних, так і єдиноначальних. Хоча деякі елементи польської моделі були частково враховані, основним взірцем для українського законодавства залишилися німецька модель.

Польська модель адміністративної процедури виглядає збалансованою, оскільки в ній гармонійно поєднані традиційні елементи класичного юрисдикційного провадження з інноваціями сучасного законодавства. Зокрема, останні зміни до Кодексу адміністративного провадження стосуються європейського адміністративного співробітництва (розділ 8а), принципу мирного врегулювання справи (ст. 13), а також застосування медіації під час розгляду адміністративних справ (ст. 96а), яка має окрему главу 9а з детальним регламентом ініціювання та проведення. Впровадження медіації та принципу мирного врегулювання відображає реакцію польського законодавця на потреби суспільства та відповідність рекомендаціям ЄС.

З 1 червня 2017 року медіація офіційно стала частиною польської юрисдикційної адміністративної процедури. Цей механізм альтернативного врегулювання спорів спрямований на досягнення рішення, яке задовольняє обидві сторони (ст. 13, 96а–96n). Органи публічної адміністрації повинні сприяти мирному врегулюванню справи, якщо її характер дозволяє сторонам досягти угоди в рамках медіації. Закріплення цих норм є результатом «європеїзації

польського адміністративного права», тобто впливу законодавства ЄС та стандартів Ради Європи на національне право. Принцип мирного врегулювання (ст. 13 п.1) передбачає можливість сторін використовувати медіацію для вирішення конфліктів, а органи адміністрації зобов'язані роз'яснювати переваги цього механізму [2].

Нововведення передбачає право органу публічного управління або сторони ініціювати медіацію під час розгляду справи (ст. 96b). Якщо учасники погоджуються на медіацію, адміністративний орган видає постанову про передання справи на медіацію та відкладає її розгляд на строк до двох місяців (ст. 96e). Завершення провадження відбувається шляхом прийняття адміністративного акта або укладення угоди (*zawarcie ugody*). Ця процедура фактично є формою посередництва *ex officio*, оскільки орган активно сприяє досягненню згоди сторін у межах своєї компетенції. Медіація в адміністративному праві зазвичай застосовується у конфліктах між фізичними особами та органами державної влади, що підкреслює потребу сучасної адміністрації не лише приймати рішення, а й примиряти зацікавлені сторони. Польський досвід свідчить про врахування рекомендацій ЄС щодо медіації в адміністративних справах.

Для української моделі адміністративної процедури доцільно було б запозичити концепцію медіації, оскільки вона відповідає європейським тенденціям та слугує ефективним додатковим механізмом поряд із адміністративним і судовим оскарженням.

Крім польської та німецької моделей, уваги заслуговує французька система, яка вирізняється прогресивністю, зокрема завдяки широкому використанню інформаційно-телекомунікаційних технологій та комплексному підходу.

Французька модель закріплена в Кодексі взаємовідносин між громадянськістю та адміністрацією (CRPA) і є результатом поступової європеїзації національного адміністративного права. Хоча Франція довго зберігала традиційні підходи та скепсис щодо впливу законодавства ЄС, вона створила збалансовану систему, яка поєднує національні традиції та сучасні європейські практики.

Європейська конвергенція адміністративного права впливала на держави-члени ЄС по-різному, але базові процесуальні гарантії, закріплені в принципі доброго управління, залишилися без істотних змін. Французька система заснована на автономії національних органів, однак активно інтегрує європейські стандарти, впливаючи на формування національного адміністративного права.

Французька модель поєднує традиції національного права та новітній європейський досвід, ґрунтуючись на принципах правової визначеності та захисту законних очікувань громадян. До прогресивних нововведень належать: забезпечення прозорості та доступності процедури, розширення участі громадськості у нормотворчій діяльності через онлайн-консультації, проведення «*enquête publique*», цифрове адміністрування, правила мовчазної згоди, нові підходи до скасування адміністративних актів та відкриті консультації з громадськістю.

Французька модель зберігає власний характер адміністративної процедури, спрямованої на підвищення ефективності, якості та правової визначеності рішень. Вона охоплює підготовку та прийняття як індивідуальних, так і нормативних актів, інтегруючи матеріальні та процесуальні норми без протиріч. Модель відрізняється всеохопним підходом і надає прецедентним нормам статус законодавчих положень, гармонізуючи існуючі закони та консолідуючи французьке адміністративне право.

Накопичений міжнародний досвід дає змогу українському законодавству визначити оптимальну модель регулювання адміністративних процедур і адаптувати її з урахуванням особливостей національної правової системи. Подальший розвиток адміністративної процедури в Україні можливий лише на основі аналізу та врахування позитивних результатів адміністративних реформ у зарубіжних державах. Адміністративна реформа зумовлює необхідність практичного впровадження інституту адміністративних процедур, що обумовлено потребою встановлення чітких і єдиних правил роботи органів публічної адміністрації під час реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав і

інтересів, що сприятиме побудові прозорих взаємин у системі «людина – держава».

Ключовим під час формування моделі адміністративної процедури залишається визначення ступеня запозичення ідей провідних зарубіжних моделей, враховуючи не лише відмінності у змісті та обсязі правового регулювання, зумовлені різними правовими традиціями та законодавчими підходами, а й існуючу фрагментарність українського законодавства [208, с. 159]. Українська модель не може бути простою копією іноземних систем. Зарубіжні приклади можуть слугувати орієнтиром або зразком, але повне перенесення їхніх норм до національного законодавства неприпустиме.

Систематизуючи позитивні аспекти кожної моделі, можна зробити висновок, що при розробці концептуальної моделі адміністративної процедури в Україні необхідно застосовувати збалансований підхід до рецепції іноземного досвіду. Незважаючи на наявність нормативної моделі адміністративної процедури, її структура та зміст потребують доопрацювання з урахуванням наукових зауважень та експертних пропозицій.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виділити низку положень, які слід врахувати при розробці концептуальної моделі адміністративної процедури:

- уточнити визначення таких понять, як адміністративна процедура, адміністративне провадження та дискреційні повноваження;
- переглянути визначення принципів адміністративної процедури: обґрунтованість і визначеність, добросовісність і розсудливість, пропорційність, своєчасність і розумний строк, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог осіб;
- додати до переліку принципів – принцип мовчазної згоди;
- змінити формулювання принципу гарантування ефективних засобів захисту на гарантування альтернативних засобів захисту, розширивши його зміст правом учасників адміністративної процедури користуватися медіацією як

альтернативою адміністративному оскарженню, а також закріпити повноваження органу адміністрації щодо погодження та ініціювання медіації;

- розширити форми об'єктивації результатів адміністративної процедури, включивши положення про адміністративний договір;

- змінити структуру нормативної моделі адміністративної процедури, включивши такі види проваджень: за зверненням фізичних та юридичних осіб; за ініціативою органу адміністрації; у діяльності колегіальних органів; у конкурентних провадженнях. Для кожного виду визначити суб'єктів звернення, орган, що приймає рішення, стадії провадження та форму прийняття рішень;

- впровадити інформаційно-телекомунікаційні технології, зокрема електронну взаємодію між громадянами та адміністративними органами, електронний доступ до послуг органів влади з урахуванням Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Еталонна модель адміністративної процедури має комплексно враховувати напрямки адміністративної реформи, інтеграцію ІТ-технологій, сучасні механізми врегулювання конфліктів між органами та приватними особами, забезпечувати максимальне спрощення доступу до органів влади та ефективний розгляд адміністративних справ для громадян.

Вивчення зарубіжного досвіду регулювання адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування демонструє широкий спектр підходів до стандартизації та формалізації процедурних відносин між державою та громадянами. Цей досвід є надзвичайно цінним для України, оскільки дозволяє виробити концептуально обґрунтовану модель адміністративної процедури, яка забезпечить ефективну діяльність органів влади, захист прав громадян, а також знизить ризики зловживання дискреційними повноваженнями. Аналіз американської, німецької, польської та французької моделей свідчить, що кожна країна обрала унікальні механізми регулювання, які враховують її правову традицію, політичний устрій, рівень децентралізації та специфіку взаємовідносин держави й громадян.

Американська модель адміністративної процедури вирізняється квазісудовим та квазізаконодавчим характером. Її основна мета полягає у встановленні прозорих правил діяльності адміністративних агентств, забезпеченні публічності рішень, контролю за реалізацією дискреційних повноважень та гарантуванні права громадян на участь у процедурі. Принципи належної правової процедури та судового контролю дозволяють мінімізувати свавілля органів влади, а стандартизація процесів сприяє ефективності та передбачуваності прийнятих рішень. Досвід США демонструє, що навіть у федеративних країнах із сильною роллю штатів можна забезпечити уніфіковані процедури, які регулюють адміністративну діяльність на національному рівні, водночас дозволяючи гнучкість на місцевому рівні. Для України цей підхід може бути корисним у плані забезпечення прозорого та формалізованого адміністративного провадження на рівні місцевого самоврядування, встановлення чітких меж для використання дискреційних повноважень та інтеграції процедури медіації та альтернативних механізмів захисту прав громадян.

Німецька модель адміністративної процедури ґрунтується на Законі «Про адміністративну процедуру» 1976 року і має високу нормативну стабільність, що забезпечує послідовне виконання адміністративних дій. Основними характеристиками німецької моделі є: поєднання процесуально-матеріального підходу, активне використання адміністративного розсуду при виборі форми дій, пріоритет принципів адміністративної процедури, включно з принципом законних очікувань та пропорційності, а також залучення зацікавлених осіб на різних стадіях провадження. Значна увага приділяється деталізації адміністративного акта та публічно-правового договору, що дозволяє систематизувати процедури на всіх етапах. Для України запозичення німецької моделі може допомогти у встановленні чітких механізмів регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, уніфікації процедур, а також забезпеченні прозорості та передбачуваності дій адміністративних органів.

Польська модель адміністративної процедури демонструє високий рівень інтеграції традиційного юрисдикційного провадження та сучасних механізмів адміністративної діяльності. Вона включає положення про медіацію, принцип мирного врегулювання справ, а також адміністративне співробітництво у європейському контексті. Медіація, введена до польського Кодексу адміністративного провадження з 2017 року, дозволяє органам влади вирішувати конфлікти у спосіб, який враховує інтереси обох сторін, зменшує навантаження на судову систему та підвищує рівень довіри громадян до органів влади. Для України впровадження медіації та принципу мирного врегулювання конфліктів на рівні місцевого самоврядування стане ефективним механізмом альтернативного вирішення спорів, який доповнить адміністративне та судове оскарження, сприятиме покращенню комунікації між органами влади та громадянами, а також зменшить конфліктність у процесі надання адміністративних послуг.

Французька модель адміністративної процедури є прикладом високого рівня інтеграції традиційних адміністративних принципів та сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. Вона закріплена в Кодексі взаємовідносин між громадськістю та адміністрацією (CRPA) і базується на принципах правової визначеності та захисту законних очікувань громадян. Французький досвід включає відкритість процедур, електронне адміністрування, можливість онлайн-консультацій громадськості, застосування принципу мовчазної згоди для передбачуваних рішень та підвищення ролі публічних консультацій у розробці нормативних актів. Для України ці елементи можуть бути запозичені як інструменти цифровізації адміністративного провадження на місцевому рівні, підвищення участі громадян у процесі ухвалення рішень, а також створення умов для ефективної комунікації між органами місцевого самоврядування та населенням.

Узагальнюючи аналіз зарубіжного досвіду, можна виділити кілька ключових принципів, які варто адаптувати в Україні:

1) Прозорість та передбачуваність дій адміністративних органів. Всі процедури повинні бути відкритими, а правила дій – зрозумілими для учасників провадження. Це дозволяє зменшити ризики корупції та підвищує довіру громадян до місцевої влади.

2) Гарантія прав громадян. Адміністративна процедура повинна забезпечувати ефективний захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Це включає доступ до документів, право бути заслуханим, участь у відкритих засіданнях та можливість оскарження рішень.

3) Медіація та альтернативні способи вирішення конфліктів. Впровадження процедур медіації дозволяє вирішувати спори між органами влади та громадянами без звернення до суду, сприяє зниженню навантаження на адміністративні та судові органи і підвищує ефективність взаємодії.

4) Інформаційно-телекомунікаційні технології. Електронний документообіг, онлайн-консультації, цифрове адміністрування та доступ до послуг через інтернет підвищують швидкість та ефективність процедур, сприяють мінімізації бюрократії та підвищують якість адміністративного сервісу.

5) Принцип пропорційності та законності. Адміністративні органи повинні діяти в межах своїх повноважень, а дискреційні повноваження застосовувати лише за чіткими правилами, що забезпечує баланс між інтересами держави та громадян.

6) Системність та уніфікація процедур. Встановлення єдиних правил для різних видів адміністративного провадження сприяє передбачуваності результатів, стандартизації дій органів влади та ефективній взаємодії між різними рівнями адміністрації.

7) Європейська інтеграція та врахування міжнародних стандартів. При розробці української моделі важливо адаптувати положення зарубіжних систем відповідно до національної правової традиції, уникаючи прямого копіювання, та враховувати рекомендації ЄС та Ради Європи [209].

Узгодження цих принципів у національному законодавстві дозволить створити сучасну, ефективну та прозору модель адміністративної процедури, що відповідатиме потребам українських органів місцевого самоврядування та громадян. Адаптація зарубіжного досвіду потребує комплексного підходу:

- 1) Розробка концептуальної моделі на основі аналізу міжнародних практик;
- 2) Перегляд і уточнення термінології в українському законодавстві щодо адміністративної процедури та пов'язаних понять;
- 3) Включення медіації та альтернативних способів захисту як обов'язкових елементів провадження;
- 4) Створення електронного середовища для проведення адміністративних процедур та забезпечення доступності інформації;
- 5) Уніфікація адміністративних проваджень для різних типів звернень громадян та юридичних осіб;
- 6) Контроль за застосуванням дискреційних повноважень через чіткі процесуальні правила та принципи пропорційності, законності та обґрунтованості дій.

Таким чином, зарубіжний досвід демонструє, що ефективна адміністративна процедура повинна поєднувати принципи захисту прав громадян, прозорості, стандартизації дій органів влади, застосування сучасних технологій та можливості альтернативного вирішення конфліктів. Українська модель адміністративної процедури, адаптована до національних реалій та враховуючи міжнародні тенденції, здатна забезпечити баланс між інтересами держави та громадян, підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, зменшити конфліктність у відносинах «держава – людина» та сприяти розвитку демократичних принципів у публічному управлінні.

Впровадження такої моделі дозволить систематизувати діяльність органів місцевого самоврядування, закріпити чіткі межі повноважень, підвищити передбачуваність рішень, інтегрувати інструменти цифровізації та медіації, а також забезпечити ефективний контроль за виконанням рішень, що позитивно

вплине на довіру громадян до місцевої влади та сприятиме демократичному розвитку адміністративної системи України.

У підсумку, зарубіжний досвід є не тільки джерелом ідей і практичних інструментів, а й науково обґрунтованим орієнтиром для побудови української моделі адміністративної процедури на місцевому рівні. Його адаптація, з урахуванням особливостей української правової системи, може стати важливим етапом адміністративної реформи та модернізації місцевого самоврядування, спрямованого на підвищення ефективності, прозорості та правової визначеності взаємин між державою та громадянами.

3.2. Напрямки вдосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні

Адміністративна процедура має ключове значення для місцевого самоврядування, оскільки, з одного боку, вона визначає порядок реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень, а з іншого, слугує інструментом забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Доцільно вказати, що дослідження питань нормативно-правового регулювання адміністративних процедур у сфері діяльності місцевих рад обумовлюється потребою у глибокому аналізі та пошуку ефективних напрямів удосконалення вітчизняного законодавства, що регламентує регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема й порядок прийняття й оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Крім того, проблематика набуває вагомego значення як у науковому, так і в практичному вимірі, оскільки вимагає дослідження результативності наявних механізмів, виявлення прогалин у нормативному регулюванні, а також оцінки відповідності національних норм міжнародним стандартам у сфері захисту прав громадян і розвитку місцевої демократії.

Здійснення комплексного підходу в межах даної роботи дозволить окреслити основні недоліки чинної системи, сформулювати пропозиції з удосконалення правового регулювання та сприяти формуванню ефективної адміністративної практики на місцевому рівні.

Взагалі сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування вимагають забезпечення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Однією з передумов досягнення цього є чітке та системне нормативно-правове регулювання адміністративних процедур.

Варто вказати, що питання, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням адміністративних процедур, періодично опиняються у фокусі наукових досліджень вітчизняних правознавців. Зокрема, заслуговують на увагу підходи Л.Є. Букіної [210, с. 454], якою розглянуто специфіку проваджень, пов'язаних з оскарженням таких актів у межах адміністративного процесу. Також суттєвий внесок у дослідження проблематики здійснив О.В. Цельєв [211, с. 72], який проаналізував роль адміністративного судочинства як ключового інструменту забезпечення прав громадян від неправомірних рішень чи дій влади. Крім того, заслуговує на увагу й позиція В.О. Хоменка [212, с. 144], який висвітлив процедурні особливості нормотворчої діяльності ОМС.

На сучасному етапі нормативно-правове регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування України ґрунтується на низці базових нормативних актів, які формують загальнообов'язкові засади здійснення публічного адміністрування на місцевому рівні.

Передусім, Конституція України закріплює фундаментальні принципи діяльності органів публічної влади, включно з місцевим самоврядуванням, зокрема принцип законності, правової визначеності, самостійності місцевих громад та їх права на участь у вирішенні питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає організаційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування,

структуру та компетенцію його органів, а також загальні принципи нормотворчої діяльності на місцевому рівні.

Якісно новий етап у регулюванні адміністративних процедур започатковано із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року. Цей закон вперше на рівні спеціального законодавчого акта комплексно врегулював процедуру прийняття індивідуальних адміністративних актів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, увівши у вітчизняну правову систему європейські стандарти належного врядування, такі як участь особи у процесі прийняття рішень, обґрунтованість адміністративного акта, дотримання строків тощо.

Відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративна процедура розуміється як встановлений нормативно-правовими актами порядок розгляду та вирішення адміністративних справ (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону).

Одним із основних учасників адміністративної процедури є адміністративний орган – «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації» (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону), тобто орган до якого також належать органи та посадові особи місцевого самоврядування, які розглядають справи у сфері публічно-правових відносин, пов'язані з реалізацією прав, свобод чи обов'язків особи, а також захистом її законних інтересів.

У межах Закону ОМС набувають статусу адміністративного органу тоді, коли вони ухвалюють рішення у справах щодо конкретних осіб чи суб'єктів господарювання. Це стосується, зокрема, надання дозволів на розміщення реклами, державної реєстрації підприємців, призначення соціальних виплат, погодження містобудівних умов, видачі дозволів на будівництво, реєстрації місця проживання, актів цивільного стану (народження, смерть, шлюб), розподілу земельних ділянок тощо.

Результатом таких процедур є прийняття адміністративного акта, а саме рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, яка здійснюється адміністративним органом (у тому числі ОМС) для вирішення конкретної справи. Такий акт спрямований на встановлення, зміну, припинення або реалізацію прав чи обов'язків конкретної особи або осіб.

Слід звернути увагу, що адміністративний акт має стосуватися зовнішніх правовідносин органу місцевого самоврядування із третіми особами (фізичними чи юридичними). Внутрішньоорганізаційні акти, навіть індивідуального характеру (наприклад, щодо кадрових питань), не вважаються адміністративними актами.

Крім того, коли ОМС здійснює нормотворчу діяльність, тобто ухвалює правила, які стосуються всіх мешканців громади (наприклад, затвердження бюджету, програм розвитку, регламенту ради, правил благоустрою), вони не виконують функції адміністративного органу у розумінні Закону.

Закон також розрізняє поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Для органів місцевого самоврядування важливо чітко розуміти зміст цих термінів, аби правильно застосовувати їх у правозастосовній практиці.

Адміністративна процедура, як вказано вище, це нормативно закріплений порядок розгляду справи, своєрідний алгоритм дій. У той час як адміністративне провадження охоплює конкретну сукупність процедурних дій та рішень адміністративного органу, які реалізуються в межах тієї процедури і завершуються прийняттям адміністративного акта. Зокрема Законом визначено, що адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону).

У межах адміністративної процедури варто розрізняти поняття «процедурна дія» та «процедурне рішення». Пунктом 9 ч. 1 ст. 2 Закону

закріплено, що «процедурна дія – це дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті». У свою чергу процедурне рішення визначено, як рішення, що приймається в ході процедури, але також не має остаточного характеру (наприклад, залишення заяви без руху, повернення клопотання) (п.10 ч. 1 ст. 2 Закону).

У межах одного провадження може бути кілька процедурних дій та рішень, проте адміністративний акт, який вирішує справу по суті, є єдиним правовим результатом цієї діяльності.

Таким чином, адміністративну процедуру доцільно визначити, як формалізований, правовий механізм, за допомогою якого органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження щодо конкретних осіб. Її належне застосування є запорукою законності, прозорості та ефективності управління на місцевому рівні.

Згідно з положеннями статті 7 Конституції України, місцеве самоврядування в нашій державі визнається та підлягає гарантуванню. Відповідно до статті 19 Конституції, органи державної влади й місцевого самоврядування, так само як і їх посадові особи, зобов'язані діяти виключно на основі закону, у межах наданих повноважень і згідно з визначеною процедурою. Конституційна стаття 55 закріплює право кожного на судовий захист, що включає можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування, а також дій їхніх посадових або службових осіб. Стаття 144 Основного Закону передбачає, що рішення, ухвалені органами місцевого самоврядування в межах їх законних повноважень, є обов'язковими до виконання на відповідній території. У разі, якщо таке рішення не відповідає Конституції або законам України, воно може бути зупинене в установленому порядку з одночасним зверненням до суду.

Попри те, що вказано лише частину конституційних норм, які регламентують питання місцевого самоврядування, на їх підставі можна зробити кілька принципових висновків [213]: Конституція гарантує існування і

функціонування місцевого самоврядування; посадові особи місцевих рад зобов'язані діяти лише в межах закону; громадяни мають гарантоване право на оскарження рішень і дій органів місцевого самоврядування; шкода, заподіяна незаконною діяльністю таких органів, підлягає відшкодуванню з державного бюджету; рішення органів місцевого самоврядування обов'язкові до виконання, але можуть бути зупинені виключно відповідно до законодавчо визначеного механізму.

Отже, ще на конституційному рівні створено правові засади для оскарження актів місцевого самоврядування. Чітка регламентація цієї процедури гарантує її дієвість та забезпечує включення механізмів державного контролю за діяльністю відповідних органів і їх представників [211].

Кодекс адміністративного судочинства України забезпечує юрисдикційний механізм захисту прав і свобод осіб у випадках, коли органи місцевого самоврядування приймають рішення, здійснюють дії або допускають бездіяльність із порушенням вимог законодавства.

Згідно зі статтею 5 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна особа має право звернутися до суду з вимогою визнати нормативно-правовий акт або його окремі положення протиправними та такими, що втратили чинність, якщо вона вважає, що цим актом, діями чи бездіяльністю органу влади порушено її права, свободи чи законні інтереси [214]. У такій ситуації основною формою захисту виступає визнання акта місцевої ради незаконним та таким, що втратив чинність. Отже, між цими поняттями існує логічний зв'язок: встановлення протиправності акта автоматично тягне його втрату чинності.

У процедурному аспекті КАС України визначає, що такі справи розглядаються за правилами загального позовного провадження, за винятком випадків, коли акт дублює зміст або прийнятий на виконання акта, який уже визнаний незаконним та недійсним повністю або частково. Це свідчить про важливість таких справ і необхідність серйозного та відповідального підходу до їх вирішення. Такі справи підлягають розгляду саме адміністративними судами.

Якщо акт скасовано, суд може зобов'язати орган влади вжити дій для поновлення порушених прав, а також зобов'язати прийняти новий акт замість скасованого, якщо це необхідно.

Що стосується осіб, які можуть оскаржити н.п.а., то положення КАС України, на нашу думку, дещо обмежують зміст конституційної гарантії. У КАС йдеться про дві категорії суб'єктів: 1) особа, щодо якої такий акт застосовано, або 2) особа, яка є учасником правовідносин, де він підлягає застосуванню. Водночас Конституція гарантує право на оскарження рішень, дій і бездіяльності будь-якій особі, без додаткових умов. Тому можна зробити висновок, що така звужена інтерпретація в КАС України є необґрунтованою, оскільки суспільний контроль за актами місцевих рад має бути доступним кожному – задля їх відповідності законодавству та правам людини.

Аналізуючи особливості провадження у справах про скасування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, відповідно до КАС України, можна виокремити такі аспекти: суб'єктом звернення є особа, на яку поширюється дія акта або учасник відповідних правовідносин; оскаржити акт можливо протягом усього періоду його чинності; рада повинна опублікувати повідомлення про позов у виданні, де оприлюднювався сам акт; акт може бути визнаний протиправним як повністю, так і частково; за умовами, встановленими КАС України, у межах розгляду справи може бути визнано незаконними й інші акти цієї ж ради; рішення в такій справі може бути оскаржене у звичайному порядку.

КАС України також визначає правові наслідки визнання акта незаконним та нечинним, зокрема: «Резолютивна частина судового рішення щодо визнання нормативно-правового акта протиправним і таким, що втратив чинність, має бути невідкладно оприлюднена відповідачем у тому самому виданні, де публікувався акт, після набуття рішенням законної сили. Такий акт втрачає чинність з моменту набуття чинності судовим рішенням – повністю або в частині». Позови щодо актів, що дублюють зміст або прийняті на виконання акта, який уже визнано

незаконним, розглядаються за спрощеною процедурою [214]. Слід зазначити, що таке судове рішення не має ретроактивної сили, тобто не поширюється на правовідносини, що виникли до його ухвалення.

Нарешті, на рівні територіальних громад застосовуються локальні нормативні акти, зокрема статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про виконавчі органи тощо. Ці документи деталізують порядок реалізації адміністративних процедур у межах конкретної громади, враховуючи її організаційні, територіальні та інституційні особливості.

Таким чином, правове регулювання адміністративних процедур в ОМС має багаторівневу структуру, що поєднує конституційні норми, спеціальне законодавство, процесуальні гарантії та локальну нормотворчість.

Положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також підтверджують дію принципу «дозволено лише те, що передбачено законом» у діяльності місцевих рад. Зокрема, згідно зі статтею 59 цього закону, рада у межах своєї компетенції ухвалює нормативні й інші рішення у формі актів [215]. У тій самій статті визначено і порядок ухвалення таких актів. Частина десята цієї статті прямо вказує: якщо акт місцевої ради суперечить Конституції чи законам України, він може бути визнаний незаконним виключно за рішенням суду [215].

Процес прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування проходить через низку послідовних етапів: від ініціювання та підготовки проєкту рішення, через його розгляд і прийняття, до офіційної реєстрації та оприлюднення [212, с. 147].

Разом із тим, під час аналізу процедур, що стосуються оскарження нормативно-правових актів окремої місцевої ради, варто зважати на деякі важливі нюанси. Зокрема: доцільно враховувати наявність спеціальних нормативних актів, які регламентують діяльність відповідної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, у випадку Київської міської ради – звернути увагу на положення Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [216]); бажано

вивчити статут конкретної громади або міста, якщо такий документ був ухвалений; проаналізувати регламент роботи конкретної місцевої ради, оскільки він містить процедурні аспекти, які прямо впливають на зміст і процес прийняття актів.

Застосування подібного комплексного підходу дає змогу всебічно оцінити діючі правові механізми, які регулюють порядок оскарження нормативно-правових актів конкретної місцевої ради. Це, у свою чергу, сприятиме належному розумінню як процедурної сторони питання, так і правових підстав для визнання таких актів незаконними.

Отже, щодо удосконалення правового регулювання прийняття та оскарження нормативно-правових актів місцевих рад варто вказати, що основи прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування та право громадян на їх оскарження закріплені на рівні Конституції України, що становить фундаментальну правову гарантію, яка забезпечує легітимність актів і контроль за ними.

Крім того Кодекс адміністративного судочинства України загалом забезпечує належне регулювання процесуальних аспектів розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів місцевих рад, що сприяє реалізації права на судовий захист.

Проте варто вказати й на проблемні аспекти чинного регулювання, а саме на нечіткість дефініції нормативно-правового акта. Так, у чинному законодавстві відсутнє однозначне тлумачення поняття «нормативно-правовий акт», що створює правову невизначеність. Зокрема, не всі рішення ради мають нормативний характер, проте формально підпадають під загальний механізм оскарження.

Разом з тим, КАС України встановлює обмежене коло осіб, які можуть ініціювати оскарження актів ради, в той час як Конституція надає це право кожній особі без будь-яких додаткових умов, що звуження суперечить конституційним гарантіям.

На підставі проведеного дослідження доцільно окреслити такі шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема:

- повноцінне впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» на всіх рівнях місцевого самоврядування, включаючи навчання посадовців;
- уніфікація процедур, а саме розробка зразків/типових процедур для основних адміністративних дій ОМС;
- цифровізація процесів шляхом розширення електронних систем управління адміністративними провадженнями;
- підвищення прозорості, зокрема, забезпечення обов'язкової публікації проєктів рішень, протоколів громадських слухань, процедур оцінки впливу;
- розвиток інструментів участі громадян у формі громадських консультацій, а також бюджети участі, ініціативні проєкти з чітко визначеним процедурним механізмом;
- регулярне оцінювання якості процедур з боку незалежних організацій.

Розкриваючи наведене варто зробити висновок, що з метою підвищення ефективності, правової визначеності та демократичного характеру адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування, доцільним є вжиття комплексу взаємопов'язаних заходів.

Насамперед, необхідно забезпечити повномасштабне впровадження положень Закону України «Про адміністративну процедуру» на всіх рівнях місцевого самоврядування. Це включає не лише організаційне та нормативне забезпечення виконання вимог закону, а й системне навчання посадових осіб з метою формування уніфікованої, правомірної та ефективної практики адміністративного провадження.

У цьому контексті важливим є також уніфікування адміністративних процедур шляхом розробки типових моделей (алгоритмів) для найбільш поширених управлінських рішень. Такий підхід забезпечить однаковість

адміністративної практики, її передбачуваність, знизить ризики правопорушень та забезпечить дотримання принципу правової визначеності.

Наступним кроком має стати цифровізація адміністративних процесів. Йдеться про розширення можливостей електронного урядування, зокрема впровадження електронного документообігу, створення єдиних інформаційних платформ для управління адміністративними справами, а також інтеграцію місцевих інформаційних систем із національними електронними реєстрами.

Не менш значущим є підвищення прозорості адміністративних процедур. Це передбачає обов'язкову публікацію проєктів нормативних рішень, протоколів громадських слухань, результатів процедур оцінки впливу на соціальне середовище або довкілля. Така відкритість дозволяє громадськості ефективно контролювати діяльність органів влади.

Одночасно варто посилювати участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Інституціоналізація механізмів громадських консультацій, бюджетів участі, а також локальних ініціатив має спиратися на чітко визначені, прозорі процедури, що сприятимуть реалізації принципу субсидіарності та демократичного врядування.

На завершення, слід запровадити системне незалежне оцінювання якості адміністративних процедур, яке може здійснюватися аналітичними центрами або уповноваженими громадськими організаціями. Такі оцінки не лише сприятимуть виявленню недоліків у процедурній діяльності органів місцевого самоврядування, а й формуватимуть основу для подальшого вдосконалення нормативного регулювання в цій сфері.

Таким чином, комплексна реалізація вказаних підходів сприятиме формуванню більш ефективної, відкритої та орієнтованої на потреби громадян системи публічного адміністрування на місцевому рівні.

Підсумовуючи наведене, варто підкреслити, що місцеве самоврядування посідає важливе місце в системі публічної влади України, будучи її органічною складовою. У демократичному суспільстві воно відіграє ключову роль у

формуванні та розвитку політичних і соціально-економічних процесів на місцях, забезпечуючи ефективну взаємодію між владою та громадою. Його наявність є необхідною умовою побудови правової та демократичної держави, оскільки дозволяє адаптувати управлінські рішення до конкретних територіальних особливостей. Інститут місцевого самоврядування сприяє активізації громадської ініціативи, а його кінцевою метою є зміцнення місцевої демократії [217].

Удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні є необхідним кроком для підвищення правової визначеності, забезпечення ефективного судового захисту та посилення конституційних гарантій осіб.

Підсумовуючи дослідження напрямків удосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, слід зазначити, що ефективність функціонування муніципального рівня влади безпосередньо залежить від якості нормативного регулювання процедур прийняття рішень, взаємодії з громадянами та реалізації публічних повноважень. Адміністративна процедура виступає не лише техніко-юридичним механізмом організації управлінської діяльності, а й фундаментальним інструментом забезпечення прав людини, правової визначеності та прозорості діяльності публічної адміністрації.

Сучасний стан українського законодавства у цій сфері характеризується значним прогресом, пов'язаним із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», який започаткував формування єдиної процедурної основи діяльності адміністративних органів. Водночас цей акт не охоплює повною мірою специфіку функціонування органів місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність подальшого розвитку законодавства, його деталізації та адаптації до реальних управлінських практик громад.

Одним із ключових напрямків удосконалення законодавства є забезпечення повної уніфікації адміністративних процедур у діяльності місцевих органів влади. На сьогодні багато процедур регулюються спеціальними законами або

підзаконними актами, що створює нормативну фрагментарність, суперечливість і різні стандарти прийняття рішень. Це, у свою чергу, негативно впливає на передбачуваність дій органів влади та ускладнює реалізацію прав громадян. Вирішення цієї проблеми потребує систематизації процедурних норм, гармонізації спеціального законодавства із загальним процедурним законом та запровадження єдиних стандартів адміністративного провадження для всіх органів місцевого самоврядування.

Важливим напрямком реформування є конкретизація правового статусу учасників адміністративної процедури на місцевому рівні. Законодавство повинно чітко визначати права, обов'язки та гарантії осіб, які звертаються до органів місцевого самоврядування, а також відповідальність посадових осіб за порушення процедурних вимог. Особливої уваги потребує нормативне закріплення механізмів участі заінтересованих осіб у прийнятті рішень, включаючи право бути заслуханим, право доступу до матеріалів справи та право на ефективне адміністративне оскарження. Розширення цих гарантій сприятиме формуванню відкритої та орієнтованої на громадянина моделі місцевого управління.

Окремим аспектом удосконалення законодавства є чітке визначення меж адміністративного розсуду органів місцевого самоврядування. Відсутність процедурних обмежень щодо використання дискреційних повноважень створює ризики суб'єктивізму, неоднакового застосування норм та корупційних проявів. Законодавство має не лише визнавати право органів на розсуд, а й встановлювати критерії його реалізації, обов'язок мотивування рішень, принцип пропорційності та механізми контролю за законністю прийнятих актів. У цьому контексті важливим є закріплення обов'язку адміністративних органів обґрунтовувати рішення та пояснювати причини відхилення позиції заявника.

Ще одним важливим напрямком є вдосконалення механізмів адміністративного оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Незважаючи на наявність судового захисту, адміністративне оскарження має залишатися доступним і ефективним інструментом захисту прав особи.

Законодавство потребує чіткого визначення строків розгляду скарг, процедур їх подання, повноважень органів, що розглядають скарги, та наслідків порушення процедури. Доцільним є також розширення альтернативних способів врегулювання спорів, зокрема запровадження медіації в адміністративних справах на місцевому рівні, що дозволить зменшити конфліктність відносин між громадянами та органами влади.

Суттєвим напрямком розвитку є цифровізація адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування. Використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє підвищити доступність адміністративних послуг, скоротити строки розгляду справ, мінімізувати контакт між посадовими особами та заявниками та зменшити корупційні ризики. Законодавство має передбачати повноцінне функціонування електронного документообігу, можливість подання заяв та отримання рішень в електронній формі, онлайн-доступ до матеріалів адміністративних справ та використання електронних комунікацій як рівноцінних паперовим.

Важливим аспектом є також удосконалення процедур прийняття адміністративних актів органами місцевого самоврядування. Законодавство повинно чітко визначати вимоги до форми, змісту та мотивувальної частини рішень, порядок їх набрання чинності, підстави для скасування або перегляду. Особливої уваги потребує регулювання діяльності колегіальних органів місцевого самоврядування, де процедурні питання часто залишаються недостатньо врегульованими, що призводить до порушення прав учасників процесу та судових спорів.

Ще одним важливим напрямком вдосконалення є підвищення ролі принципів адміністративної процедури у правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування. Такі принципи, як законність, рівність перед законом, пропорційність, добросовісність, правова визначеність та відкритість, мають не лише декларуватися, а й отримувати практичну реалізацію через конкретні процедурні механізми. Законодавство повинно встановлювати обов'язок органів

влади прямо посилалися на ці принципи при прийнятті рішень та забезпечувати можливість їх використання як критеріїв оцінки законності адміністративних актів.

Не менш важливим напрямком є забезпечення професійної підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування у сфері адміністративної процедури. Навіть найкраще законодавство не буде ефективним без належного рівня його практичного застосування. Тому реформування законодавства має супроводжуватися створенням системи навчання, методичних рекомендацій та стандартів адміністративної діяльності для посадових осіб.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що вдосконалення законодавства щодо здійснення адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні повинно здійснюватися комплексно і системно. Воно має передбачати уніфікацію процедур, чітке визначення прав учасників, обмеження адміністративного розсуду, розвиток механізмів оскарження, цифровізацію процесів, деталізацію вимог до адміністративних актів та підвищення ролі принципів адміністративного права.

Реалізація цих напрямків дозволить сформувати ефективну, прозору та орієнтовану на громадянина систему адміністративних процедур на місцевому рівні, зміцнити довіру до органів місцевого самоврядування, підвищити якість управлінських рішень та забезпечити реальне втілення принципу верховенства права у діяльності публічної адміністрації.

3.3. Запровадження законодавства про адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування в Україні

Впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в органах місцевого самоврядування та підпорядкованих підприємствах, установах і організаціях вимагає комплексного підходу, який поєднує організаційні, навчальні, нормативні та інформаційні заходи. Першочергово, для забезпечення системного

впровадження ЗАП, доцільно створити спеціалізовану робочу групу, до складу якої входять секретар місцевої ради, керівники та члени профільних постійних комісій, керуючий справами виконкому, керівники виконавчих органів та ПУО, а також представники громадськості. Така група має координувати реалізацію заходів та забезпечити взаємодію між усіма суб'єктами публічної адміністрації.

Ключовим елементом організаційного забезпечення є визначення відповідальних осіб за впровадження ЗАП. У місцевій раді цю роль зазвичай виконує секретар ради, тоді як у виконавчих органах та ПУО – керуючий справами виконкому. Для Центрів надання адміністративних послуг призначається відповідальна особа, яка координує процес впровадження та забезпечує взаємодію зі Секретаріатом НАП. Паралельно проводиться опрацювання ЗАП, що включає аналіз мети та призначення закону, його місця в системі законодавства, принципів адміністративного права, категорій адміністративних актів та адміністративних органів.

Важливим етапом є розробка та затвердження організаційного плану впровадження ЗАП, який визначає строки та відповідальних за виконання окремих заходів. Паралельно здійснюється навчання персоналу, який застосовує ЗАП у щоденній діяльності, включаючи членів колегіальних органів та посадових осіб АО. Для цього використовуються онлайн-курси, методичні матеріали, науково-практичні коментарі до закону та професійні спільноти. Працівники забезпечуються доступом до консультаційних ресурсів для оперативного вирішення практичних питань застосування закону.

Системний аналіз функцій публічної адміністрації дозволяє визначити компетенції ОМС та ПУО, які реалізують відповідні адміністративні акти. Встановлюється перелік посадових осіб, що виконують функції АО, а також види АА, які вони видають, зокрема рішення, розпорядження, накази та листи. Особлива увага приділяється відмовним актам, їх кількісному аналізу та впливу на діяльність органів щодо розгляду звернень громадян. Відмежовуються заяви та

скарги, що підпадають під дію ЗАП, від інших звернень, які залишаються у межах Закону України «Про звернення громадян».

Впровадження адміністративного оскарження передбачає визначення суб'єктів розгляду скарг, встановлення порядку їх надходження та передачі відповідним органам, а також формування комісій з розгляду скарг із затвердженими Положеннями та Регламентами роботи. Для кожного випадку адміністративного провадження враховуються норми ЗАП щодо реєстрації заяв, залишення їх без руху або розгляду, зупинення та закриття провадження, а також право особи на участь у процедурі. Особлива увага приділяється доведенню АА до відома заявника та порядку доступу до матеріалів справ, а також аналізу застосування примусового виконання актів у виконавчих органах.

Міжвідомча взаємодія органів передбачає визначення випадків, коли погодження та висновки отримуються від інших органів або надаються ними, із застосуванням правила мовчазної згоди у разі необхідності. Врегулювання внутрішніх процедур передбачає внесення змін до локальних нормативно-правових актів, регламентів, положень виконавчих органів та ЦНАП, а також посадових інструкцій з урахуванням нових повноважень, передбачених ЗАП. У разі конфліктності норм чи неможливості внесення змін визначаються «проблемні зони» та розробляються підходи до вирішення колізій.

Формування типових форм АА, заяв, скарг, клопотань та рішень забезпечує уніфікацію процедур та спрощує виконання адміністративних функцій. Інформаційні системи та програмне забезпечення ОМС та ЦНАП адаптуються до нових вимог, персонал навчається роботі з оновленим функціоналом. Аналіз видатків передбачає оцінку ресурсів, необхідних для реалізації заходів ЗАП, включно з повідомленнями та листами.

Налагодження комунікаційних кампаній забезпечує інформування громадян та бізнесу про зміни у процедурі надання адміністративних послуг та права та обов'язки посадових осіб. Моніторинг застосування ЗАП здійснюється шляхом збору та аналізу даних про отримані заяви і скарги, задоволені та

незадоволені звернення, а також судове оскарження адміністративних актів. На основі отриманих результатів проводиться коригування процедурних документів та приймаються заходи щодо підвищення якості впровадження ЗАП.

Таким чином, комплексний підхід до впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» забезпечує системне управління процесами публічної адміністрації, підвищує ефективність надання адміністративних послуг та сприяє прозорості та підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування.

Впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в органах місцевого самоврядування та підпорядкованих підприємствах, установах і організаціях перебуває на різних етапах реалізації, поєднуючи вже досягнуті результати з необхідністю подальших заходів.

Організаційне забезпечення. Уже створено робочу групу з впровадження ЗАП, до складу якої входять секретар місцевої ради, керівники та члени профільних постійних комісій, керуючий справами виконкому, керівники виконавчих органів та ПУО, а також представники громадськості. Визначено відповідальних за координацію процесу впровадження: секретар ради контролює реалізацію у місцевій раді, керуючий справами виконкому – у виконавчих органах і ПУО, а у ЦНАП призначено відповідальних осіб, які забезпечують взаємодію зі Секретаріатом НАП. Одночасно опрацьовано основні положення ЗАП, включаючи мету закону, його місце у системі законодавства, принципи адміністративного права та категорії АА і АО.

Наразі затверджено організаційний план впровадження ЗАП, який визначає терміни виконання завдань та відповідальних осіб. Проте необхідно доопрацювати деякі деталізовані механізми координації, зокрема, уточнити внутрішні регламенти та посадові обов'язки щодо взаємодії між різними структурними підрозділами та ПУО [218].

Навчання та методична підтримка. Проведено онлайн-курс «Загальна адміністративна процедура» для персоналу, який застосовує ЗАП, та реалізовано ряд навчальних заходів для членів колегіальних органів (місцева рада, виконком,

комісії), які є АО. Працівники забезпечені методичними та довідковими матеріалами, а також контактами для отримання консультацій щодо застосування закону. Подальше завдання – систематизувати регулярні практичні тренінги та впровадити методичну підтримку для нових працівників, що залучаються до виконання адміністративних функцій [219].

Аналіз функцій ПА та адміністративних органів. Проведено ідентифікацію ОМС та ПУО, визначено посадових осіб, які виконують функції АО, а також сформовано перелік АА, які вони видають, зокрема рішення, розпорядження, накази та листи. Встановлено кількість відмовних АА та проаналізовано їхній вплив на розгляд звернень громадян. Потрібно додатково розмежувати категорії звернень, що підпадають під дію ЗАП, та інші, які залишаються в межах Закону «Про звернення громадян» [218].

Адміністративне оскарження та провадження. Визначено суб'єктів розгляду скарг та порядок їхнього надходження. Створено комісію з розгляду скарг з затвердженим Положенням та Регламентом роботи. В регламентах та локальних НПА вже враховані основні норми ЗАП щодо реєстрації заяв, залишення їх без руху або розгляду, зупинення та закриття провадження, права особи на участь у процесі та доведення АА до відома заявника. Подальше завдання полягає у впровадженні чіткої системи моніторингу виконання норм ЗАП у щоденній роботі та вдосконаленні процедур примусового виконання АА [218].

Міжвідомча взаємодія. Проаналізовано випадки отримання та надання погоджень і висновків між органами, визначено сфери застосування правила мовчазної згоди. Додатково необхідно систематизувати документообіг та регламенти погоджень, щоб мінімізувати ризики помилкового використання мовчазної згоди [219].

Регламенти, локальні НПА та інформаційні системи. Вже внесено зміни до регламентів місцевої ради, виконавчих органів та ЦНАП, а також до посадових інструкцій, з урахуванням нових повноважень ЗАП. Проведено аналіз локальних

НПА на предмет конфліктності з новим законодавством. Водночас ще залишаються «проблемні зони», де необхідно узгодити норми з іншими спеціальними законами або внести зміни у номенклатуру справ ОМС. Також здійснено аналіз потреб у програмному забезпеченні та навчання персоналу щодо нових функцій у інформаційних системах, однак повна автоматизація і адаптація систем ще потребує завершення [218].

Формуляри та шаблони АА. Розроблено типові форми заяв, клопотань, скарг, рішень та процедурних актів відповідно до ЗАП, зокрема щодо негативних АА та суб'єктів розгляду скарг. Проте вимагається оновлення та уніфікація деяких внутрішніх формулярів для покращення практичної застосовності [219].

Комунікація та моніторинг. Вже розроблено комунікаційну кампанію щодо інформування громадян та бізнесу про нові підходи, підготовлено інформаційні матеріали та налагоджено систему збору даних про застосування ЗАП. Подальше завдання – систематизація регулярної звітності, аналітика практики застосування процедурних документів, та впровадження заходів щодо підвищення ефективності та прозорості діяльності АО [218].

Отже, на сучасному етапі впровадження ЗАП у ОМС і ПУО значною мірою реалізовано на рівні організаційної структури, навчання персоналу, нормативного забезпечення та комунікаційних механізмів. Водночас залишаються відкриті завдання щодо вдосконалення процедурної практики, автоматизації інформаційних систем, уніфікації формулярів та подальшого моніторингу ефективності застосування закону. Комплексне вирішення цих завдань забезпечить повну відповідність адміністративних процесів вимогам ЗАП та підвищить якість надання публічних послуг.

Впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» у практику органів місцевого самоврядування та підпорядкованих підприємств, установ і організацій на сьогодні є складним багаторівневим процесом, який охоплює як організаційні, нормативні та методичні аспекти, так і питання комунікації, автоматизації та моніторингу ефективності.

Аналіз стану впровадження показує, що значна частина завдань вже реалізована, проте залишається комплекс завдань, що потребує послідовного вирішення для досягнення повної відповідності адміністративної практики вимогам ЗАП:

1. Організаційне забезпечення впровадження ЗАП. Першим і ключовим етапом у процесі реалізації ЗАП стало формування робочих груп у межах ОМС та ПУО. Вже утворено такі групи, що включають секретаря місцевої ради, керівників постійних комісій, керуючого справами виконкому, керівників виконавчих органів, представників ПУО та громадськість. Ця структура дозволяє забезпечити комплексний підхід до координації процесу впровадження, враховуючи інтереси як органів влади, так і громадян, які отримують адміністративні послуги.

Визначено відповідальних осіб за загальну координацію впровадження ЗАП: секретар ради контролює реалізацію закону у місцевій раді, керуючий справами виконкому – у виконавчих органах і ПУО, а у ЦНАП призначено відповідальних осіб для організації взаємодії із Секретаріатом Національної адміністративної процедури. Вже затверджено організаційний план, який встановлює чіткі терміни виконання завдань, відповідальних осіб та механізми контролю. Водночас наявність організаційного плану не виключає необхідності подальшого вдосконалення: зокрема, слід систематизувати внутрішні регламенти, уточнити посадові обов'язки та визначити конкретні процедури взаємодії між структурними підрозділами та ПУО.

2. Підготовка та навчання персоналу. Важливим аспектом впровадження ЗАП є підготовка персоналу, що безпосередньо застосовує норми закону у щоденній практичній діяльності. Станом на 2026 рік проведено онлайн-курс «Загальна адміністративна процедура» для працівників ОМС та ПУО, що включає навчання з особливостей реєстрації заяв, обробки звернень, підготовки адміністративних актів, забезпечення участі громадян у провадженні та дотримання принципів прозорості та законності.

Крім того, організовано навчальні заходи для членів колегіальних органів (місцева рада, виконком, комісії), які виступають адміністративними органами (АО). Працівники забезпечені методичними матеріалами, включаючи Посібник із загальної адміністративної процедури для публічних службовців, науково-практичний коментар до закону та доступ до професійних спільнот у соціальних мережах. Надалі важливо систематизувати регулярні тренінги для новоприбулих працівників, а також забезпечити практичну підтримку під час роботи з АА та АО.

3. Аналіз функцій публічної адміністрації та адміністративних органів. Проведено ідентифікацію ОМС та ПУО, визначено посадових осіб, які виконують функції АО, і сформовано перелік адміністративних актів, що вони видають: рішення, розпорядження, накази, листи тощо. Особлива увага приділяється відмовним АА та їх впливу на процес розгляду звернень громадян.

Зокрема, вже встановлено фактичну кількість негативних рішень за сферами повноважень і проаналізовано вплив ЗАП на практику розгляду звернень. Водночас залишається необхідність розмежування категорій звернень, що підпадають під дію ЗАП, та інших звернень, які залишаються у межах Закону «Про звернення громадян». Це завдання потребує розроблення чітких процедур і рекомендацій для працівників, щоб уникнути плутанини та забезпечити юридичну визначеність.

4. Адміністративне оскарження та провадження. Визначено суб'єктів, що розглядають скарги на дії АО, а також порядок їх передачі відповідному суб'єкту розгляду. Створено комісію з розгляду скарг з затвердженим положенням та регламентом роботи, що дозволяє стандартизувати процедури адміністративного оскарження.

У регламентах та локальних нормативно-правових актах вже враховані основні норми ЗАП щодо реєстрації заяв, залишення їх без руху або розгляду, зупинення та закриття провадження, права особи на участь у провадженні та доведення АА до відома заявника. Проте залишається актуальним питання

впровадження системного моніторингу дотримання цих норм та навчання працівників щодо застосування статей 92–100 про примусове виконання АА.

5. Міжвідомча взаємодія. Визначено випадки отримання та надання погоджень між органами та регламентовано застосування правила мовчазної згоди. Водночас необхідно розробити детальні внутрішні інструкції, щоб уникнути помилкового застосування мовчазної згоди та забезпечити ефективну координацію між структурними підрозділами та ПУО, особливо у сфері надання адміністративних послуг через ЦНАП.

6. Регламенти, локальні НПА та інформаційні системи. Проведено аналіз та внесено зміни до регламентів місцевої ради, виконавчих органів та ЦНАП з урахуванням нових повноважень за ЗАП. Проте залишаються «проблемні зони», де існують колізії із спеціальним законодавством або де внесення змін обмежене технічними чи юридичними умовами. Також здійснено оцінку потреб у модернізації інформаційних систем та навчанні персоналу щодо нових функцій у ПЗ, проте повна автоматизація процесів та інтеграція змін у системи документообігу ще потребує завершення.

7. Формуляри та шаблони АА. Розроблено типові форми заяв, клопотань, скарг, рішень та процедурних актів з урахуванням ЗАП, зокрема щодо негативних АА та суб'єктів розгляду скарг. Одночасно залишається завдання уніфікації деяких форм для покращення практичної застосовності та інтеграції їх у електронні інформаційні системи.

8. Комунікація та залучення громадськості. Розроблено комунікаційну стратегію щодо інформування громадян та бізнесу про нові адміністративні процедури, підготовлено інформаційні матеріали та налагоджено систему поширення інформації про права та обов'язки за ЗАП. Подальшим завданням є створення системи регулярного зворотного зв'язку з громадянами та бізнесом, оцінка ефективності комунікаційних кампаній та внесення коректив на основі отриманих даних.

9. Моніторинг, звітність та покращення якості. Створено систему збору та аналізу інформації про застосування ЗАП у діяльності АО, включаючи аналіз отриманих заяв, задоволених та не задоволених скарг, судових оскаржень. Проте слід розширити моніторинг, включивши аналіз практики застосування процедурних документів, оцінку ефективності нововведених регламентів, а також розробити комплексну методику оцінки впливу ЗАП на якість публічних послуг.

Підсумовуючи наведене доцільно зробити висновок, що процес впровадження ЗАП в ОМС та ПУО є системним і охоплює практично всі ключові аспекти: організаційну структуру, навчання персоналу, регламенти та локальні нормативно-правові акти, автоматизацію документообігу, формуляри АА та комунікацію з громадськістю [218]. Водночас залишаються відкритими питання щодо:

- подальшого вдосконалення внутрішніх регламентів та посадових інструкцій;
- автоматизації та інтеграції інформаційних систем у відповідність до ЗАП;
- уніфікації формулярів АА та процедурних документів;
- систематизації навчання персоналу та моніторингу дотримання норм закону;
- вдосконалення процедур комунікації та залучення громадськості;
- вирішення проблемних зон у локальних НПА та узгодження їх із спеціальними законами.

Комплексне виконання цих завдань дозволить досягти повної відповідності адміністративної практики вимогам ЗАП, забезпечити ефективність, прозорість та правомірність діяльності органів місцевого самоврядування та підпорядкованих організацій. Впровадження закону має стратегічне значення для розвитку публічної адміністрації в Україні, підвищення якості надання послуг громадянам та бізнесу, а також зміцнення довіри суспільства до органів влади.

Таким чином, можна констатувати, що ключові компоненти системи впровадження ЗАП уже діють, проте досягнення максимального ефекту потребує

завершення комплексного циклу вдосконалення нормативно-правових актів, процедур, навчання, моніторингу та комунікації. Це створює основу для формування сталого адміністративного середовища, що відповідає європейським стандартам публічної адміністрації та сприяє модернізації державного управління на місцевому рівні.

Висновки до розділу 3

1. Здійснивши аналіз зарубіжного досвіду регулювання адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування та оцінюючи можливості його адаптації в Україні, зроблено низку важливих висновків, які визначають перспективи розвитку інституту місцевого самоврядування та ефективності адміністративного управління. Безперечно, сучасний рівень демократичного розвитку держави багато в чому залежить від того, наскільки органи місцевого самоврядування здатні ефективно виконувати свої функції, ґрунтуючись на чітко регламентованих адміністративних процедурах. У цьому контексті адміністративна процедура виступає не лише формальним інструментом, а й ключовим механізмом забезпечення реалізації прав і свобод громадян, виконання державних завдань та захисту суспільних інтересів.

Практика реформування місцевого самоврядування у багатьох країнах показує, що ефективне управління на муніципальному рівні неможливе без сильної держави, яка встановлює рамки і стандарти діяльності органів місцевої влади. При цьому, успішне впровадження адміністративної процедури залежить від чіткого визначення компетенцій місцевих органів, їх взаємодії з державними структурами та забезпечення участі громадськості. Важливо відзначити, що адміністративні процедури є інструментом взаємодії органів місцевого самоврядування не тільки із державними установами, а й із громадянами, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами, що відображає сучасні тенденції колаборативного управління (collaborative governance).

Зазначено, що зарубіжний досвід свідчить, що існують різні моделі взаємодії держави та місцевого самоврядування, які можна умовно поділити на три основні типи: централізовану (адміністративну), децентралізовану та дуалістичну. Централізована модель передбачає жорстке підпорядкування місцевого самоврядування державі та фактичну заміну місцевих органів державними адміністраціями. Децентралізована модель забезпечує незалежність органів місцевого самоврядування та максимальну автономію громад, що стимулює громадську активність і підвищує довіру населення до місцевої влади. Дуалістична модель поєднує елементи незалежності місцевих органів із визначеною законодавчою компетенцією та контролем держави, що дозволяє забезпечити баланс між автономією та взаємодією з центральними органами.

Конституційні та законодавчі підходи різних держав світу демонструють широкий спектр правового регулювання місцевого самоврядування. Так, у Японії, Італії та Франції Конституції містять лише базові принципи місцевого самоврядування, тоді як детальне регулювання здійснюється спеціальними законами або кодексами. У Німеччині та Фінляндії національні закони деталізують адміністративні процедури, включаючи порядок прийняття рішень, участь громадськості та механізми оскарження. У таких країнах законодавство регулює не лише адміністративні акти, а й публічно-правові договори, що відображає прагнення до забезпечення комплексного управління та демократичної легітимності рішень.

Аргументовано, що особливу увагу слід приділити моделі адміністративної процедури третього покоління, так званій колаборативній моделі, що передбачає активну участь громадськості та приватних осіб у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Ця модель спрямована на пошук оптимальних рішень із врахуванням інтересів усіх учасників, а її принципи співпраці та творчості дозволяють забезпечити адаптивність процесів, гнучкість та ефективний розподіл завдань між державним та приватним секторами. Приклади таких процедур у Європейському Союзі включають «конкурентний діалог», «конкурентні

процедури з переговорами», а у Франції – комплексне регулювання взаємодії адміністрації та громадськості через CRPA.

Німецька модель адміністративної процедури слугує прикладом ефективного балансування між адміністративним розсудом та контролем прав громадян. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» детально регламентує цілі та функції процедур, учасників, принципи та механізми контролю за виконанням рішень. Подібний підхід створює прозору систему, що забезпечує законність рішень та мінімізує ризики свавілля органів влади.

Американська адміністративна модель відзначається поєднанням квазізаконодавчого та квазісудового характеру процедур, акцентом на принципах належної правової процедури та судового контролю, а також високою ступеневою стандартизацією дій адміністративних органів. Вона спрямована на обмеження дискреційних повноважень та забезпечення доступу громадян до інформації, участі у слуханнях та оскарження рішень.

Польський досвід демонструє важливість впровадження медіації та принципу мирного врегулювання спорів у адміністративному процесі, що відповідає європейським стандартам та забезпечує додаткові механізми врегулювання конфліктів між органами влади та громадянами. Такий підхід підкреслює прагнення до збалансованості адміністративного провадження та врахування інтересів усіх учасників.

Французька система відзначається прогресивністю завдяки активному використанню цифрових технологій, онлайн-консультацій, проведенню «*enquête publique*» та комплексному підходу до взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. Французький CRPA демонструє, що сучасна адміністративна процедура може поєднувати національні традиції з міжнародними стандартами, забезпечуючи прозорість, ефективність та демократичну легітимність.

Український досвід свідчить, що імплементація зарубіжних моделей адміністративної процедури є важливим напрямом реформування адміністративного права. Пряме копіювання норм не завжди ефективне, оскільки

необхідно враховувати національні особливості, правові традиції та специфіку місцевого самоврядування. Прийнятий у 2022 році Закон України «Про адміністративну процедуру» базується на німецькій та польській практиках і забезпечує уніфікацію процедур, стандартизацію дій органів влади та запобігання свавіллю чиновників. Проте закон не повністю охоплює всі аспекти діяльності місцевих органів, що потребує подальшого розвитку та адаптації.

Важливим аспектом є правова конвергенція, яка дозволяє інтегрувати зарубіжні моделі у національне законодавство та вдосконалювати адміністративні процедури з урахуванням міжнародних стандартів. Це сприяє розвитку принципів верховенства права, демократичної легітимності, захисту прав громадян та вдосконаленню управлінських процесів. Завдяки конвергенції національні системи права збагачуються досвідом інших країн, що створює умови для сучасного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аргументовано, що зарубіжний досвід свідчить, що адміністративна процедура як інструмент забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є невід'ємним елементом демократичного управління, забезпечує ефективність, прозорість та правову визначеність, формує відповідальність органів влади та гарантує права громадян. Для України важливо інтегрувати найкращі практики США, Німеччини, Польщі, Франції та інших держав, забезпечивши адаптацію до національних умов, особливостей законодавчої традиції та соціально-політичного контексту. Успішне впровадження адміністративних процедур підвищить якість місцевого самоврядування, сприятиме розвитку демократичних інститутів та забезпечить ефективну взаємодію між державою, місцевими органами влади та громадянами.

Зроблено висновок, що аналіз міжнародного досвіду підтверджує, що формування дієвої системи адміністративних процедур в Україні можливе лише за умови поєднання адаптованих зарубіжних практик з національними особливостями. Основними принципами, які мають бути закріплені в українській системі, залишаються: прозорість, законність, ефективність, участь громадськості,

збалансованість повноважень та контроль за їх виконанням. Реалізація цих принципів створить передумови для розвитку самоврядних громад, підвищення якості публічного адміністрування та посилення демократичних основ української державності.

2. Вказано, що адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування України є ключовим інструментом реалізації повноважень місцевих рад та забезпечення прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання. Їх належне регулювання створює основу для прозорості, законності та ефективності діяльності місцевих органів влади, а також слугує механізмом захисту громадян від неправомірних рішень чи дій посадових осіб. Конституційні норми, спеціальне законодавство та процесуальні акти, зокрема Кодекс адміністративного судочинства України та Закон України «Про адміністративну процедуру», формують багаторівневу правову систему, яка визначає порядок прийняття, реалізації та оскарження адміністративних та нормативно-правових актів місцевих рад.

Аналіз чинного законодавства виявив як прогресивні досягнення, так і проблемні аспекти. Серед позитивних зрушень відзначено систематизацію процедур, закріплення правових гарантій учасників адміністративного процесу, запровадження стандартів належного врядування та принципів правової визначеності. Однак існують і певні прогалини, пов'язані з нечіткістю визначень нормативно-правових актів, обмеженням кола осіб, які можуть оскаржувати рішення місцевих рад, та недостатньою уніфікацією процедур на рівні окремих громад. Ефективне удосконалення законодавства вимагає комплексного підходу, що включає: повномасштабне впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» з навчанням посадових осіб; уніфікацію процедур через розробку типових моделей дій; цифровізацію процесів для забезпечення доступності та оперативності надання адміністративних послуг; підвищення прозорості шляхом публікації проєктів рішень, протоколів громадських слухань і

результатів оцінки впливу; розвиток механізмів участі громадян у місцевому врядуванні; та регулярне незалежне оцінювання якості процедур.

Зроблено висновок, що реалізація цих заходів сприятиме формуванню ефективної, відкритої та орієнтованої на громадян системи адміністративних процедур на місцевому рівні, підвищенню довіри до органів самоврядування, зміцненню місцевої демократії та забезпеченню верховенства права. Удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур є необхідним кроком для забезпечення стабільності, передбачуваності та демократичності публічного адміністрування в Україні, що дозволяє ефективно поєднувати законодавчі гарантії з практичними механізмами управління на рівні територіальних громад.

3. Впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в органах місцевого самоврядування та підпорядкованих організаціях досягло значного прогресу. Утворено робочі групи, визначено відповідальних за координацію впровадження, розроблено та затверджено організаційні плани, проведено навчання персоналу, підготовлено методичні матеріали та налагоджено систему комунікації з громадянами та бізнесом. В ОМС і ПУО здійснено ідентифікацію адміністративних органів, функцій публічної адміністрації та видів адміністративних актів, розроблено типові формуляри та впроваджено нові процедури адміністративного провадження та оскарження. Водночас залишаються завдання щодо подальшої систематизації внутрішніх регламентів, інтеграції змін у локальні НПА, автоматизації інформаційних систем, вдосконалення моніторингу та регулярного навчання персоналу. Усунення цих прогалин забезпечить повну відповідність діяльності ОМС і ПУО нормам ЗАП, підвищить ефективність надання адміністративних послуг, гарантує прозорість процесів та зміцнить довіру громадян до органів влади.

Результати дослідження, проведеного в межах цього розділу, опубліковано в таких авторських працях: [219;220; 221;222; 223; 224].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і подано нове розв'язання важливих наукових завдань розвитку основ адміністративного права, розроблення теоретичних і практичних основ нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Підсумки означених та реалізованих завдань, які відображають та конкретизують основні результати проведеного дослідження узагальнено у наведених висновках і положеннях:

1. Підкреслено, що системне розмежування категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» є ключовим для формування цілісної та внутрішньо узгодженої адміністративно-правової доктрини. Адміністративний процес доцільно розглядати як узагальнену теоретичну категорію, що відображає процесуальний вимір діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Натомість адміністративна процедура становить нормативно встановлений порядок реалізації владних повноважень адміністративними органами, який забезпечує формалізацію, впорядкованість і передбачуваність їхньої діяльності. Адміністративне провадження, у свою чергу, виступає конкретизованою формою адміністративної процедури, що застосовується щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ. Таким чином, простежується логічна ієрархія переходу від загальнотеоретичного рівня до нормативного та прикладного, де адміністративне провадження виконує роль практичного механізму реалізації адміністративної процедури. Запропонований підхід дозволяє усунути термінологічну розпорошеність, забезпечити єдність наукового тлумачення та підвищити ефективність правового регулювання у сфері адміністративного процесу. У результаті формується цілісна концепція, що поєднує доктринальне

осмислення, нормативне закріплення та практичне застосування адміністративно-процесуальних інститутів.

2. Констатовано, що формування наукових підходів до розуміння адміністративних процедур має еволюційний характер і пройшло шлях від описових характеристик управлінської діяльності до становлення цілісної теоретико-правової конструкції процедурного регулювання публічної влади. Зарубіжна доктрина, заснована на функціонально-ціннісному та процедурному підходах, стала важливим джерелом розвитку сучасного розуміння адміністративної процедури, тоді як вітчизняна наука характеризується активною концептуалізацією цієї категорії та поступовою імплементацією її положень у законодавство. Встановлено, що адміністративна процедура виступає універсальною нормативною формою реалізації владних повноважень, тоді як адміністративне провадження є її конкретизованим проявом у межах окремих видів адміністративних справ, що відображає логіку переходу від загального до спеціального рівня правового регулювання. Водночас розвиток інституту адміністративної процедури ґрунтується на системі базових принципів (законності, відкритості, участі громадян, ефективності, неупередженості та відповідальності), які забезпечують баланс між публічними інтересами держави та гарантіями прав особи. У підсумку адміністративна процедура визначається як ключовий інструмент упорядкування діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, що забезпечує правову визначеність, прозорість, ефективність управлінських рішень і гармонізацію національної правової системи з європейськими стандартами належного урядування.

3. Зроблено висновок, що адміністративна процедура забезпечує правову визначеність, структурованість та прозорість управління на місцевому рівні та регулює баланс між владними повноваженнями та правами громадян, створюючи механізми прозорості, підзвітності та ефективності у реалізації місцевої політики, а її впровадження та розвиток сприяє формуванню сучасного адміністративного середовища, орієнтованого на забезпечення публічних інтересів та захист прав і

свобод громадян. Вона формує стандарти поведінки посадових осіб, мінімізує можливості зловживання владою, гарантує дотримання прав громадян та підвищує якість управлінських рішень. У сучасних умовах процедура стає не лише інструментом врегулювання взаємин «влада – особа», а й ключовим елементом моделі ефективного та доброчесного місцевого врядування, яка передбачає участь особи у процесі прийняття рішень, забезпечення верховенства права, прозорості та обґрунтованості адміністративного акта, врахування різних інтересів суспільства, рівності та інклюзивності, ефективності і результативності, підзвітності та чутливості та відповідає європейським стандартам і сприяє сталому розвитку територіальних громад.

4. Обґрунтовано, що адміністративні процедури у сфері місцевого самоврядування розглядаються як системоутворюючий інструмент реалізації місцевої демократії, що забезпечує впорядковану, прозору та юридично визначену взаємодію між органами влади, громадянами та суб'єктами господарювання, які формують нормативно закріплений алгоритм ухвалення управлінських рішень, який охоплює всі ключові стадії, від ініціювання та розгляду справи до прийняття адміністративного акта і доведення його до відома заінтересованих осіб, при цьому допускаючи як традиційні, так і цифрові форми реалізації, що набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану та розвитку електронного врядування. Їхня правова природа визначається спрямованістю на гарантування прав і законних інтересів осіб, дотримання принципів законності, справедливості, ефективності та недискримінаційності, а також на мінімізацію ризиків адміністративного свавілля. У системному вимірі адміністративні процедури забезпечують реалізацію багатофункціональної ролі місцевого самоврядування (від соціально-економічного розвитку громад і забезпечення публічної безпеки до екологічної політики та міжнародної співпраці) через різноманітні форми управлінської взаємодії. Зроблено висновок, що адміністративні процедури у сфері місцевого самоврядування виступають ключовим механізмом узгодження інтересів держави, територіальних громад і приватних осіб, формуючи стабільну

правову основу ефективного, підзвітного та демократичного місцевого управління.

5. Сформульовано наукові положення щодо вдосконалення законодавства, зокрема, доцільність інституційного включення медіації до адміністративної процедури як внутрішнього механізму врегулювання, який дозволяє вирішувати спори між органами влади та громадянами без звернення до суду, сприяє зниженню навантаження на адміністративні та судові органи і підвищує ефективність взаємодії; необхідність закріплення права особи на попередню адміністративну консультацію як процесуальної гарантії її ефективної участі у провадженні що передбачає можливість отримання офіційного роз'яснення адміністративного органу щодо вимог до документів, умов прийняття рішення та можливих правових наслідків; доцільність введення стадії попереднього адміністративного висновку як проміжного документу, у якому орган місцевого самоврядування фіксує намір прийняти негативне рішення та обґрунтовує його підстави перед прийняттям негативного рішення, що, створює для особи можливість подати додаткові пояснення, документи або заперечення, виступаючи таким чином фундаментальною гарантією сучасного адміністративного процесу; потребу впровадження електронної адміністративної справи як інструменту прозорості, контролю строків та доступності процедури. Забезпечуючи гарантування прав особи через надання доступу до матеріалів справи, можливість оперативно реагувати на дії адміністрації, подавати пояснення або скарги, електронна форма є інструментом уніфікації процедур, автоматизації рутинних операцій та підвищення дисципліни строків, формуючи нову процедурну культуру, засновану на відкритості, передбачуваності та доступності адміністративних послуг; а також необхідність створення незалежних внутрішніх механізмів перегляду рішень органів місцевого самоврядування шляхом створення спеціалізованих внутрішніх або міжмуніципальних органів розгляду скарг, що дозволить зміцнити систему адміністративного захисту прав особи,

зробити її більш ефективною та наближеною до європейських стандартів належного врядування.

6. Обґрунтовано визначено адміністративні акти органів місцевого самоврядування як ключовий інструмент реалізації їх владних повноважень, за допомогою якого забезпечується нормативне врегулювання питань місцевого значення, гарантується захист прав і законних інтересів територіальної громади та створюються організаційно-правові умови ефективного функціонування публічної влади на місцях. Встановлено, що зазначені акти поділяються на нормативні та індивідуальні, де перші мають загальний, багаторазовий характер дії, конкретизують положення законодавства та формують правила організації життєдіяльності громади, тоді як другі спрямовані на регулювання індивідуально визначених правовідносин і вичерпують свою дію після одноразового застосування. Аргументовано, що незалежно від виду, адміністративні акти характеризуються єдністю правової природи, офіційністю, зовнішньою спрямованістю, владно-розпорядчим характером та здатністю породжувати юридичні наслідки, що можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку, при цьому їх дія обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Узагальнено, що адміністративні акти органів місцевого самоврядування є системоутворюючим елементом механізму муніципального управління, який забезпечує баланс між публічними інтересами територіальної громади та індивідуальними правами осіб, підвищує рівень правової визначеності, передбачуваності управлінських рішень і ефективності їх реалізації, а також виступає важливим засобом імплементації принципів правової держави на місцевому рівні.

7. Узагальнення зарубіжного досвіду свідчить, що адміністративні процедури в системі місцевого самоврядування є ключовим інструментом забезпечення ефективного, прозорого та демократично орієнтованого публічного управління, рівень якого безпосередньо залежить від чіткості нормативного регулювання, розподілу компетенцій та механізмів участі громадськості.

Порівняльний аналіз моделей різних держав (від централізованих до децентралізованих і змішаних) демонструє, що найбільш ефективними є системи, які поєднують автономію місцевої влади з належним державним контролем та розвиненими процедурами участі громадян, включно з колаборативними та цифровими форматами прийняття рішень. Практики Німеччини, Франції, США та Польщі підтверджують, що деталізація адміністративних процедур, запровадження медіації, судового контролю та електронного врядування суттєво підвищують якість управлінських рішень і рівень довіри до влади. Встановлено, що для України імплементація таких підходів є доцільною лише за умови їх адаптації до національної правової системи та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що формування сучасної моделі адміністративних процедур має ґрунтуватися на принципах законності, прозорості, участі громадськості, ефективності та збалансованості владних повноважень, що в комплексі забезпечить підвищення якості місцевого управління, розвиток демократичних інститутів і зміцнення правових засад української державності.

8. Адміністративні процедури визначено як основу функціонування системи місцевого самоврядування України, що є базовим інструментом реалізації владних повноважень місцевих рад та гарантування прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Їх нормативне врегулювання формує основу прозорого, законного й ефективного публічного управління, забезпечуючи також механізми судового та адміністративного захисту від неправомірних рішень органів влади. Встановлено, що чинна правова система, яка включає Конституцію України, профільне законодавство, Кодекс адміністративного судочинства та Закон України «Про адміністративну процедуру», створює багаторівневу регламентацію адміністративної діяльності, однак потребує подальшої уніфікації та усунення наявних прогалин, зокрема щодо процедурної визначеності та доступу до оскарження. Обґрунтовано, що підвищення ефективності адміністративних процедур можливе шляхом імплементації міжнародних

стандартів та запровадження кращого досвіду європейського правового регулювання адміністративних процедур (медіація, діджиталізація, ефективне балансування між адміністративним розсудом та контролем за дотриманням прав громадян тощо), цифровізації управлінських процесів, стандартизації адміністративних дій та розширення участі громадськості у прийнятті рішень. У підсумку зазначені заходи сприятимуть формуванню більш відкритої, ефективної та юридично визначеної системи місцевого управління, зміцненню довіри до органів самоврядування та утвердженню принципів верховенства права на рівні територіальних громад.

9. Зроблено висновок, що впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в органах місцевого самоврядування та підпорядкованих організаціях досягло значного прогресу. Утворено робочі групи, визначено відповідальних за координацію впровадження, розроблено та затверджено організаційні плани, проведено навчання персоналу, підготовлено методичні матеріали та налагоджено систему комунікації з громадянами та бізнесом. В системі органів місцевого самоврядування а також їх підприємств, установ, та організацій здійснено ідентифікацію адміністративних органів, функцій публічної адміністрації та видів адміністративних актів, розроблено типові формуляри та впроваджено нові процедури адміністративного провадження та оскарження. Водночас залишаються завдання щодо подальшого удосконалення інституційного і організаційного забезпечення, систематизації внутрішніх регламентів, інтеграції змін у локальні нормативно-правові акти, автоматизації інформаційних систем, вдосконалення моніторингу та регулярного навчання персоналу. Усунення цих прогалин забезпечить повну відповідність діяльності вказаної системи нормам законодавства про адміністративні процедури, підвищить ефективність надання адміністративних послуг, гарантує прозорість процесів та зміцнить довіру громадян до органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Markova O. O. The correlation of the concepts of administrative procedure and administrative process. Modern achievements of EU countries and Ukraine in the area of law : collective monograph. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2020. P. 1. P. 330–345.
2. Словник іншомовних слів / Уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкурапута. К.: Наукова думка, 2000. 663 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
4. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2002. С. 16–17.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
6. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
7. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 278 с.
8. Кузьменко О. В. Міркування про природу адміністративного процесу. *Право України*. 2007. № 3. С. 12–15.
9. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / В. Г. Перепелюк. К. : Центр навчальної літератури, 2004. 367 с.
10. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.В.Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
11. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 463 с.
12. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.

13. Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія. Харків : Право, 2019. 248 с.

14. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія / А.М. Школик. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.

15. Коломоець Т. О. Визначення адміністративного процесу – проблемне питання правової доктрини. *Національні інтереси та проблеми правової системи України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, 12–13 березня 2011 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2011. Ч. 2. С. 40–41.

16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 584 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Вид. 2-ге, допов. Київ : Юстиніан, 2009. 976 с.

18. Коломоець Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 230 с.

19. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформування адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.

20. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

21. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. С. 589.

22. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.

23. Про адміністративну процедуру : Закон України від 16.11. 2021 р. № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.

24. Horbalinskiy V., Markova O., Volkova Yu., Litoshko V., Hlukhoveria K. Modalities of protection of the rights of individuals according to the administrative-procedural order and in legal-administrative procedures *Cuestiones Políticas*, 41(78), p. 94-103. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.06>

25. Волкова Ю.А. Особливості касаційного оскарження в адміністративному судочинстві Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції: колективна монографія / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. Ч. 1. 448 с., с. 258-286

26. Дорохіна Ю.А. Передумови («фільтри») касаційного оскарження в адміністративному судочинстві: зміст, види, особливості, порядок застосування *Law. State. Technology*, Вип. 1, 2021, с. 67-78 DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-11>

27. Волкова Ю.А. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с., с. 288-313

28. Adamiak B., Borkowski J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne : Wyd. 12. Warszawa : LexisNexis Polska, 2014. 609 s.

29. Kędziora R. Ogólne postępowanie administracyjne. Warszawa: C.H.Beck, Wydanie 5. 2017. 400 s.

30. Borkowski J., Adamiak B. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Warszawa : Lexis Nexis, 2013. 880 s.

31. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.

32. Bell J. Contemporary French Administrative Law. URL. <https://www.law.cam.ac.uk/press/news/2022/03/contemporary-french-administrative-law>

33. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.
34. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України: навчальний посібник. К.: Факт, 2003. 149 с.
35. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) : Ausfertigungsdatum: 25.05.1976. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetzeinternet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE001911116>
36. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 269 с.
37. Martin Shapiro The problems of independent agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*. 1997, Vol.4(2). p. 276-291.
38. Ura E. Prawo administracyjne. Wydanie III. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001. 435 s.
39. Federal Administrative Procedure Act : Public Law 404-79th Congres : Approved June 11, 1946. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>
40. Shwartz B. An Introduction to American Administration Law. London : Sir Isaac Pitman & Sons Ltd., 1962. 260 p.
41. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 449 с.
42. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол. Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ : ФОП Д. В.Мишалов, 2019. 460 с.
43. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
44. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

45. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.
46. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.
47. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
48. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 351 с.
49. Галіцина Н.В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2010. № 3. С. 54–59.
50. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 224 с.
51. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
52. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 548 с.
53. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. Х.: Право. 2008. 320 с.
54. Markova O. O. The studies of administrative procedure (European approach). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2020. Вип. 60. С. 119–122.
55. Introduction to French Law / eds. G. A. Bermann, E. Picard. Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2012. 486 p.
56. Steiner E. French Law: A Comparative Approach. Second ed. Oxford : Oxford University Press, 2018. 312 p.

57. Singh M. P. German Administrative Law. Springer-Verlag ; Berlin Heidelberg, 1985. 194 p.
58. Walker C. J. Modernizing the Administrative Procedure Act. *Administrative Law Review*. 2017. Vol. 69, Issue. 3. P. 629–670.
59. Szot A. Discretionary powers of the public administration in law application processes and its judicial control. *Discretionary Power of Public Administration. Its Scope and Control* / eds. L. Leszczyński, A. Szot. Peter Lang, 2017. P. 89–103.
60. Harlow C., Rawlings R. *Law and Administration*. Cambridge University Press, New York, USA, 2009.
61. Prawo administracyjne. Wydanie III. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001. 435 s.
62. Dicey A. V. *The Law of the Constitution*. London : Macmillan, 1961. 584 p.
63. Garner J. W. French Administrative Law. *Yale Law Journal*. 1924. Vol. 33, Issue. 6. P. 597–627.
64. Verwaltungsgerichtsordnung : § 68. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/__68.html .
65. Galligan D. J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986. P. 153–161.
66. Rawls J. *A Theory of Justice: Original Edition*. : Harvard University Press, 1971. 624 p.
67. Schmidt-Aßmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International. *Transforming Administrative Procedure* / ed. J. Barnes. Seville : Global Law Press, 2008. 542 p.
68. Nehl H. P. Good Administration as procedural right and/or general principle? *Legal Challenges in EU Administrative Law : Towards an integrated Administration* / eds. H. C. H. Hofmann, A. H. Türk. Cheltenham; Northampton : Edward Elgar, 2009. P. 322–351.

69. Gonzales J. A. The Evolution of Administrative Procedure Theory in “New Governance” Key Point. Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6. Issue. 1. P. 73–109.

70. Max. Mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission: Judgment of the Court of First Instance of 30 January 2002. InfoCuria. Case-law. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-54/99>.

71. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. Swedish Agency for Public Management. 2005. URL: https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005_english/200504.pdf.

72. Resolution (77) 31 On the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities: Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies. Refworld. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>.

73. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure: Introduction to the ReNEUAL Model Rules: Book I – General Provisions / eds.: H. C. H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller. 2014. URL: http://www.renewal.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf

74. Markova O. O. American doctrine on administrative procedure. Visegrad Journal on Human Rights. 2020. Vol. 2, Issue 2. P. 148–151.

75. Federal Administrative Procedure Act URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>

76. Grey J. H. Discretion in Administrative Law. Osgoode Hall Law Journal. 1979. Vol. 17, Issue 1. P. 107–132.

77. Chemerinsky E. Substantive Due Process. Touro Law Review. 1999. Vol. 15, Issue 4. P. 1501–1534.

78. Edward L. Rubin E. L. Due Process and the Administrative State. California Law Review. 1984. Vol. 72, Issue 6. P. 200–202.

79. Davis K. C. Administrative law treatise. San Diego: K.C. Davis Publishing Company, 1978. Vol. 1. P. 140-152.

80. Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization, 239 U.S. 441 (1915). Justia US Supreme Court. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/239/441>

81. Pound R. Growth of the Administrative Process: A Reappraisal. Foreword. *Federal Bar Journal*. 1956. Vol. 16. P. 450–451.

82. Federal Administrative Procedure Act : § 706(2)(A). Public Law 404—79th Congres: Approved June 11, 1946. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>

83. Rogers J. M. A Fresh Look at Agency "Discretion". *Tulane Review*. 1983. Vol. 57, Issue. 4. P. 776–835.

84. Davis K. C. Administrative law treatise. San Diego : K.C. Davis Publishing Company, 1978. Vol. 1. 634 p.

85. McCubbins M. D., Noll R., Weingast B. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1987. Vol. 3, Issue 2. P. 243–277.

86. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : підручник / заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. М. Бевзенка ; пер. з нім. і адапт. Г. В. Рижкова. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.

87. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. 401 с.

88. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.

89. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с

90. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.

91. Мінка Т.П., Алфьоров С.М., Обушенко О.М. та ін. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / за заг. ред. Т.М. Мінки. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. 15 с.

92. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11–17.

93. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України URL: <https://pravo.org.ua/proekt-administratyvno-protsedurnogo-kodeksu-ukrayiny-2003-rik/>

94. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [авт.-упор. В. П. Тимошук]. Київ : Факт, 2003. 496 с.

95. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

96. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.

97. Лук'янець Д. М. Концептуальні засади правового регулювання адміністративної процедури. Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення. Харків : Право, 2019. С. 344–348.

98. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

99. Комзюк А.Т, Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / А. Т. Комзюк; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 37 с.

100. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. комент. / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний, О. Б. Андреева, І. В. Арістова, К. І. Беляков, В. С. Венедіктов, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагунов, М. В. Завальний. К.: Прав. єдність, 2010. 683 с.

101. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 209 с.
102. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
103. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 20 с.
104. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 20 с.
105. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 20 с.
106. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 277 с.
107. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 384 с.
108. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юридич. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.
109. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
110. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. Т. 5: П. С. 2003. 736 с.

111. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 680 с.
112. Stirn B., Formerly S. Code de l'administration. 3rd ed. Litec ; LexisNexis, 2008. 783 p.
113. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
114. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловійова О.Н. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. И. В. Бойко. Харков : Право, 2018. 206 с.
115. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2018. 24 с.
116. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
117. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур. Форум права. 2013. № 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
118. ReNEUAL. Model Rules on EU Administrative Procedure / eds.: P. P. Craig, H. C. H. Hofmann, J.- P. Schneider, J. Ziller. ReNEUAL. URL: <http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0>
119. European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/resourse/code.faces#/page/1>
120. Charter of the Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000. URL: http://www.europa.eu/pdf/text_en.pdf
121. Markova E.O. Principle of administrative procedure: the experience of FRG, Poland. *Legea Și Viața*. 2019. № 11/2. P. 77–82.

122. Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States. Conference on Public Administration Reform and European Integration, 26–27 March 2009. Budva, Montenegro. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf>

123. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.

124. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.

125. Губерська Н.Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. *Публічне Право*. 2015. № 1 (17). С. 48–56.

126. Volkova Yu. The principle of proportionality the rule of law in the regulation of tax relations and relations related to environmental pollution *Правова позиція*, № 2 (39), 2023 с. 89-93 <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.18>

127. Volkova Yu. The principle of equality in legal regulation during public service. *Law. State. Technology*, 1, 44–51, doi: 10.32782/LST/2024-1-7

128. Волкова Ю.А. Принципи адміністративного права та процесу в сучасній правовій системі України: тенденції, виклики та перспективи *Юридичний науковий електронний журнал* № 7/2025 С. 133-136 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-7/29>

129. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове фахове видання: Юридичний науковий електронний журнал*. 2025 №8, С. 178-181 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36>

130. Малиш О.Л. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур. Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2026 №. С. 68–74. DOI <https://doi.org/10.18372/2307-9061.78.21137>

131. Markova O.O. Comparative legal analysis types of administrative procedure. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 29–37.

132. Markova O.O. Typology of administrative procedure in Ukraine: theoretical and methodological foundations. Theoretical foundations of jurisprudence : collective monograph / Blikhar M. etc. ; International Science Group. Boston : Primedia eLaunch, 2020. P. 12–24. DOI: 10.46299/isg.2020.MONO.LEGAL.II

133. Oxford Hand book of Comparative Administrative Law. The Administrative Procedure in Comparative View / P. Cane. 2019. 1168 p.

134. Кузьменко О. В. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури. *Право України*. 2005. № 1. С. 29–32.

135. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 417 с.

136. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво „Юридична думка”, 2004. 584 с.

137. Галіцина Н.В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2010. № 3. С. 54–59.

138. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 63 Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_63.html (Last accessed: 19.12.2022).

139. Eberle E.J. The West German Administrative Procedure Act: A Study In Administrative Decision Making. *Penn State International Law Review*. 1984. Vol. 3, no. 1. P. 67–106.

140. Knack H. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) : Kommentar. 2 Auflage. 1982. 321 p.

141. Stelkens P., Bonk H., Leonhardt K. Verwaltungsverfahrensgesetz : Kommentar. Munchen, 1978. P. 49.

142. 5 U.S. Code § 551(5). Cornell Law School. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/553> (Last accessed: 19.12.2022).

143. Beermann J. M. Emanuel Law Outlines for Administrative Law. 5th ed. New York : Wolters Kluwer Law & Business, 2020. 346 p.

144. Administrative Procedure Act: Legislative History : 79th Congress, 1944-46 : Senate Document No. 248. Washington, 1946; Koch C. H. JR., Murphy R. Administrative law and practice. 3rd ed. 2010. P. 329–330.

145. Federal Administrative Procedure Act § 553(c). URL: https://biotech.law.lsu.edu/courses/study_aids/adlaw (Last accessed: 19.02.2022).

146. Beermann J. M. Emanuel Law Outlines for Administrative Law. 5th ed. New York : Wolters Kluwer Law & Business, 2020. 346 p.

147. Harter P. J. Assessing the Assessors: The Actual Performance of Negotiated Rulemaking. New York University Environmental Law Journal. 2000. Vol. 9, Issue. 1. P. 32, 33.

148. The Negotiated Rulemaking Act of 1996. § 565(b). URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/regnegact.pdf> (Last accessed: 19.12.2022).

149. Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B. Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych. Postępowanie administracyjne / 5 wydanie. C.H. Beck, 2018. 404 s.

150. Niewiadomski Z., Drachal J., Mzyk E. Prawo administracyjne. Część procesowa, Warszawa 2002. S. 20–24.

151. Postępowanie administracyjne w Europie / pod red. Z. Kmieciaka. 2 wydanie. Warszawa : Wolter Kluwer Polska, 2010. 444 s.

152. Soloviev A. A. The general outlook of the French model of administrative justice. *RUDN Journal of Law*. 2013. № 3. C. 142–151.

153. Donno M. De The French Code “Des Relations Entre Le Public Et L’administration”. A New European Era For Administrative Procedure? *Italian journal of public law*. 2017. Vol. 9, Issue. 2. P. 220–260.

154. Stirn B., Formery S. Code de l'administration. 3rd ed. Litec ; LexisNexis, 2008. 783 p.

155. Chapus R. Droit administratif general : T. 1. 15th ed. Montchrestien, 2001.

156. Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B. Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych. Postępowanie administracyjne / 5 wydanie. C.H. Beck, 2018. 404 s.

157. Ільницький М.С. Місцеве самоврядування як форма публічного волевиявлення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2018. 74(3), С. 28-37

158. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

159. Легенький М. І., Реалізація принципу транспарентності публічної влади в умовах діджиталізації *Актуальні проблеми держави і права : Збірник наукових праць*. 2026. № 109. С. 125 – 133. <https://doi.org/10.32782/apdp.v109.2026.17>

160. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. С. 11.

161. Про затвердження Київської обласної цільової Програми «Турбота» на 2021 – 2025 роки URL: <https://kor.gov.ua/rishennia/pro-zatverdzhennia-kyivskoi-oblasnoi-tsilovoi-prohramy-turbota-na-2021-2025-roky/>

162. Про асоціації органів місцевого самоврядування *Закон України* від 16.04.2009 № 1275-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

163. Європейська хартія містечкового самоврядування *Рада Європи*; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

164. Лелеченко, А.П., Васильєва, О.І., Куйбіда, В.С., Ткачук, А.Ф. Міське самоврядування в умовах децентралізації влади: навч. посіб. К. 2017. 110 с.

165. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

166. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі: сучасний стан і перспективи розвитку. Адміністративне право і процес. *Підприємство, господарство і право*. № 3. 2017. С. 135-138.

167. Адміністративне право України: підручник [П.Діхтієвський, Ю.Ващенко, Н.Задирака, В.Пашинський, В.Клинчук та інші]; за ред. П.Діхтієвського. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 772 с.

168. Маркова О.О. Introduction of mediation in the administrative procedure: transformation of relations. *Південноукраїнський правничий часопис* № 4. 2022. С. 156-161.

169. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року. Офіційний вісник України. 2003. № 28. Ст. 1377. С. 100.

170. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. : Art. 78. Dziennik Ustaw. 1997. Nr. 78, poz. 483.

171. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi : Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021531270> (Last accessed: 11.11.2022).

172. Davis K. C. Administrative Law Doctrines of Exhaustion of Remedies, Ripeness for Review, and Primary Jurisdiction: 1. Texas Law Rev. 1950. Vol. 28. p. 465-492.

173. Gelpe M. R. Exhaustion of Administrative Remedies: The Lesson from Environmental Cases. Faculty Scholarship. 1985. 81. URL: <https://open.mitchellhamline.edu/facsch/81/> (Last accessed: 19.11.2022).

174. Handbook for Monitoring Administrative Justice. Warsaw, 2013. 128 p.

175. Markova O.O. Current state of administrative and procedural regulation in Ukraine. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. Спеціальний випуск № 2. С. 302-307.

176. Codification of Administrative Procedure / ed. J.-B. Auby. Bruxelles : Bruylant, 2014.

177. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/nt1470?an=13>.

178. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976. BGBl. I S. 1253 p.

179. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики от 25 февраля 1999 года. URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegwei/index.htm.

180. О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18 июля 2003 года № 317-XV. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5094.

181. Об административном суде : Закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 года № 793. URL: <http://lex.justice.md/ru/311729>.

182. Кузнецов А.О. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_25.

183. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

184. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів

місцевого самоврядування) від 16.04.2009 № 7-рп/2009.
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-09>.

185. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 7 скликання : Рішення 2 сесії Харківської міської ради від 23 грудня 2015 року № 20/15. Харьковские известия. 2015. 26 грудня. С. 26–30.

186. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 433 с.

187. Мелашенко В.Ф. Правові акти місцевих рад депутатів трудящих : методична розробка лекції. Київ, 1973. 30 с.

188. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2024. №4(73) С. 119-128. DOI: 10.18372/2307-9061.73.19432

189. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як правовий стандарт діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. 18 травня 2023 р. Одеса: Одеська політехніка. 2023. С. 509-512.

190. Arends H., Brik T., Herrmann B., Roesel F. Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine *Journal of Comparative Economics* 2023. 51(4), 1356–1365. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.002>

191. Krüger D., Mohamad-Klotzbach C., Pfeilschifter R. Local self-governance in antiquity and in the global south: Theoretical and empirical insights from an interdisciplinary perspective URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110798098/html>

192. Захарченко В. Участь громадян та держави в забезпеченні ефективної діяльності органів місцевого самоврядування (в контексті реформи децентралізації) *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки* 2020. 1(21), с. 32–37. <https://doi.org/10.29038/2411-4014-2020-01-32-37>

193. Марченко В. Системи місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy* 2023. 2(2), 8–17. <https://doi.org/10.46299/j.isjip.20230202.02>

194. Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec J. Local self-government in Europe URL: <http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/LocalGovernmentEurope>

195. Fytili M., Cardina M. From History to Memory: Representations of Regime Change in Portugal, Spain and Greece URL: <https://journals.openedition.org/mcv/18846>

196. European Charter of Local Self-government (1985) URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>

197. Markova O.O. Review of the state of administrative procedure regulation in the field of providing administrative services. *Європейські перспективи*. 2022. № 2. С. 187–193

198. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168>

199. Code des relations entre le public et l'administration. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/>

200. Freeman J. Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*. 1997. Vol. 45, Issue. 1. P. 1-99.

201. Маркова О.О. Світові моделі адміністративної процедури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 1. С. 105–111.

202. Легенький М. І., Сопілко І. М. Основні напрями гармонізації національного законодавства України з положеннями права Європейського Союзу у сфері адміністративного судочинства *Міжнародний науковий журнал*

"Інтернаука". Серія: "Юридичні науки". 2025. № 10. DOI <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2025-10-11468>.

203. Siket J. Local self-governments' competences in administrative procedures related to prioritized investments in Hungary *Bulletin of the Transilvania University of Braşov Series VII: Social Sciences* Vol. 17(66) No. 1. 2024 p. 177-184 <https://doi.org/10.31926/but.ssl.2024.17.66.1.1>

204. Легенький М.І. Акредитація освітньої програми закладу вищої освіти як адміністративна процедура *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний журнал «Повітряне і космічне право»*. 2024. № 4. С. 241 – 250. URL: <https://jrnlnau.edu.ua/index.php/UV/article/view/19477>

205. Bader J., Ronellenfitsch M. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar Administrative Procedure Act. Commentary*, 2010 s.

206. Charles de Secondat (baron de la Brède et de Montesquieu). *Esprit des lois* livres I à V, précédés d'une introduction de l'éditeur. Paris : Delagrave, 1892. URL: <https://www.gutenberg.org/ebooks/27573> (Last accessed: 30.12.2022).

207. Легенький М. Первинний закон як юридична категорія *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023 Випуск 78: частина 1. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.5>

208. Yuliia Zaporozhchenko, Yuliia Leheza, Yuliia Volkova, Olena Pushkina, Marat Koval *Human Rights and Features of their Protection in Conditions of War: International Legal Standards, Administrative, Constitutional and Criminal Aspects* Available online at: <http://journal.uinsgd.ac.id/index.php/kh> *Khazanah Hukum*, 2023 Vol. 5 No. 3: 245-252 DOI: 10.15575/kh.v5i3.33290

209. Легенький М. Наукові та практичні аспекти запровадження нормативно-правового регулювання адміністративних процедур *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки"*. 2023. № 1. с. 27–34. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-1-8529>.

210. Бакуліна Л. Є. Деякі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 454–456.

211. Цельєв О. В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. С. 72–79.

212. Хоменко О. В. Процедура прийняття нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34, т. 2. С. 144–147.

213. The impact of digitalization on the development of public administration services and the improvement of procedures for judicial consideration of the administrative cases DOI: <https://doi.org/10.12797/9788381388894.16> *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej Citizen-centric e-Government in the European Union* | s. 291-310 ISBN 978-83-8138-889-4 <https://doi.org/10.12797/9788381388894>

214. Баран С.І. Окремі аспекти регулювання процедури прийняття і оскарження нормативно-правових актів місцевих рад в Україні doi <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.8> URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/74828/1/301079-Текст%20статті-694654-1-10-20240331.pdf>

215. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

216. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>.

217. Ільницький М.С. Місцеве самоврядування як форма публічного волевиявлення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2018. 74(3), С. 28-37.

218. Адміністративна процедура в діяльності ОМС. Посібник для практиків за загальною редакцією Макаренка Петра. 2026. 240 с.

219. Потапенко С.А. Адміністративна процедура в органах місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері земельних відносин : монограф. Київ : Видавництво Ліра-К, 2025. 484 с.

220. Малиш О.Л. Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2025. №4(77) С.87-95 DOI: 10.18372/2307-9061.77.20785.

221. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як інструмент забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Матеріали VII Міжнародного молодіжного наукового юридичного форуму до Дня науки* 16-17 травня 2024 року. Київ: Національний авіаційний університет. 2024. С. 159-162.

222. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Integration of science and practice as a mechanism of effective development Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference* Copenhagen, Denmark September 10 – 13, 2024. С. 109-118.

223. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Матеріали XVII Міжнародної науково-технічної конференції “ABIA-2025”* 22-24 квітня 2025 року С. 1364-1367

224. Малиш О.Л. До питання дослідження категоріально-змістовних засад адміністративних процедур. *XVI Міжнародній науково-практичній конференції «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи»* 12 лютого 2026 року. С.281-275.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2024. №4(73) С. 119-128. DOI: 10.18372/2307-9061.73.19432
2. Малиш О.Л. Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2025. №4(77) С.87-95 DOI: 10.18372/2307-9061.77.20785.
3. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове фахове видання: Юридичний науковий електронний журнал.* 2025 №8, С. 178-181 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36>
4. Малиш О.Л. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»,* 2026 №1(78), С. 68–74. DOI <https://doi.org/10.18372/2307-9061.78.21137>
5. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як правовий стандарт діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України:* матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за

міжнародною участю. 18 травня 2023 р. Одеса: Одеська політехніка. 2023. С. 509-512.

6. Малиш О. Л. Адміністративна процедура як інструмент забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Матеріали *VII Міжнародного молодіжного наукового юридичного форуму до Дня науки* 16-17 травня 2024 року. Київ: Національний авіаційний університет. 2024. С. 159-162.

7. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Integration of science and practice as a mechanism of effective development Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference* Copenhagen, Denmark September 10 – 13, 2024. С. 109-118.

8. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Матеріали XVII Міжнародної науково-технічної конференції «ABIA-2025»* 22-24 квітня 2025 року С. 1364-1367

9. Малиш О.Л. До питання дослідження категоріально-змістовних засад адміністративних процедур. Матеріали *XVI Міжнародної науково-практичної конференції «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи»* 12 лютого 2026 року С. 271-275.



Начальник Центру надання адміністративних послуг
Курісівської сільської ради
Березівського району Одеської області
Ірина ОВЧАРЕНКО

АКТ №1
впровадження результатів дисертаційного дослідження
у практичну діяльність Центру надання адміністративних послуг
Курісівської сільської ради

с. Курісове

« 07 » листопада 2026

Ми, що нижче підписалися, склали цей акт про те, що окремі результати дисертаційного дослідження Малиша Олександра Леонідовича на тему: «Нормативно-правове регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» впроваджено у практичну діяльність Центру надання адміністративних послуг Курісівської сільської ради Березівського району Одеської області, зокрема такі основні наукові положення, які знайшли своє відображення у працях, опублікованих за темою дисертації, як:

1. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право» 2024. №4(73) С. 119-128. DOI: 10.18372/2307-9061.73.19432*

2. Малиш О.Л. Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право» 2025. №4(77) С.87-95 DOI: 10.18372/2307-9061.77.20785.*

3. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове фахове видання: Юридичний науковий електронний журнал. 2025 №8, С. 178-181 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36>.*

4. Малиш О.Л. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія:*

У ході впровадження використано такі основні наукові положення та рекомендації:

- удосконалення організації адміністративних процедур при наданні адміністративних послуг;
- застосування принципів прозорості, відкритості та правової визначеності у діяльності ЦНАП;
- оптимізація порядку прийняття адміністративних рішень посадовими особами;
- підвищення рівня захисту прав та законних інтересів заявників;
- впровадження єдиних підходів до документування адміністративних процедур.

Результати дослідження сприяли:

- підвищенню ефективності роботи Центру надання адміністративних послуг Курісівської сільської ради;
- удосконаленню внутрішніх процедур обслуговування громадян;
- забезпеченню належного рівня надання адміністративних послуг відповідно до чинного законодавства України.

Зазначені положення використовуються у практичній діяльності працівників Центру надання адміністративних послуг Курісівської сільської ради Березівського району Одеської області та можуть бути рекомендовані для подальшого застосування.

Державний реєстратор

Адміністратор

Адміністратор



Олена ДУБРОВІНА

Анаріна ТАНСЬКА

Світлана ХОМЕНКО

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор

з наукових досліджень та трансферу технологій

доктор технічних наук, професор

ГНАТЮК С.О.



2026 року

Комісія у складі:

голова – декан факультету права та міжнародних відносин НУ «Київський авіаційний інститут», кандидат юридичних наук, доцент ЖУКОРСЬКА Я.М.

члени комісії: – завідувач кафедри теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, кандидат юридичних наук, доцент МАКЕСВА О.М.

– професор кафедри теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, гарант ОНП 081 «Право», доктор юридичних наук, професор КУНСВ Ю.Д.

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Факультету права та міжнародних відносин Національного університету «Київський авіаційний інститут» Малиша Олександра Леонідовича на тему: «Нормативно-правове регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» впроваджені в діяльності Національного університету «Київський авіаційний інститут».

Проаналізовано основні результати дослідження Малиша О.Л., зокрема, наукові праці, в яких опубліковані теоретичні та практичні положення дисертації:

1. Малиш О.Л. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури як інструменту забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2024. №4(73), С. 119-128. DOI: 10.18372/2307-9061.73.19432

2. Малиш О.Л. Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*, 2025. №4(77), С.87-95. DOI: 10.18372/2307-9061.77.20785.

3. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове фахове видання: Юридичний науковий електронний журнал*. 2025 №8, С. 178-181 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36>

4. Малиш О.Л. Генеза та стан правового дослідження поняття адміністративних процедур. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*, 2026 №1(78), С. 68–74. DOI <https://doi.org/10.18372/2307-9061.78.21137>

У процесі виконання наукового дослідження аспірант взяв участь:

- у кафедральній держбюджетній науково-дослідній роботі № 53-2022/13.01.02 «Людиноцентричність публічного права України» (державний реєстраційний номер 0124U003363);

- у наступних наукових заходах:

у Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю: Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України (м. Одеса, 18 травня 2023 р.); у VII Міжнародному молодіжному науковому юридичному форумі до Дня науки (м. Київ, 16-17 травня 2024 року); у Міжнародній XVII науково-технічній конференції: ABIA-2025, (м. Київ, 22-24 квітня 2025

року); у XVI Міжнародній науково-практичній конференції: Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи, (м. Київ, 12 лютого 2026 р.).

Сформульовані пропозиції у науковому дослідженні Малиша О.Л. будуть використані в процесі підготовки методичного забезпечення та викладанні дисциплін «Адміністративне право» (для бакалаврів), «Правові спори в сучасній науці і практиці» (для аспірантів) та інших освітніх компонент кафебри.

Комісія розглянула та узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», наукові праці аспіранта Малиша О.Л. та на основі проведеного аналізу зробила висновок, що надана робота містить необхідний теоретичний та методологічний рівень, а також практичну значимість, використовується у науково-дослідній роботі Національного університету «Київський авіаційний інститут» під час проведення загально-теоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративної процедури в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Голова комісії

к.ю.н., доцент

Ярина ЖУКОРСЬКА

Члени комісії

к.ю.н., доцент

Олена МАКЕЄВА

д.ю.н., професор

Юрій КУНЄВ