

ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГОЛОВКО КОСТЯНТИН МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.9: 35.07(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

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



К. М. Головка

Науковий керівник:

Ненько Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук, професор

Одеса – 2026

АНОТАЦІЯ

Головко К. М. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Заклад вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права» Міністерства освіти і науки України; Одеський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Одеса, 2026.

У дисертації здійснено комплексне теоретико-правове дослідження адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні, у результаті якого сформовано теоретичні положення щодо їх юридичної природи, структури, функціонального призначення та ролі у механізмі публічного адміністрування, а також обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання і практики процедурної діяльності органів публічної адміністрації.

Обґрунтовано теоретичні засади адміністративно-правового розуміння адміністративної процедури як універсальної юридичної форми реалізації владних повноважень органів публічної адміністрації у взаємовідносинах з приватними особами. Доведено, що адміністративна процедура виступає правовим механізмом трансформації загальних норм адміністративного права у конкретні індивідуальні адміністративні рішення та забезпечує процесуальні гарантії реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Запропоновано авторське визначення адміністративної процедури як нормативно врегульованої послідовності юридично значущих дій органу публічної адміністрації, що здійснюються у межах розгляду індивідуальної адміністративної справи з метою прийняття адміністративного акта або вчинення іншої юридично значущої дії, наслідком чого є виникнення, зміна або припинення прав і обов'язків приватної особи. Визначено елементний склад адміністративної процедури, що

включає суб'єкта владних повноважень, учасників адміністративного провадження, предмет адміністративної справи, стадії процедурної діяльності та юридичний результат.

Встановлено, що адміністративна процедура є ключовим інструментом забезпечення законності та правової визначеності у діяльності органів публічної адміністрації, оскільки вона формалізує порядок прийняття управлінських рішень, визначає послідовність дій адміністративного органу та встановлює юридичні межі реалізації владних повноважень. Наявність чітко визначеної процедурної форми діяльності органів публічної адміністрації забезпечує передбачуваність адміністративної діяльності та створює умови для ефективного контролю за прийняттям управлінських рішень. Обґрунтовано, що адміністративна процедура виконує функцію правового обмеження адміністративного розсуду, оскільки визначає вимоги до процесу прийняття адміністративного акта, а також встановлює процесуальні гарантії участі приватної особи у розгляді адміністративної справи. Доведено, що ефективне функціонування адміністративної процедури забезпечує необхідний баланс між ефективністю публічного управління та дотриманням процесуальних гарантій прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Визначено структурну модель адміністративної процедури, яка включає послідовні стадії розгляду адміністративної справи, визначений суб'єктний склад адміністративного провадження та систему процедурних гарантій прав особи. Встановлено, що структурна організація адміністративної процедури має комплексний характер і передбачає взаємозв'язок між окремими етапами прийняття адміністративного акта. До таких стадій віднесено ініціювання адміністративного провадження, розгляд адміністративної справи та встановлення фактичних обставин, прийняття адміністративного рішення і доведення його до відома заінтересованих осіб. Обґрунтовано, що кожна стадія адміністративної процедури має самостійне юридичне значення, оскільки порушення процедурних вимог на будь-якому етапі адміністративного провадження може впливати на

правомірність прийнятого рішення залежно від характеру такого порушення, його істотності та значення для реалізації процедурних гарантій особи.

Доведено, що важливим елементом адміністративної процедури виступає система процесуальних гарантій прав приватної особи, яка забезпечує можливість участі особи у розгляді адміністративної справи та захисту її прав і законних інтересів у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. До таких гарантій віднесено право бути заслуханою до прийняття адміністративного акта, право доступу до матеріалів адміністративної справи, право подавати пояснення і докази, дотримання розумних строків розгляду адміністративної справи та обов'язок адміністративного органу мотивувати прийнятий адміністративний акт. Обґрунтовано, що забезпечення зазначених процедурних гарантій виступає необхідною умовою законності адміністративної діяльності та є важливим засобом запобігання зловживанням владними повноваженнями з боку органів публічної адміністрації.

Визначено співвідношення понять адміністративний процес, адміністративна процедура та адміністративне провадження, що дозволило уточнити їх місце у системі адміністративно-правових категорій. Доведено, що адміністративний процес охоплює сукупність різних форм процесуальної діяльності у сфері публічного управління, у тому числі діяльність адміністративних судів, тоді як адміністративна процедура характеризує порядок прийняття адміністративних рішень органами публічної адміністрації у відносинах з приватними особами. Встановлено, що адміністративне провадження виступає конкретною формою реалізації адміністративної процедури у межах розгляду окремої адміністративної справи. На цій основі обґрунтовано, що адміністративна процедура є універсальною правовою формою зовнішньої реалізації компетенції органів публічної адміністрації у відносинах з фізичними та юридичними особами.

Запропоновано системні напрями вдосконалення нормативного регулювання адміністративних процедур в Україні. Обґрунтовано необхідність формування

єдиного мінімального процедурного стандарту адміністративного провадження для адміністративних справ, що входять до сфери дії загального процедурного закону, з урахуванням особливостей, прямо встановлених спеціальним законодавством. Доведено доцільність закріплення у законодавстві мінімального обов'язкового процедурного стандарту адміністративного провадження, який має включати обов'язок повідомлення особи про початок адміністративного провадження, право особи подавати пояснення і докази, право доступу до матеріалів адміністративної справи, обов'язок адміністративного органу мотивувати несприятливий адміністративний акт та можливість адміністративного перегляду прийнятого рішення. Встановлено, що закріплення таких процедурних стандартів сприятиме підвищенню рівня правової визначеності у діяльності органів публічної адміністрації.

Доведено необхідність удосконалення законодавства у сфері адміністративних послуг шляхом забезпечення обов'язковості застосування процедурних гарантій адміністративної процедури під час розгляду заяв про надання адміністративних послуг. Обґрунтовано, що адміністративні послуги доцільно розглядати як різновид заявницького адміністративного провадження, у межах якого орган публічної адміністрації вирішує індивідуальну адміністративну справу за зверненням особи. На цій основі доведено необхідність нормативного визначення результатів розгляду заяви про надання адміністративної послуги як індивідуального адміністративного акта, що дозволить забезпечити належний рівень правових гарантій для заявника та створить передумови для ефективного адміністративного і судового оскарження таких рішень.

Визначено напрями вдосконалення судового контролю за дотриманням адміністративних процедур у діяльності суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано, що адміністративні суди повинні відігравати ключову роль у забезпеченні законності процедурної діяльності органів публічної адміністрації. Доведено доцільність посилення ролі адміністративних судів у перевірці

дотримання процедурних гарантій прав особи під час прийняття адміністративних рішень, зокрема шляхом оцінювання забезпечення права особи бути вислуханою, доступу до матеріалів адміністративної справи, дотримання розумних строків розгляду справи та належного мотивування адміністративного акта.

Встановлено, що цифровізація діяльності органів публічної адміністрації змінює форму здійснення адміністративних процедур, але не змінює їх правову природу та обсяг процесуальних гарантій прав особи. Доведено, що використання електронних інформаційних систем у процесі розгляду адміністративних справ повинно здійснюватися з дотриманням тих самих процедурних стандартів, що і у традиційних формах адміністративного провадження. Запропоновано напрями вдосконалення нормативного регулювання електронних адміністративних процедур, що передбачають встановлення меж автоматизації прийняття адміністративних рішень, забезпечення прозорості алгоритмів обробки даних, визначення порядку використання реєстрових даних під час розгляду адміністративних справ та гарантування доступу особи до інформації про хід адміністративного провадження.

Запропоновано модель системного вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації, яка передбачає перетворення адміністративної процедури з нормативного припису на стандарт щоденної управлінської діяльності. До елементів такої моделі віднесено процедурне планування, стандартизацію адміністративних актів, внутрішній процедурний контроль і аудит, електронний моніторинг строків, цифрову фіксацію стадій провадження, професійну підготовку посадових осіб, аналітичний супровід процедурної діяльності та інтеграцію правових позицій Верховного Суду у внутрішні алгоритми роботи адміністративних органів.

Зроблено висновок, що подальший розвиток адміністративних процедур в Україні потребує формування узгодженої системи нормативного регулювання, яка забезпечить єдині стандарти здійснення процедурної діяльності органів публічної

адміністрації. Встановлено, що ключову роль у формуванні такої системи має відігравати Закон України «Про адміністративну процедуру», який повинен виконувати функцію загального процедурного акта у сфері публічного адміністрування та визначати єдині правила прийняття адміністративних рішень органами публічної адміністрації. Обґрунтовано, що впровадження узгодженої моделі правового регулювання адміністративних процедур сприятиме підвищенню рівня законності діяльності органів публічної адміністрації, зміцненню процесуальних гарантій прав приватних осіб та підвищенню ефективності функціонування системи публічного управління.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, публічне адміністрування, належне адміністрування, адміністративний процес, органи публічної адміністрації, адміністративне провадження, процедурні гарантії, права особи, адміністративний розсуд, судовий контроль, цифровізація публічного адміністрування.

SUMMARY

Holovko K. M. Administrative and legal support of administrative procedures in Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

The dissertation submitted for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Higher Education Institution «International University of Business and Law» of the Ministry of Education and Science of Ukraine; Odesa State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Odesa, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to the scientific task consisting in a comprehensive study of the administrative and legal support of administrative procedures in the activities of public administration bodies of Ukraine, determining their legal nature, structure, and role in the mechanism of public

administration, as well as formulating proposals for improving legislative regulation and the practice of implementing administrative procedures.

The theoretical foundations of the administrative and legal understanding of administrative procedure as a universal legal form for the exercise of public powers by public administration bodies in relations with private persons are substantiated. It is proved that an administrative procedure acts as a legal mechanism for the transformation of general norms of administrative law into specific individual administrative decisions and ensures procedural guarantees for the exercise of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities.

The author proposes a definition of administrative procedure as a normatively regulated sequence of legally significant actions of a public administration body carried out within the framework of consideration of an individual administrative case for the purpose of adopting an administrative act or performing another legally significant action, the consequence of which is the emergence, change, or termination of the rights and obligations of a private person. The structural composition of administrative procedure is determined, including the holder of public authority, participants in administrative proceedings, the subject matter of the administrative case, stages of procedural activity, and the legal result.

It is established that administrative procedure is a key instrument for ensuring legality and legal certainty in the activities of public administration bodies, since it formalizes the procedure for making managerial decisions, determines the sequence of actions of the administrative body, and establishes the legal limits for the exercise of public powers. The existence of a clearly defined procedural form of activity of public administration bodies ensures predictability of administrative activity and creates conditions for effective control over the adoption of managerial decisions. It is substantiated that administrative procedure performs the function of legal limitation of administrative discretion, since it determines the requirements for the decision-making process and also establishes procedural guarantees for the participation of a private person

in the consideration of an administrative case. It is proved that the effective functioning of administrative procedure ensures the necessary balance between the effectiveness of public administration and observance of procedural guarantees of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities.

A structural model of administrative procedure is determined, which includes consecutive stages of consideration of an administrative case, a defined subject composition of administrative proceedings, and a system of procedural guarantees of individual rights. It is established that the structural organization of administrative procedure has a complex character and provides for the interrelation between individual stages of administrative decision-making. Such stages include initiation of administrative proceedings, consideration of the administrative case and establishment of the factual circumstances, adoption of an administrative decision, and communication of that decision to interested persons. It is substantiated that each stage of administrative procedure has independent legal significance, since violation of procedural requirements at any stage of administrative proceedings may affect the legality of the decision adopted as well as the possibility of effective exercise of the rights of participants in the administrative case.

It is proved that an important element of administrative procedure is the system of procedural guarantees of the rights of a private person, which ensures the possibility of the person's participation in the consideration of an administrative case and the protection of his or her rights and legitimate interests in relations with public administration bodies. Such guarantees include the right to be heard before an administrative decision is made, the right of access to the materials of the administrative case, the right to submit explanations and evidence, observance of reasonable time limits for consideration of the administrative case, and the duty of the administrative body to state reasons for the administrative act adopted. It is substantiated that ensuring these procedural guarantees is a necessary condition for the legality of administrative activity and is an important means of preventing abuse of public powers by public administration bodies.

The relationship between the concepts of administrative process, administrative procedure, and administrative proceedings is determined, which made it possible to clarify their place in the system of administrative law categories. It is proved that the administrative process covers a set of various forms of procedural activity in the field of public administration, including the activity of administrative courts, whereas administrative procedure characterizes the procedure for adoption of administrative decisions by public administration bodies in relations with private persons. It is established that administrative proceedings serve as a specific form of implementation of administrative procedure within the consideration of a particular administrative case. On this basis, it is substantiated that administrative procedure is an independent form of external activity of public administration bodies, within which public managerial powers are exercised in relations with individuals and legal entities.

Systemic directions for improving the normative regulation of administrative procedures in Ukraine are proposed. The necessity of forming a unified procedural standard of administrative proceedings, which should be applied in all spheres of activity of public administration bodies regardless of the sectoral specificity of the relevant legal relations, is substantiated. The expediency of enshrining in legislation a minimum mandatory procedural standard of administrative proceedings is proved. Such a standard should include the duty to notify a person of the commencement of administrative proceedings, the right of a person to submit explanations and evidence, the right of access to the materials of the administrative case, the duty of the administrative body to state reasons for an unfavourable administrative act, and the possibility of administrative review of the decision adopted. It is established that enshrining such procedural standards will contribute to increasing the level of legal certainty in the activities of public administration bodies.

The necessity of improving legislation in the field of administrative services by ensuring the mandatory application of procedural guarantees of administrative procedure when considering applications for the provision of administrative services is proved. It is

substantiated that administrative services should be regarded as a type of applicant-initiated administrative proceedings within which a public administration body resolves an individual administrative case upon a person's application. On this basis, the necessity is proved of normatively defining the results of consideration of an application for an administrative service as an individual administrative act, which will ensure an appropriate level of legal guarantees for the applicant and create prerequisites for effective administrative and judicial appeal of such decisions.

Directions for improving judicial control over compliance with administrative procedures in the activities of subjects vested with public powers are determined. It is substantiated that administrative courts should play a key role in ensuring the legality of the procedural activity of public administration bodies. The expediency is proved of strengthening the role of administrative courts in verifying compliance with procedural guarantees of the rights of a person when administrative decisions are adopted, in particular by assessing whether the person's right to be heard, access to the materials of the administrative case, compliance with reasonable time limits for consideration of the case, and proper reasoning of the administrative act have been ensured.

It is established that digitalization of the activities of public administration bodies changes the form of implementation of administrative procedures, but does not change their legal nature or the scope of procedural guarantees of individual rights. It is proved that the use of electronic information systems in the process of consideration of administrative cases must be carried out in compliance with the same procedural standards as in traditional forms of administrative proceedings. Directions for improving the normative regulation of electronic administrative procedures are proposed, providing for the establishment of limits of automation of administrative decision-making, ensuring transparency of data processing algorithms, determining the procedure for the use of registry data during consideration of administrative cases, and guaranteeing a person's access to information on the progress of administrative proceedings.

It is concluded that the further development of administrative procedures in Ukraine requires the formation of a coordinated system of normative regulation that will ensure uniform standards for the procedural activity of public administration bodies. It is established that the Law of Ukraine On Administrative Procedure should play the key role in forming such a system and should perform the function of a general procedural act in the field of public administration and determine uniform rules for the adoption of administrative decisions by public administration bodies. It is substantiated that the introduction of a coordinated model of legal regulation of administrative procedures will contribute to increasing the level of legality in the activities of public administration bodies, strengthening procedural guarantees of the rights of private persons, and improving the efficiency of the functioning of the public administration system.

Key words: administrative procedure, administrative act, public administration, good administration, administrative process, public administration bodies, administrative proceedings, procedural safeguards, individual rights, administrative discretion, judicial review, digitization of public administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Наукові статті у наукових фахових виданнях України:

1. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.40>
2. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.75>
3. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.1.22>

4. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. № 26. 2025. С. 66–76. DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.7>

5. Головка К. М. Проблеми правового забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1. 2026. С. 155–159. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-1/33>

Наукові статті у періодичних наукових виданнях інших держав:

6. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11. No. 5. 2025. P. 375–382. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-375-382>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 670–673.

8. Головка К. М. Строки в адміністративній процедурі: правова природа, «розумний строк» і наслідки порушення. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings* (Riga, 25–26 December 2024). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–396.

9. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Львів–Торунь, 10 жовтня 2025 р.). Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 185–188.

10. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни повоєнного відновлення. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р.). У 2-х т. Т. 1. / За заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 82–85.

11. Головка К. М. Адміністративне оскарження у структурі адміністративної процедури як інструмент ефективного захисту прав у контексті стандартів належного процесу та подолання формалізму. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції (м. Одеса, 24 жовтня 2025 р.). Одеса : ОДУВС, 2025. С. 322–325.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР.....	29
1.1. Поняття, сутність та ознаки адміністративної процедури.....	29
1.2. Архітектоніка і функції адміністративних процедур.....	48
1.3. Європейський адміністративно-процедурний простір і його вплив на становлення загальної адміністративної процедури в Україні.....	63
Висновки до розділу 1.....	88
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	98
2.1. Система адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування.....	98
2.2. Стадійна структура адміністративної процедури та її юридичні елементи.....	116
2.3. Процедурні гарантії прав приватної особи в адміністративних процедурах.....	131
Висновки до розділу 2.....	146
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ	156
3.1. Проблеми нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур в Україні.....	156
3.2. Процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації, їх судова оцінка та шляхи їх усунення.....	175
3.3. Системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації.....	189
Висновки до розділу 3.....	210
ВИСНОВКИ.....	222
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	229
ДОДАТКИ.....	260

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасних умовах розвитку правової держави та трансформації системи публічного адміністрування особливого значення набуває забезпечення ефективної та передбачуваної взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами. Одним із ключових юридичних механізмів такої взаємодії виступають адміністративні процедури, через які здійснюється реалізація владних управлінських повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також забезпечується практична реалізація суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Саме адміністративні процедури визначають порядок розгляду індивідуальних адміністративних справ, прийняття адміністративних актів, надання адміністративних послуг, здійснення реєстраційних, дозвільних та інших владно-управлінських дій, що безпосередньо впливають на правовий статус особи та умови реалізації її прав у різних сферах суспільного життя.

Актуальність дослідження зумовлюється тим, що в умовах реформування системи державного управління в Україні, децентралізації публічної влади, розвитку концепції сервісної держави та впровадження електронного урядування значно зростає значення адміністративних процедур як інструменту впорядкування діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення належного рівня захисту прав людини у відносинах з публічною владою. Чітке нормативне визначення процедур прийняття управлінських рішень є необхідною передумовою забезпечення принципів законності, правової визначеності, відкритості та підзвітності публічної влади. Водночас сучасна практика діяльності органів публічної адміністрації свідчить про наявність низки проблем правового та організаційного характеру, пов'язаних із фрагментарністю нормативного регулювання адміністративних процедур, неоднозначністю тлумачення окремих положень законодавства, складністю процедурних механізмів, а також недостатнім

рівнем забезпечення прозорості, доступності та ефективності адміністративної діяльності.

Додаткової актуальності зазначеній проблематиці надає процес цифровізації публічного управління та впровадження електронних форм взаємодії держави і громадянина. Використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів публічної адміністрації змінює традиційні механізми здійснення адміністративних процедур, зокрема порядок подання заяв, розгляду адміністративних справ, прийняття управлінських рішень та їх реалізації. Цифровізація створює нові можливості для підвищення ефективності діяльності органів публічної адміністрації та спрощення взаємодії громадян з державою, однак водночас потребує належного адміністративно-правового регулювання, визначення чітких процедурних гарантій та встановлення правових меж використання цифрових інструментів у діяльності органів влади.

У сучасній адміністративно-правовій науці адміністративні процедури розглядаються як важливий елемент реалізації принципів належного врядування, верховенства права, відкритості та підзвітності публічної влади. Вони виступають юридичною формою організації владної діяльності публічної адміністрації та забезпечують баланс між дискреційними повноваженнями держави і необхідністю гарантування прав та законних інтересів особи. Водночас питання комплексного адміністративно-правового осмислення адміністративних процедур, визначення їх юридичної природи, структурної побудови, функціонального призначення та співвідношення з іншими формами діяльності органів публічної адміністрації залишаються недостатньо розробленими. Особливої уваги потребує дослідження адміністративних процедур як системного правового механізму, що поєднує елементи управлінської діяльності, нормативного регулювання та забезпечення прав і законних інтересів особи.

Слід звернути увагу на те, що проблематика адміністративних процедур у системі публічного адміністрування, попри значну практичну важливість, не

отримала достатньо комплексного адміністративно-правового осмислення в українській юридичній науці. Більшість наукових досліджень присвячені окремим аспектам адміністративного процесу, формам діяльності органів публічної адміністрації, адміністративним актам або окремим видам адміністративних проваджень. Водночас питання формування цілісної адміністративно-правової концепції адміністративної процедури, визначення її місця у системі адміністративного права та критеріїв оцінювання ефективності процедурної діяльності органів публічної адміністрації залишаються недостатньо розробленими.

Разом із тим окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, адміністративного процесу та адміністративних процедур досліджувалися у працях таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. О. Бакалінська, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. В. Бойко, Н. В. Васильєва, І. П. Голосніченко, В. В. Галуцько, В.М.Галуцько, А.В.Денисова, Є. В. Додін, О. М. Миколенко, М. І. Мельник, Д.П.Калаянов, І. О. Каргузова, С. О. Кузніченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, М.В.Корнієнко, О. В. Кузьменко, І. Б. Коліушко, Т. М. Кравцова Р. С. Мельник, С. В. Ківалов, О. Д. Крупчан, М. М. Сус, С. Г. Стеценко, М. І. Смокович, О. Ф. Скакун, М. І. Козюбра, П. М. Рабінович, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Н. М. Пархоменко, О. М Пасенюк, А.А. Пухтецька, С. С. Тараненко, В. П. Тимощук, А. М. Школик, Г.М.Шерстюк, Т. І. Швидка, Х.П.Ярмакі та інші.

Серед зарубіжних учених, які зробили вагомий внесок у дослідження проблем організації публічного управління, розвитку адміністративного права, формування адміністративних процедур та принципів функціонування публічної влади, слід назвати П. Крейга, Й. Шварце, Ж. Зіллера, Ф. Коппа, У. Рамзауера, а також таких дослідників у сфері теорії управління та організації адміністративних систем, як Р. Акофф, І. Ансофф, Д. Брайсон, Ч. Бернард, Г. Гант, Т. Нолан, Г. Мінцберг, В. Пфайфер, М. Мескон, Т. Пойстер, Ф. Тейлор, Х. Емерсон, М. Вебер, А. Файоль та інші. У їхніх працях сформовано теоретичні підходи до організації управлінських

процесів, функціонування бюрократичних систем, розвитку адміністративного права та підвищення ефективності діяльності публічної влади.

Однак у більшості зазначених наукових праць основна увага приділяється загальнотеоретичним, управлінським або організаційним аспектам діяльності публічної адміністрації, тоді як питання адміністративно-правового розуміння адміністративних процедур, визначення їх юридичної природи, місця у системі форм діяльності органів публічної адміністрації, а також особливостей процедурної організації діяльності органів публічної адміністрації залишаються недостатньо дослідженими. Потребують подальшого наукового опрацювання й питання забезпечення належного рівня процедурних гарантій прав особи у відносинах з публічною владою, визначення вимог до правової якості адміністративного рішення, а також особливостей правового регулювання адміністративних процедур в умовах цифровізації публічного управління.

Усе це свідчить про високу актуальність обраної теми та зумовлює необхідність здійснення комплексного дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації в Україні, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення відповідного адміністративного законодавства і практики його застосування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження належить до пріоритетних у галузі адміністративного права. Напрямок дисертаційного дослідження обрано з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, (затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.); Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179). Тема

відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, та темі науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (номер державної реєстрації 0123U103538), а також кафедри адміністративного-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (номер державної реєстрації 0125U001209).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні адміністративних процедур у системі публічного адміністрування України, визначенні їх сутності, структури та функціонального призначення, а також у виробленні обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання та практики реалізації адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням європейських стандартів належного адміністрування та гарантій прав приватної особи.

Для реалізації поставленої мети передбачено розв'язання таких *завдань*:

- визначити поняття, сутність та основні ознаки адміністративної процедури як категорії адміністративного права;
- з'ясувати структурну побудову адміністративних процедур та їх функції у системі публічного адміністрування;
- осмислити вплив європейського адміністративно-процедурного простору на становлення загальної адміністративної процедури в Україні;
- встановити місце адміністративних процедур у механізмі діяльності органів публічної адміністрації;

- проаналізувати стадійну структуру адміністративної процедури та визначити юридичний зміст її основних елементів;
- охарактеризувати процедурні гарантії прав приватної особи в адміністративних процедурах;
- виявити проблеми нормативного забезпечення адміністративних процедур в Україні;
- дослідити типові процедурні порушення у діяльності органів публічної адміністрації, підходи адміністративних судів до їх правової оцінки та визначити напрями усунення таких порушень;
- обґрунтувати системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації.

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

Предметом дослідження виступає адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права, адміністративного права, адміністративно-процедурного права, теорії публічного управління та інших галузевих правових наук.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять офіційні документи органів державної влади України, матеріали правозастосовної та судової практики у сфері адміністративних процедур, а також нормативні акти, офіційні документи та аналітичні матеріали зарубіжних держав і європейських інституцій, що регулюють відповідну сферу.

Методи дослідження. Методологічна база дисертаційного дослідження ґрунтується на загальнонаукових та спеціально-юридичних методах наукового пізнання. Зокрема, застосовано *методи аналізу та синтезу*, за допомогою яких здійснено загальну характеристику сутності, правової природи та теоретичних засад адміністративної процедури, а також визначено її місце і значення у системі публічного адміністрування України (підрозділ 1.1). *Діалектичний метод* використано для дослідження генезису інституту адміністративної процедури, еволюції наукових підходів до її правового розуміння, а також формування сучасної моделі загальної адміністративної процедури в Україні під впливом європейських стандартів належного адміністрування (підрозділи 1.2, 1.3). Застосування *системно-структурного методу* дозволило дослідити місце адміністративної процедури у механізмі діяльності органів публічної адміністрації, визначити її структурні елементи, стадійну побудову та взаємозв'язок із формами реалізації владних повноважень (підрозділи 2.1, 2.2). *Метод системного аналізу* використано під час дослідження процедурних гарантій прав приватної особи, механізмів обмеження адміністративного розсуду, а також взаємодії загального процедурного закону зі спеціальним законодавством у сфері адміністративної діяльності (підрозділи 2.2, 2.3). *Структурно-функціональний метод* дав можливість дослідити функціональне призначення адміністративної процедури, зокрема її правозахисний, обмежувальний, організаційно-регулятивний, легітимаційний та контрольний потенціал у системі публічного адміністрування (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3). За допомогою *порівняльно-правового методу* проведено компаративний аналіз зарубіжного досвіду нормативного закріплення та практичної реалізації адміністративних процедур, а також визначено можливості його використання у вітчизняному адміністративному законодавстві та правозастосовній практиці (підрозділ 1.3). *Формально-юридичний метод* застосовано для аналізу положень Конституції України, Закону України «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного судочинства України, інших законів та підзаконних нормативно-

правових актів, що регулюють здійснення адміністративних процедур, а також для формулювання пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства України у відповідній сфері (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3). *Логіко-семантичний метод* використано для уточнення та розвитку понятійно-категоріального апарату дослідження, зокрема під час визначення змісту понять «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративний акт», «процедурні гарантії», «адміністративний розсуд» (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). *Логіко-правовий метод* дав змогу обґрунтувати сучасні тенденції розвитку адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні та сформулювати напрями його подальшого вдосконалення з урахуванням європейських стандартів належного адміністрування (підрозділ 3.3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні, у межах якого сформульовано авторські положення щодо сутності, структури, функціонального призначення та напрямів удосконалення адміністративних процедур, а також розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики процедурної діяльності органів публічної адміністрації. Основні результати дослідження полягають у такому:

у перше:

– запропоновано концептуальне розуміння адміністративної процедури як універсальної юридичної форми реалізації повноважень органів публічної адміністрації у відносинах з приватними особами, у межах якої забезпечується перехід від загальної норми адміністративного права до конкретного індивідуального владного рішення через систему нормативно визначених процедурних дій;

– визначено структурну модель адміністративної процедури як багаторівневої правової конструкції, що охоплює стадійну організацію розгляду адміністративної

справи, суб'єктний склад провадження, процедурні інструменти діяльності адміністративного органу та систему гарантій реалізації прав приватної особи;

- обґрунтовано місце адміністративної процедури у механізмі публічного адміністрування як правової ланки, що забезпечує перехід від компетенції органу публічної адміністрації до конкретного індивідуального адміністративного акта або іншого юридично значущого результату у справі приватної особи;

- сформульовано науковий підхід до розуміння адміністративної процедури як інструмента трансформації адміністративного розсуду у перевірюване, мотивоване та юридично контрольоване владне рішення, у межах якого дискреційні повноваження органу публічної адміністрації обмежуються вимогами законності, пропорційності, обґрунтованості, своєчасності, участі особи у провадженні та подальшого адміністративного або судового контролю;

- запропоновано модель системного вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації, що передбачає перетворення адміністративної процедури з формального нормативного припису на стандарт щоденної управлінської діяльності через процедурне планування, стандартизацію адміністративних актів, внутрішній процедурний контроль, електронний моніторинг строків, цифрову фіксацію стадій провадження, професійну підготовку посадових осіб, аналітичний супровід та інтеграцію правових позицій Верховного Суду у внутрішні алгоритми роботи адміністративних органів;

удосконалено:

- наукові підходи до визначення поняття та ознак адміністративної процедури шляхом уточнення її юридичних характеристик, до яких віднесено нормативну визначеність, формалізованість, стадійність, послідовність, зовнішню адресність, спрямованість на забезпечення прав особи, юридичну результативність, контрольованість і відтворюваність;

- наукові положення щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX шляхом уточнення

співвідношення загального і спеціального адміністративно-процедурного регулювання та закріплення мінімального процедурного стандарту адміністративного провадження, який охоплює повідомлення особи про початок провадження у випадках, передбачених законом, право подавати пояснення і докази, доступ до матеріалів адміністративної справи з урахуванням законних обмежень, мотивування адміністративного акта та право на адміністративне або судове оскарження;

– наукові положення щодо співвідношення понять адміністративний процес, адміністративна процедура та адміністративне провадження, відповідно до яких адміністративну процедуру обґрунтовано як універсальну правову форму зовнішньої реалізації компетенції публічної адміністрації, а адміністративне провадження як конкретизований рух окремої адміністративної справи;

– наукові підходи до визначення процедурних гарантій прав приватної особи, до яких віднесено право бути заслуханою, доступ до матеріалів адміністративної справи, дотримання розумних строків розгляду справи та обов’язок мотивування адміністративного акта;

– підходи до оцінювання процедурних порушень у діяльності органів публічної адміністрації шляхом обґрунтування критерію їх істотності залежно від впливу порушення на можливість реалізації процесуальних прав особи;

– наукові положення щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративних послуг шляхом внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, які передбачають обов’язковість застосування процедурних гарантій адміністративної процедури під час розгляду заяви про надання адміністративної послуги та встановлюють вимогу мотивування рішень про відмову із зазначенням фактичних і правових підстав та порядку їх оскарження;

набули подальшого розвитку:

- наукові положення щодо адміністративної процедури як інструмента забезпечення належного адміністрування, правової визначеності та передбачуваності діяльності органів публічної адміністрації у відносинах із приватними особами;

- підходи до класифікації адміністративних процедур за функціональним призначенням, ініціатором провадження, характером правового результату та рівнем стандартизованості процедурних дій;

- положення щодо вдосконалення нормативного регулювання електронних адміністративних процедур шляхом закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру» вимог щодо недопущення звуження процесуальних прав особи під час здійснення адміністративного провадження в електронній формі, застосування електронної ідентифікації, електронних підписів, електронних довірчих послуг та автоматизованих рішень;

- положення щодо вдосконалення судового контролю за дотриманням адміністративних процедур шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, які передбачають обов'язок суду оцінювати забезпечення ключових процедурних прав особи під час перевірки законності рішень суб'єктів владних повноважень;

- наукові підходи до вдосконалення спеціального законодавства у сфері державної реєстрації через встановлення обов'язку мотивування рішень про відмову у реєстрації або зупинення розгляду заяви, зазначення фактичних і правових підстав такого рішення та гарантування заявнику доступу до матеріалів адміністративної справи з урахуванням обмежень, встановлених законом.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у різних напрямках практичної діяльності, зокрема у:

- *науковій діяльності* – як теоретико-методологічне підґрунтя для подальших наукових досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення

адміністративних процедур, розвитку інституту загальної адміністративної процедури, удосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації та формування сучасної моделі належного адміністрування (акт впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 03.04.2026 року);

– *правотворчій діяльності* – під час підготовки та вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють здійснення адміністративних процедур, зокрема при розробленні змін до законодавства про адміністративну процедуру, адміністративні послуги, державну реєстрацію, діяльність органів публічної адміністрації, а також у процесі вдосконалення законодавчого регулювання процедурних гарантій прав приватної особи;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності організації та здійснення адміністративних процедур органами публічної адміністрації, удосконалення практики прийняття адміністративних актів, забезпечення належного рівня процедурних гарантій прав фізичних і юридичних осіб, а також підвищення якості управлінських рішень у сфері публічного адміністрування (акт впровадження в практичну діяльність АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» від 30.03.2026 року);

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників та методичних матеріалів, а також у викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Поліцейська діяльність» та інших навчальних курсів, пов'язаних із дослідженням правових засад діяльності органів публічної адміністрації та здійснення адміністративних процедур (акт впровадження в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 03.04.2026 року).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати отримані автором самостійно на основі аналізу наукових публікацій, законодавства, матеріалів

правозастосовної та судової практики щодо адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні.

Апробація результатів дисертації. Основні положення, висновки та узагальнення, сформульовані у дисертаційному дослідженні, апробовано під час участі автора у міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема на таких наукових заходах: «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.), «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (Riga, Latvia, 25–26 грудня 2024 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період» (Львів–Торунь, 10 жовтня 2025 р.), «Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення» (м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р.), «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 24 жовтня 2025 р.).

Публікації. Основні науково-обґрунтовані результати проведеного дослідження відображені у 11 одноосібних наукових публікаціях за темою дисертації, серед яких 6 наукових статей, у тому числі 5 статей, опублікованих у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, 1 стаття – у періодичному виданні іноземної держави, а також 5 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 270 сторінок, з них основний текст – 213 сторінок, список використаних джерел – 31 сторінка (222 найменування), додатки – 11 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Поняття, сутність та ознаки адміністративної процедури

У сучасній загальнотеоретичній юриспруденції поняття процедури пов'язується з нормативно впорядкованою послідовністю юридично значущих дій, спрямованих на досягнення визначеного правового результату. На відміну від фактичного порядку діловодства, юридична процедура ґрунтується на нормі права, має визначене коло учасників, формалізовану послідовність дій і спрямована на ухвалення або вчинення юридично значущого результату, який може впливати на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи. У цьому контексті адміністративна процедура постає як спеціальний різновид юридичної процедури у сфері публічного адміністрування, у межах якої обов'язковим суб'єктом є адміністративний орган, а права, свободи, законні інтереси або обов'язки фізичної чи юридичної особи становлять предмет вирішення адміністративної справи. Концепт адміністративного акта як результату процедури розкрито у спеціальних працях. Організаційно-управлінський контекст процедурного регулювання висвітлюється у навчальній літературі з публічного управління [71, с. 7–8].

Серед українських дослідників найбільш розроблене, на наш погляд, визначення адміністративної процедури пропонує І. Бойко. Спираючись на аналіз німецької, австрійської, польської та вітчизняної доктрини, вчена визначає адміністративну процедуру як структурований, нормативно закріплений порядок розгляду індивідуальних адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта, що безпосередньо впливає на правове становище приватної особи [16].

Дослідниця підкреслює, що йдеться не про будь-яку внутрішню організаційну діяльність, а про зовнішню, адресовану особі діяльність адміністрації, формально оформлену у вигляді індивідуального рішення. Такий підхід дозволяє відмежувати адміністративну процедуру від внутрішньо-апаратних процесів адміністрування, з одного боку, і від адміністративного судочинства – з іншого [16].

Подібну дефінітивну логіку поділяє колектив авторів навчального посібника під загальною редакцією І. Бойко, де адміністративна процедура трактується як врегульований нормами адміністративного права порядок послідовних дій органу публічної адміністрації та інших учасників щодо розгляду і вирішення індивідуальної справи. У сучасному законодавчому розумінні такий порядок спрямований передусім на прийняття адміністративного акта як індивідуального рішення або юридично значущої дії адміністративного органу. Європейські стандарти процесуальної справедливості впливають на розвиток адміністративних процедур [17, с. 7–9].

У цьому розумінні акцентується не тільки нормативність і стадійність процедурної форми, а й результативність. Процедура існує для того, щоб забезпечити правомірне вирішення адміністративної справи та оформлення юридично значущого результату, який може впливати на набуття, зміну, припинення або реалізацію прав чи обов'язків адресата. Загальні вимоги правової визначеності та пропорційності формуються також під впливом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [204].

Українська адміністративно-правова наука довгий час розвивала категорію адміністративного процесу у значно ширшому значенні, ніж сучасне розуміння адміністративної процедури. У ранній пострадянський період адміністративний процес часто ототожнювався або з провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, або з усією сукупністю юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. Для розуміння суб'єктного складу процедур важливими є

дослідження адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади [22, с. 247–256; 78].

Інша лінія, а саме судова, ототожнювала адміністративний процес із адміністративним судочинством у публічно-правових спорах. Лише поступова рецепція європейського досвіду, поява праць, присвячених адміністративним послугам і загальним процедурним законам, створили підґрунтя для виокремлення адміністративної процедури як самостійного предмета дослідження. Європейське адміністративне право пропонує узагальнені моделі процедурних гарантій [218].

О. Бандурка та М. Тищенко, критикуючи вузьке трактування адміністративного процесу, наголошували, що юрисдикційна діяльність становить лише незначну частину виконавчо-розпорядчої діяльності. На їхню думку, зведення адміністративного процесу лише до розгляду індивідуальних справ по суті нівелює його управлінську природу та фактично ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним, що не може вважатися коректним [6, с. 17–18].

У свою чергу, Т. Коломосьць виходить із того, що адміністративний процес є узагальнюючим (родовим) поняттям, яке необхідно чітко відмежовувати від правосуддя (адміністративно-судового процесу), а також від суміжних категорій – адміністративної процедури, адміністративного провадження та адміністративно-процесуального права [55].

В. Авер'янов так само принципово відмежовував адміністративний процес від цивільного й кримінального, підкреслюючи, що їх не можна механічно порівнювати за аналогією. На його думку, на відміну від цивільного та кримінального процесів, адміністративний процес не зводиться лише до деліктних (правопорушних) відносин. Більше того, процесуальна форма виступає обов'язковою передумовою належного функціонування практично всіх адміністративних правовідносин, тоді як у цивільно-правовій та кримінально-правовій сферах вона притаманна лише окремим групам відносин у чітко окреслених межах судочинства [1, с. 477–478].

У структурі адміністративного права В. Авер'янов пропонував виділяти три самостійні процесуальні інститути: а) інститут внутрішньоорганізаційних адміністративних проваджень, що охоплює процедури й провадження оперативно-розпорядчого, службового або правотворчого характеру; б) інститут сервісних проваджень, який регулює правореалізаційні та правозахисні процедури, насамперед розгляд заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, зокрема щодо надання адміністративних послуг; в) інститут юрисдикційних адміністративних проваджень [1, с. 477–478].

О. Кузьменко підкреслює, що цей різновид юридичного процесу має складну, багаторівневу будову й може аналізуватися як у вертикальному, так і в горизонтальному вимірах. У горизонтальному зрізі, на думку дослідниці, його доцільно розуміти як сукупність проваджень – тобто як системні комплекси взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій. У межах адміністративного процесу вона пропонує зосередити увагу насамперед на трьох ключових видах проваджень: адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських [69, с. 40].

Відомий адміністративіст В. Колпаков наголошує, що саме широке тлумачення адміністративного процесу найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку правової науки та засадам, закріпленим у Концепції адміністративної реформи. У такому підході державне управління має перетворюватися на дієвий механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також на інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів влади та їхніх посадових осіб. Водночас учений уточнює, що адміністративний процес слід розуміти як сукупність порядку і правил, за якими втілюються матеріальні норми адміністративного права. Потреба в такій реалізації виникає тоді, коли виконавчо-розпорядчі органи розглядають і вирішують управлінські питання стосовно конкретних фізичних або юридичних осіб [60, с. 363].

Переломним став вихід низки робіт, присвячених саме адміністративній процедурі як особливому інституту. Монографія В. Тимощука «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» систематизувала німецьку, австрійську, польську і інші європейські моделі загального закону про адміністративну процедуру і доводила доцільність упровадження подібного акта в Україні як інструмента уніфікації численних спеціальних процедур. Дослідник підкреслював, що позитивний європейський досвід свідчить: без загального процедурного закону неможливо забезпечити прозорість, передбачуваність та несуперечливість взаємодії адміністрації з громадянами й бізнесом [167].

Подальші роботи В. Тимощука, присвячені адміністративним актам, кодифікації процедурного законодавства та, вже в новітній період, аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру», розвинули людиноцентричний підхід, за яким адміністративна процедура є, насамперед, механізмом реалізації конституційних прав особи у відносинах із публічною владою. Як слушно зазначає науковець, без універсальних процедурних гарантій верховенство права у сфері публічного адміністрування залишається декларацією, адже саме процедура перетворює абстрактні права на конкретні можливості бути вислуханим, отримати мотивоване рішення, оскаржити його тощо [168].

В. Тимощук, вважаючи найдоцільнішим уживати поняття адміністративного процесу насамперед у площині адміністративної юстиції, водночас уточнює зміст адміністративної процедури. На його погляд, адміністративна процедура – це визначений законом офіційний порядок розгляду й вирішення адміністративних справ, результатом якого має бути «прийняття адміністративного акта» або укладення адміністративного договору [168].

Окрему вагому лінію становлять дослідження І. Бойко та її наукової школи. У працях дослідниці та її колег докладно проаналізовано ознаки адміністративної процедури, її співвідношення з поняттями адміністративного процесу,

адміністративних послуг, адміністративної юрисдикції, а також класифікацію різновидів адміністративних процедур (реєстраційні, дозвільні, контрольно-наглядові, юрисдикційні тощо) [17, с. 7–9].

Значний внесок у систематизацію адміністративно-процедурного законодавства зробили й інші українські науковці (А. Школик, О. Картузова, Р. Мельник, О. Кузьменко, С. Тараненко, О. Соловйова та ін.), які розвивали ідею комплексної системи адміністративних процедур, об'єднаних спільними принципами (законність, пропорційність, офіційність, рівність сторін, доступність, прозорість, оперативність тощо) та загальною логікою стадій (ініціювання, розгляд, збирання доказів, ухвалення рішення, його доведення до відома та оскарження) [30; 31].

Зокрема, Р. Мельник досить різко (і, як він сам вважає, цілком виправдано) критикує певну інерційність сучасної адміністративно-правової доктрини у питанні змісту та співвідношення адміністративного процесу й адміністративної процедури. Він зазначає, що аналіз новітніх праць про правову природу адміністративної юстиції свідчить: окремі автори фактично й надалі відтворюють радянське бачення адміністративного процесу. На переконання Р. Мельника, адміністративний процес часто зводять виключно до діяльності адміністративних судів із здійснення правосуддя в адміністративних справах за правилами адміністративного судочинства, тобто фактично розуміють процес як форму діяльності адміністративних судів. Натомість щодо адміністративної процедури дослідник підтримує підхід В. Тимощука: діяльність суб'єктів публічної адміністрації з застосування матеріальних норм права доцільно кваліфікувати як адміністративно-процедурну, а її зовнішніми формами є адміністративні процедури [80].

Під самою адміністративною процедурою Р. Мельник пропонує розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [81].

У його підручниках та монографіях ця дефініція наповнюється змістом через систему принципів (законність, пропорційність, належне урядування, прозорість, право бути заслуханим) і через деталізацію процедурних інструментів – ліцензійних, дозвільних, реєстраційних, контрольно-наглядових, договірних, кожен із яких має власну стадійну структуру, але підпорядковується загальній логіці руху справи. Сучасні підходи до сервісності та інклюзивності адміністрування кореспондують із цілями сталого розвитку [81].

Інший науковець, А. Школик одним із перших послідовно продемонстрував, що без чіткого понятійного розмежування категорій адміністративний процес, адміністративна процедура і адміністративне провадження побудувати цілісну модель адміністративно-процедурного права неможливо. Аналізуючи європейський досвід, він показує, що різні правові системи по-різному маркують той самий феномен – встановлений законом порядок функціонування публічної адміністрації й адміністративних судів, – але результат у всіх один: належна реалізація і захист прав особи у відносинах з владою. В одній зі своїх праць учений слушно зауважує, що самі терміни – адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження – є важливими насамперед для «чіткого ототожнення того чи іншого явища у правовій доктрині», тоді як вирішальним залишається рівень якості й ефективності їх нормативного регулювання [187; 189, с. 35–37].

На цьому тлі А. Школик послідовно обґрунтовує необхідність орієнтації українського законодавця саме на категорію адміністративна процедура як інструмент упорядкування діяльності органів публічної адміністрації – із фіксацією послідовності стадій (ініціювання, розгляд, збирання доказів, ухвалення та повідомлення рішення, його перегляд і оскарження) та мінімальних гарантій для приватної особи на кожному етапі [187].

Концептуально важливий елемент теорії адміністративної процедури в українській науці сформував О. Миколенко. У монографії «Теорія адміністративного процедурного права» він запропонував розглядати

адміністративну процедуру як самостійний об'єкт наукового аналізу й відповідну підгалузь адміністративного права [86, с. 119–141].

У подальших працях О. Миколенко визначає адміністративну процедуру як «урегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності», спрямованих на прийняття нормативно-правових актів адміністрування та вирішення індивідуальних адміністративних справ. Теоретичні підходи до правових гарантій і юридичних фактів застосовні для пояснення функцій процедури [2, с. 57–58; 82].

Від адміністративного процесу він відмежовує її за критерієм предмета та функціонального призначення, пропонуючи останній розуміти як «урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовчої діяльності», що веде вже безпосередньо до вирішення адміністративної справи. Такий підхід дозволив йому чітко прив'язати структурні елементи процедури (стадія, етап, процесуальна дія) до відповідних груп правовідносин і вибудувати логіку просування адміністративної справи від порушення до остаточного завершення, включно з переглядом і оскарженням. На рівні принципів О. Миколенко наполягає, що адміністративна процедура має бути пронизана вимогами законності, офіційності, рівності суб'єктів, доступності та оперативності, а їх реальний зміст розкривається саме через деталізовані процесуальні приписи [85; 86].

Особливий вплив на формування понятійного апарату та структурної моделі адміністративних процедур справили праці О. Кузьменко. На відміну від частини авторів, які залишалися в межах загальної категорії адміністративний процес, вона послідовно відстоювала ідею виділення адміністративно-процесуального права як окремої галузі, центр якої становлять саме процедурні норми. Її широко цитоване визначення адміністративно-процесуального права як «системи юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми

застосування норм відповідних матеріальних галузей права», прямо фіксує організуючу, структурну роль процедур у всій системі публічного адміністрування. Розвиваючи цю ідею, О. Кузьменко пропонує розглядати адміністративний процес як складну багаторівневу систему, яку по горизонталі утворюють окремі провадження (адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські), а по вертикалі – стадії, етапи та процесуальні дії. Кожне провадження, за її концепцією, складається з типових стадій – ініціювання, збирання та перевірка доказів, прийняття й оформлення рішення, його виконання та перегляд – а отже, стадійна структура замикається саме на категорії адміністративної процедури як мінімальної одиниці процесуального руху справи [70, с. 47–52; 72, с. 444–451].

І. Картузова, хоч і менше цитована в теоретичних дискусіях, має ключове значення з погляду формування навчальної та методичної бази адміністративно-процедурного права. У навчально-методичному посібнику «Адміністративно-процедурне право» (у співавторстві з А. Осадчим) вона однією з перших в українській юридичній освіті запропонувала цілісний курс, у центрі якого – адміністративна процедура як особливий вид публічно-правової процедури, структурований за класичною схемою «звернення – підготовка – розгляд – прийняття рішення – його виконання й оскарження» [47].

Саме на її розробки з орієнтацією на пострадянські й західноєвропейські джерела спираються подальші навчальні лекційні курси з дисципліни Адміністративна процедура, де стадійність провадження виводиться не абстрактно, а через призму конкретних сфер – дозвільні, реєстраційні, контрольні процедури, процедури надання адміністративних послуг. У роботах І. Картузової особливий акцент зроблено на принципах доступності та прозорості: процедура має бути для приватної особи передбачуваною, зрозумілою й відтворюваною, що безпосередньо підштовхує законодавця до уніфікації стадій та встановлення єдиних мінімальних стандартів їх перебігу [47].

Монографія С. Тараненка «Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика» стала важливою спробою переосмислити саме поняття процедури у ширшому контексті адміністративного права. За даними бібліографічних джерел, у ній процедури розглядаються як особливий вид правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, що забезпечує послідовність і передбачуваність управлінських рішень [165].

С. Тараненко не обмежується лише класичними юрисдикційними провадженнями і розглядає процедурний підхід ширше, як спосіб упорядкування різних напрямів виконавчо-розпорядчої діяльності, включно з внутрішньоорганізаційними, узгоджувальними та контрольними діями. Водночас таке широке доктринальне розуміння процедур в адміністративному праві необхідно відмежовувати від адміністративної процедури у законодавчому значенні, яка пов'язана насамперед із розглядом і вирішенням адміністративної справи у відносинах адміністративного органу з фізичною чи юридичною особою. У цьому сенсі процедурний підхід має значення для всієї адміністративної практики, але власне адміністративна процедура зберігає зовнішню адресність, індивідуальний характер справи та юридично значущий результат для приватної особи [165].

Окрему лінію в розробці адміністративно-процедурної проблематики становлять праці О. Соловйової, яка концентрується на принципологічному вимірі адміністративної процедури. У статті про принципи адміністративної процедури вона, спираючись на широкий масив українських та зарубіжних джерел, показує, що саме принципи (верховенство права, повага до прав людини, пропорційність, неупередженість, прозорість, офіційність, право бути заслуханим) виступають містком між конституційними засадами та конкретними процедурними нормами [158].

О. Соловйова демонструє, що без процедурної конкретизації ці принципи залишаються декларативними, а отже, ключове завдання законодавця полягає в тому, щоб перекласти їх мовою чітких правил: наприклад, легітимність (законність)

втілюється через вимоги до форми та змісту адміністративних актів; принцип прозорості – через обов’язок оприлюднення процедурних правил і мотивів рішення; принцип рівності сторін – через однакові можливості подання доказів, участі в слуханні тощо. Тим самим О. Соловйова доводить, що системна сукупність принципів і стадій становить єдину матрицю адміністративної процедури, яка пов’язує доктрину, законодавство та правозастосування. Національні вимоги щодо персональних даних також впливають на процедурний дизайн адміністративних рішень [158].

У сукупності погляди А. Школика, О. Миколенка, О. Картузової, Р. Мельника, О. Кузьменко, С. Тараненка, О. Соловйової та інших українських дослідників поступово сформували сучасну національну модель адміністративної процедури як комплексної системи адміністративних проваджень, об’єднаних спільними принципами та загальною логікою розвитку адміністративної справи. Їхні роботи показують, що адміністративні процедури є самостійним інститутом, який визначає якість реалізації прав і свобод людини у відносинах з публічною адміністрацією. У цьому контексті вимоги до законності, пропорційності, офіційності, рівності сторін, доступності, прозорості й оперативності розгляду справи перестають бути лише теоретичними постулатами і стають критеріями оцінки кожної стадії (від ініціювання та збирання доказів до ухвалення, доведення до відома й оскарження рішення).

Таким чином, поступово формується комплексний підхід, за яким адміністративна процедура не є ізольованим провадженням в окремій галузі, а частина загальної системи процедур публічної адміністрації.

Кульмінацією цієї довготривалої еволюції стало ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX, який набув чинності 15 грудня 2023 р. [42; 123].

Зазначений закон кодифікує загальні правила взаємодії між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами публічної адміністрації, з одного боку, та приватними особами – з іншого.

У науково-практичному коментарі за редакцією В. Тимощука підкреслюється, що цей акт виконує одразу кілька функцій: уніфікаційну (створює єдину матрицю для спеціальних процедур), правозахисну (закріплює мінімальні стандарти справедливої процедури) та інтеграційну (наближає українську систему до європейських зразків належного адміністрування) [91].

Теоретичне осмислення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX допомогло чіткіше окреслити й основні підходи до розуміння адміністративної процедури в сучасній українській доктрині.

По-перше, зберігається формально-юридична (нормативна) модель, яка наголошує на адміністративній процедурі як встановленому законом порядку дій органу та інших учасників, що має чітку стадійну структуру та завершується індивідуальним адміністративним актом або публічно-правовим договором. Ця модель необхідна для побудови систематизованого процедурного законодавства, для розробки підзаконних регламентів, стандартів і контрольних листів діяльності органів влади.

По-друге, усе більшого значення набуває гарантійно-правозахисна модель, у межах якої адміністративна процедура розглядається як центральний механізм реалізації та захисту прав людини у публічно-правових відносинах. Під впливом практики Європейського суду з прав людини й доктрини верховенства права, а також європейських стандартів належного врядування процедура сприймається як інструмент, що забезпечує як законність результату, так і справедливість шляху до нього. Саме тому Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX приділяє особливу увагу праву особи бути вислуханою, праву на інформацію, вимогам до мотивування рішень, доступності адміністративного оскарження [63; 123; 215].

Окрім того, розвивається сервісно-орієнтована, або людиноцентрична, модель, у межах якої адміністративна процедура сприймається як сервісний маршрут громадянина чи суб'єкта господарювання в його взаємодії з адміністрацією: від подання заяви до отримання результату, а саме адміністративної послуги, ліцензії, дозволу, реєстрації, соціальної виплати тощо. Тут у центрі уваги знаходяться зручність, швидкість, цифровізація процедур і мінімізація бюрократичних бар'єрів. Значна частина робіт щодо адміністративних послуг показує, що без чітких процедурних стандартів неможливо досягти ні належної якості послуг, ні підвищення довіри до органів влади [166; 173].

Разом із цим, дедалі частіше простежується комплексна інтегративна модель, яка поєднує попередні підходи. У межах цієї моделі адміністративна процедура розуміється як система різних видів індивідуальних адміністративних справ, зокрема реєстраційних, дозвільних, контрольно-наглядових і сервісних, якщо вони належать до сфери розгляду та вирішення справ адміністративними органами. Такі процедури об'єднані загальними принципами, стадійною логікою і подвійною метою, що полягає в ефективній реалізації публічних завдань та забезпеченні процесуальних гарантій приватної особи. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX у цьому сенсі постає як загальна нормативна основа для тих адміністративних справ, які входять до предмета його регулювання, і застосовується з урахуванням установлених законом винятків та особливостей спеціального законодавства [8; 123].

Таким чином, українська теорія адміністративної процедури, спираючись на європейський досвід, виробила власну людиноцентричну модель, у межах якої адміністративна процедура є водночас формою діяльності органів влади, інструментом реалізації публічних завдань і механізмом процесуального захисту прав особи. Саме ця інтегративна парадигма, закріплена в Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX і розроблена в працях

українських науковців, визначає сучасний науковий дискурс і створює основу для подальшого удосконалення процедурного законодавства в Україні.

Узагальнюючи наведені підходи, у межах цього дослідження адміністративну процедуру доцільно визначати як нормативно встановлений, стадійно організований порядок зовнішньої діяльності адміністративного органу щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи із забезпеченням процедурних гарантій участі особи, результатом якого є прийняття адміністративного акта у формі рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, що впливає на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи.

Таке визначення інтегрує три взаємопов'язані аспекти сучасної доктрини: а) нормативний (процедура як форма правового регулювання); б) гарантійний (процедура як юридичний засіб забезпечення та захисту прав); в) управлінсько-функціональний (процедура як спосіб прийняття правомірного владного рішення).

Водночас доктринальна визначеність категорії адміністративна процедура потребує її концептуального уточнення шляхом виокремлення стабільних ознак та формулювання робочого (авторського) визначення, придатного для подальшого аналізу функцій і структурних елементів процедурної діяльності публічної адміністрації.

Відповідно, адміністративна процедура як правове явище характеризується сукупністю ключових ознак, які мають концептуальне значення для її відмежування від суміжних категорій і для подальшого аналізу її функцій [27].

Першу групу ознак становлять нормативність і формалізованість. Адміністративна процедура існує як юридично визначений порядок, встановлений нормами адміністративного права, а не як фактично сформована відомча практика [191].

Другою виступають стадійність і послідовність, адже процедура є структурованою динамікою дій (ініціювання, збирання матеріалів, розгляд,

рішення, доведення до відома, виконання, перегляд/оскарження), де кожна стадія має юридичні наслідки [19].

Третя ознака являє собою публічно-владний суб'єктний склад, який констатує, що обов'язковою стороною виступає суб'єкт публічної адміністрації, який реалізує владні повноваження, тоді як інша сторона – приватна особа або коло заінтересованих осіб [61; 65].

Четвертою ознакою є зовнішня адресність, що означає спрямованість адміністративної процедури на врегулювання взаємодії суб'єкта публічної адміністрації з адресатом рішення (приватною особою), на відміну від внутрішньоорганізаційних процесів функціонування адміністративного апарату [18; 61].

В якості п'ятої ознаки можемо визначити предметну прив'язку до індивідуальної адміністративної справи, оскільки процедурна форма активується тоді, коли необхідно вирішити конкретну справу щодо конкретної особи (або визначеного кола осіб) і встановити для неї (них) юридичний результат [16; 123].

Шостою ознакою є результативність у юридичному сенсі. Адміністративна процедура спрямована на прийняття адміністративного акта у формі рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, що впливає на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи.

Сьомою ознакою є наявність мінімальних процедурних гарантій (право на участь у провадженні, право бути заслуханим, доступ до матеріалів справи в межах закону, обов'язок мотивування рішення, можливість оскарження), оскільки саме вони надають процедурі характеру юридичного механізму обмеження дискреційних повноважень, а не тільки лиш організаційного способу здійснення адміністрування [123; 151, с. 52–55].

Восьмою ознакою адміністративної процедури є контрольованість і відтворюваність, тобто здатність процедурної діяльності формувати документально зафіксований перебіг прийняття рішення. Наявність такого документованого масиву

забезпечує можливість адміністративного та судового контролю, а також створює підстави для оцінювання обґрунтованості й пропорційності втручання та відповідальності публічної адміністрації за прийняте рішення [20; 123; 195 с. 122–128].

Визначені ознаки дають змогу уточнити межі відмежування адміністративної процедури від суміжних явищ. На відміну від внутрішньоорганізаційних процесів (управління персоналом, внутрішні акти щодо організації роботи, технології документообігу), адміністративна процедура характеризується зовнішньою адресністю та спрямованістю на досягнення юридично значущого результату у справі приватної особи. Вона також відрізняється від адміністративного судочинства, оскільки останнє, на наше переконання, є формою здійснення правосуддя у публічно-правовому спорі, тоді як адміністративна процедура виступає первинною позасудовою формою розгляду й вирішення індивідуальної адміністративної справи суб'єктом владних повноважень.

Окремо слід підкреслити, що адміністративна послуга не є тотожною адміністративній процедурі, з огляду на те, що послуга переважно позначає результат або сервісний аспект взаємодії, тоді як процедура визначає юридичну форму досягнення такого результату, включно з прийняттям рішень обтяжливого характеру для особи. Крім того, адміністративна процедура не зводиться до діловодного порядку, оскільки документообіг може бути лише її елементом. Водночас процедура як юридична категорія має нормативні підстави, визначені стадії, суб'єктний склад та встановлені правові наслідки.

Таким чином, у сучасному розумінні адміністративна процедура є універсальною юридичною формою реалізації владних повноважень публічної адміністрації в індивідуальних справах, яка одночасно забезпечує правомірність управлінського рішення та процедурні гарантії адресата. Зазначене положення формує теоретичну основу для подальшого аналізу адміністративної процедури і як

дефініції, і як форми здійснення публічного адміністрування та інструмента впорядкування владної діяльності.

У цьому контексті адміністративна процедура розглядається не як суто понятійна конструкція або загальна модель належної поведінки публічної адміністрації, а як специфічна юридична форма здійснення публічного адміністрування у відносинах із приватною особою. Її сутність полягає в тому, що владно-управлінська діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в індивідуальних справах набуває процедурно організованого характеру, тобто здійснюється на підставі нормативно визначеної послідовності дій, що забезпечує законність, передбачуваність і контрольованість управлінського результату.

У процедурі владне повноваження реалізується через встановлений порядок, у межах якого компетенція суб'єкта публічної адміністрації трансформується у конкретне рішення щодо адресата. Процедурна форма забезпечує узгодження двох вимірів публічного адміністрування, а саме функціонального (реалізація публічного інтересу та виконання завдань держави) і правового (гарантування прав і законних інтересів приватної особи) [174; 215].

Спираючись на підхід В. Тимощука, який визначає адміністративну процедуру як встановлений законом офіційний порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору, адміністративну процедуру доцільно розглядати як особливий різновид правозастосовної діяльності публічної адміністрації, структурований гарантійним нормативним каркасом [76; 169].

На відміну від матеріально-правового регулювання, що окреслює зміст компетенції адміністративного органу та відповідає на питання про допустимі або обов'язкові результати владного впливу, процедурні приписи визначають алгоритм реалізації цієї компетенції. Вони встановлюють часові межі прийняття рішення, вимоги до участі та процесуального статусу приватної особи, правила збирання й

оцінювання матеріалів справи, форму та структуру адміністративного акта, стандарти його мотивування, порядок доведення рішення до відома адресата, а також механізми адміністративного чи іншого перегляду [26].

У такій інтерпретації адміністративна процедура виконує функцію юридичного механізму, що забезпечує безперервний і передбачуваний перехід від загальної норми права до індивідуалізованого управлінського рішення, підтримуючи належний рівень правової визначеності на всіх стадіях правозастосування. Саме тому процедурне регулювання мінімізує розриви між правовою визначеністю та дискрецією, які за відсутності чітких процедурних стандартів здатні трансформуватися у прояви адміністративного свавілля та підвищені корупційні ризики. Антикорупційні вимоги посилюють значення прозорих процедур та обґрунтованості рішень [62; 132; 133].

Як слушно зауважує Р. Мельник, особливого значення адміністративна процедура набуває саме у площині реалізації дискреційних повноважень. Дискреція як елемент управлінської діяльності є об'єктивно зумовленою, адже законодавець не в змозі наперед охопити всю множину життєвих ситуацій, тоді як публічний інтерес нерідко потребує оцінювання обставин, вибору між альтернативами та їх належного зважування. Водночас саме дискреційна компетенція формує підвищену зону ризику для прав і законних інтересів приватної особи, оскільки за дефіциту процесуальних гарантій вона здатна трансформуватися у свавільне владне волевиявлення [80; 184].

У такому контексті адміністративна процедура виконує функцію правового впорядкування адміністративного розсуду. Адміністративний орган зберігає простір для управлінського вибору, однак здійснює його в межах прозорого та юридично визначеного порядку. Процедурні приписи щодо з'ясування фактичних обставин справи, забезпечення участі заінтересованої особи у провадженні, обов'язку мотивування рішення та можливості його перегляду формують систему процесуальних гарантій, які перешкоджають перетворенню дискреції на довільне

владне волевиявлення та забезпечують контрольованість адміністративного розсуду [123; 215].

Процедурне узгодження дискреції проявляється передусім у трьох взаємопов'язаних інструментах:

а) через участь приватної особи, що охоплює право бути заслуханим, право подати пояснення, докази, заперечення, брати участь у процедурних діях, що перетворює рішення з одностороннього адміністративного диктату на процес, у якому орган зобов'язаний реагувати на позицію адресата;

б) через мотивування, оскільки вимога обґрунтування рішення змушує адміністрацію продемонструвати логіку застосування норми права до конкретних фактів, пояснити, чому обрано саме такий варіант із можливих, і чому інші варіанти є неприйнятними;

в) через пропорційність, оскільки навіть у межах законної компетенції адміністративний орган повинен обирати таке втручання у права та інтереси особи, яке є необхідним і найменш обтяжливим для досягнення публічної мети [123; 215].

У сукупності зазначені елементи формують модель, у межах якої дискреційні повноваження розглядаються як сфера процедурно зумовленого та юридично контрольованого вибору. Відповідно, оцінювання законності адміністративної діяльності здійснюється як за змістом кінцевого рішення, так і за відповідністю процедури його прийняття встановленим стандартам належної адміністративної процедури.

Як форма реалізації публічного адміністрування адміністративна процедура нерозривно пов'язана передусім із категорією адміністративного акта, оскільки саме він є основним юридичним результатом розгляду та вирішення адміністративної справи у законодавчому розумінні. Адміністративний акт у цьому сенсі виступає матеріалізованим підсумком процедури, оскільки фіксує владне волевиявлення адміністративного органу, адресоване конкретній особі, і породжує юридичні наслідки щодо набуття, зміни, припинення або реалізації її прав чи

обов'язків. Процедура виконує щодо акта легітимаційну функцію, оскільки забезпечує його прийняття компетентним органом, у належній формі, на підставі повного та перевіреного фактичного матеріалу, з дотриманням прав учасників і з належним мотивуванням. Порухення процедурних вимог не усуває адміністративний акт як юридичну форму владного рішення, однак ставить під сумнів його правомірність, ускладнює перевірку фактичних і правових підстав та може бути підставою для адміністративного або судового оскарження [75].

Адміністративний договір посідає окреме місце у системі інструментів публічного адміністрування, оскільки відображає тенденцію до договірних і партнерських форм реалізації публічних завдань. Водночас його не слід ототожнювати з основним результатом адміністративної процедури у значенні Закону України «Про адміністративну процедуру». Укладення адміністративного договору може потребувати процедурної впорядкованості, зокрема перевірки компетенції, правових підстав, публічної мети, кола заінтересованих осіб і відповідності умов договору вимогам законності. Проте в межах загальної адміністративної процедури центральним юридичним результатом залишається адміністративний акт, тоді як адміністративний договір доцільно розглядати як суміжний публічно-правовий інструмент, що має власну процедурну специфіку [13; 46].

З цього слідує, що адміністративна процедура як форма реалізації публічного адміністрування виконує подвійну задачу. Із одного боку, вона забезпечує ефективність управлінського впливу через стандартизацію і упорядкованість адміністративної діяльності, а з іншого боку, гарантує правомірність і справедливість прийняття рішень, обмежуючи дискрецію та забезпечуючи процесуальні права приватної особи. Саме ця подвійна природа процедури визначає її роль у сучасній моделі публічної адміністрації та створює основу для подальшого аналізу її структури та елементного складу, а також функцій у забезпеченні законності, прозорості та довіри громадян.

1.2. Архітектоніка і функції адміністративних процедур

Логічним продовженням дослідження, в якому адміністративна процедура вже розкрита як юридична форма реалізації публічного адміністрування, є з'ясування її архітектоніки. Адміністративна процедура не зводиться до безперервної сукупності дій публічної адміністрації. Навпаки, вона постає як нормативно сконструйований, послідовний і взаємоузгоджений ланцюг процедурних кроків, спрямований від ініціювання адміністративної справи до юридично значущого результату, яким у законодавчому розумінні є прийняття та, у необхідних випадках, виконання адміністративного акта.

Показовою є розробка Н. Губерської, яка методологічно розкладає процедуру на стадії, етапи та процесуальні дії, підкреслюючи, що етапи слід розуміти як «сукупність процесуальних дій, зорієнтованих на досягнення проміжної мети в межах відповідної стадії» [34].

Такий підхід задає критерії, за якими можна оцінювати повноту процедурного регулювання (чи є стадії, чи визначені етапи, чи описані дії та їх наслідки), а також виявляти порожні місця у спеціальних процедурах.

Концептуально близьку логіку розвиває і О. Миколенко, обґрунтовуючи необхідність аналізу адміністративних проваджень через стадійність та елементний склад, адже саме ця мікроструктура робить можливим доктринальне й нормативне відмежування процедурних явищ від інших форм публічно-владної діяльності [84].

У межах такого підходу стадія визначається як відносно самостійний блок процесуальних рішень і дій, етап як внутрішньостадійний сегмент, а процесуальна дія як мінімальна структурна одиниця процедури, що має правову підставу, встановлену форму, строк здійснення та юридичний наслідок.

Власне стадійність у вітчизняній літературі описується по-різному (залежно від того, чи йдеться про юрисдикційні та неюрисдикційні процедури, процедури прийняття адміністративних актів тощо). Проте у практико-орієнтованому дискурсі,

особливо після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX, все чіткіше проявляється узагальнена модель, придатна для більшості індивідуальних адміністративних справ. В. Тимошук, аналізуючи загальні положення адміністративної процедури, акцентує увагу на тому, що процедурні гарантії (зокрема право бути заслуханим) мають бути забезпечені не епізодично, а як елемент самої побудови провадження, тобто вбудовані у стадії розгляду справи та прийняття рішення [170].

Саме ця структурно-послідовна впорядкованість відмежовує адміністративну процедуру від суто організаційної (управлінської) рутини та забезпечує трансформацію владно-управлінської діяльності у правову форму, яка є прозорою, верифікованою і придатною для зовнішнього контролю, перевірки та оскарження.

Відправною точкою структурного аналізу є нормативне розуміння процедури як законом визначеного порядку. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX прямо фіксує, що адміністративна процедура є визначеним законом порядком розгляду та вирішення справи адміністративним органом. Відтак структура адміністративної процедури не є результатом дискреційної побудови з боку органу влади, а виступає юридично детермінованою архітектурою послідовних дій і стадій, визначених строків, форм та способів комунікації із заінтересованими особами, а також установлених вимог до змісту й стандартів мотивування адміністративного рішення [123].

Таким чином, якщо адміністративна процедура нормативно визначена як порядок, її зміст розкривається через внутрішню організацію цього порядку, тобто через спосіб його побудови у часі та в логіці прийняття рішення. Відповідно, структурний аналіз адміністративної процедури зумовлює перехід від загальної дефініції до розгляду конструктивних елементів, зокрема послідовності процедурних дій, строків, процесуальних ролей учасників та формалізованих результатів на кожному етапі. У цьому контексті послідовність процедурних дій виступає ключовим аналітичним інструментом, оскільки дає змогу описати

процедуру як нормативно впорядкований рух адміністративної справи від ініціювання до ухвалення та доведення рішення, включно з виконанням і можливим переглядом.

У вітчизняній доктрині адміністративного процедурного права стадійність розглядається як основний засіб упорядкування послідовності розгляду адміністративної справи. У загальному вигляді адміністративна процедура складається з окремих процедурних дій, які групуються в етапи, а сукупність етапів утворює стадії. Такий підхід, зокрема, представлено у курсі І. Бойко, де стадія визначається як відносно відокремлена у часі сукупність послідовно вчинюваних процедурних дій, спрямованих на досягнення мети та вирішення завдань адміністративної справи [15; 18].

У цьому визначенні принципово важливими є два акценти:

- а) кожна стадія має власне функціональне призначення;
- б) стадія є часово обмеженою, а отже, органічно пов'язана зі строками як інструментом дисциплінування адміністрації та гарантування своєчасності вирішення справи.

Стадійна організація адміністративної процедури дає змогу окреслити логіку руху адміністративної справи у часі, однак для повного розуміння її архітекτονіки цього недостатньо, оскільки процедура охоплює також суб'єктний склад і систему процедурних інструментів. Кожна стадія передбачає участь конкретних суб'єктів, що виконують різні процесуальні ролі, мають різний обсяг прав і обов'язків та неоднаковий вплив на формування змісту майбутнього адміністративного акта.

У зв'язку з цим у межах аналізу архітекτονіки адміністративної процедури необхідно звернутися до її суб'єктного складу та процесуального статусу учасників.

Реальні адміністративні справи, як правило, охоплюють кілька груп учасників, кожна з яких має власний процесуальний інтерес і відповідний набір процесуальних прав та обов'язків, що забезпечують належну якість правозастосування.

Тут доречно спиратися на сучасні українські дослідження, що аналізують учасників адміністративного провадження у світлі новел Закону «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. Зокрема, А. Школик спеціально звертає увагу на нормативну побудову видів учасників та їх ролі в провадженні, що є критичним для практики (бо саме статус визначає набір прав: бути вислуханим, подавати докази, отримувати матеріали, заявляти клопотання тощо) [188; 189, с. 35–37].

У доктрині адміністративного процедурного права, зокрема у підході І. Бойко, послідовно виокремлюються такі ключові учасники:

а) адміністративний орган (суб'єкт публічної адміністрації), який веде адміністративну справу та несе комплекс публічно-правових обов'язків, насамперед щодо офіційного з'ясування обставин (встановлення фактів, витребування та оцінювання матеріалів), забезпечення процесуальних гарантій та ухвалення мотивованого рішення в межах компетенції;

б) заявник/адресат адміністративного акта (особа, щодо якої вирішується справа), процесуальний статус якого визначається тим, що саме його права, обов'язки чи законні інтереси є безпосереднім об'єктом адміністративного вирішення. Звідси випливає необхідність гарантування участі цієї особи у процедурі, можливості подання матеріалів, пояснень, заперечень та отримання належно оформленого і мотивованого рішення;

в) заінтересовані (треті) особи, які мають самостійний інтерес у правових наслідках майбутнього адміністративного акта [15].

І. Бойко окремо підкреслює важливість участі осіб, які не є заявником, але мають власний інтерес у наслідках майбутнього адміністративного акта. Такі суб'єкти повинні бути залучені до процедури як заінтересовані особи, оскільки їхні права чи законні інтереси можуть бути прямо або опосередковано зачеплені рішенням адміністративного органу. У методологічному плані це принципово. Адміністративна процедура має забезпечувати як реалізацію прав заявника, так і

належний баланс інтересів усіх учасників. За відсутності такого балансу адміністративний акт стає потенційно конфліктним уже в момент його прийняття, що підвищує ризики оскарження та знижує рівень довіри до адміністративного вирішення справи [15].

Окрему групу складають представники (законні та договірні, а також, за потреби, внутрішньоорганізаційні), які забезпечують реалізацію процесуальних прав учасників, а також допоміжні суб'єкти – експерти, спеціалісти, перекладачі, свідки. Їх участь має не суто технічний, а гарантійний характер: вона підсилює спроможність процедури належно встановити фактичні обставини, зменшити інформаційну асиметрію та забезпечити обґрунтованість адміністративного рішення. У цьому зв'язку симптоматичною є позиція щодо свідка як особи, яка володіє відомостями, здатними виступати доказом у справі [53; 183]. Така теза демонструє, що суб'єктний склад процедури безпосередньо кореспондує з питаннями доказування, а отже, з критеріями законності та мотивованості майбутнього акта.

Таким чином, аналіз суб'єктного складу адміністративної процедури забезпечує перехід від опису послідовності стадій до розуміння процедури як системи юридично визначених ролей і взаємодій, у межах яких реалізуються процесуальні гарантії, забезпечується обґрунтованість адміністративного рішення та підтверджується правомірність і легітимність владного впливу.

Стадійна організація адміністративної процедури та визначення суб'єктного складу дають змогу описати її загальну конструкцію, а саме як рухається адміністративна справа та хто є носієм процесуальних ролей у цьому русі. Водночас ці два рівні ще не розкривають головного практичного виміру процедури, а саме за допомогою яких юридичних засобів забезпечується реалізація стадій, процесуальних прав і обов'язків учасників, а також досягається належна обґрунтованість і перевірюваність адміністративного рішення. Саме тому наступним кроком структурного аналізу є звернення до процедурних інструментів,

які втілюють процедуру в конкретних діях, строках, доказуванні, комунікації та мотивуванні, тобто до того комплексу елементів, що формує її функціональне ядро.

Зазначимо, що третій структурний рівень адміністративної процедури охоплює процедурні інструменти, за допомогою яких фактично реалізуються стадійна логіка та процесуальний статус учасників. Саме на цьому рівні процедура набуває прикладного змісту і перетворюється з формальної моделі на юридично керований механізм ухвалення адміністративного рішення.

Процедурні дії становлять мінімальні структурні одиниці процедури і охоплюють різноманітні операції, необхідні для руху справи, зокрема подання заяви, прийняття та реєстрацію документів, витребування відомостей, звернення до реєстрів, огляд, призначення експертизи, проведення слухання, підготовку проєкту рішення та інші дії, прямо пов'язані з реалізацією компетенції органу і прав учасників. Процедурну дію в цьому контексті можна визначити як врегульовану нормами діяльність учасників, спрямовану на реалізацію їхніх процесуальних прав і обов'язків або повноважень, що забезпечує юридично значущий результат на відповідному етапі розгляду справи.

Строки у процедурі мають гарантійний характер. Вони дисциплінують адміністративний орган, забезпечують передбачуваність розгляду справи та захищають особу від затягування, безпідставного відтермінування прийняття рішення, мовчазного блокування або необмеженого витребування додаткових документів. Невипадково в доктринальних визначеннях стадія підкреслено характеризується як обмежена у часі. Часові межі процедури є інструментом забезпечення своєчасності адміністративного вирішення та недопущення зловживань у процесі реалізації владних повноважень [159].

У свою чергу, докази та доказування виступають центральним механізмом, що забезпечує трансформацію управлінського розсуду у правомірне і обґрунтоване рішення. Сучасна адміністративна процедура характеризується зростанням ролі документальних доказів та цифрових даних, зокрема відомостей із реєстрів і

електронних інформаційних систем, однак зберігається значення пояснень осіб, експертних висновків, свідчень та інших джерел інформації. Саме через доказування забезпечується фактична обґрунтованість рішення, що безпосередньо кореспондує з критеріями законності та належного адміністрування [52].

Разом із цим, процедурна комунікація формує необхідний канал взаємодії між адміністративним органом та учасниками процедури і включає повідомлення, доступ до матеріалів справи, можливість подання пояснень і заперечень, участь у слуханні, отримання інформації про хід розгляду. Завдяки цьому процедура набуває двостороннього характеру і забезпечує реалізацію права бути вислуханим, а також запобігає односторонньому вирішенню справи без урахування позиції адресата та заінтересованих осіб [91].

Що ж до мотивування адміністративного рішення, то слід акцентувати увагу на тому, що воно виступає фактично системоутворювальним елементом усього процедурного механізму. Воно забезпечує зв'язок між встановленими фактами, оціненими доказами, застосованими нормами права і кінцевим результатом у вигляді адміністративного акта або договору. За відсутності належного мотивування стадійність втрачає реальний гарантійний зміст, а дискреція ризикує перетворитися на довільність. Саме тому у сучасній доктрині мотивування розглядають не як формальний бюрократичний атрибут, а як умову легітимності адміністративного рішення, чинник довіри до публічної адміністрації та необхідну передумову ефективного адміністративного і судового оскарження.

У підсумку, архітектуру адміністративної процедури доцільно описувати як єдність стадій (логіка руху справи), суб'єктного складу (хто і з якими правами діє) та процедурних інструментів (як саме встановлюються обставини і легітимується рішення). Саме в такій триєдиній конструкції процедура здатна виконувати подвійне призначення, яке полягає в ефективній реалізації публічних завдань і одночасному гарантуванні процесуальних прав приватної особи.

Окреслена теоретична конструкція адміністративної процедури як стадійно організованого руху адміністративної справи (із визначеним колом учасників, процесуальними діями, строками, доказовою базою, комунікацією та мотивуванням) дає підстави перейти від внутрішньої архітекtonіки до функціонального призначення процедури. Якщо структура відповідає на питання, як публічна адміністрація має діяти у взаємодії з приватною особою, то функції розкривають для чого встановлюється ця форма і який суспільно-правовий ефект вона забезпечує [45].

У цьому сенсі адміністративна процедура постає як інституційний механізм правової держави, що одночасно:

- а) забезпечує реалізацію публічних завдань;
- б) створює процесуальні гарантії для приватної особи;
- в) перетворює дискрецію на керований правом інструмент;
- г) формує підстави довіри до адміністрації через прозорість та зрозумілість рішень [184].

Серед окреслених функціональних вимірів першочергове значення має саме правозахисний аспект адміністративної процедури. Адже процедурна форма набуває власної нормативної цінності тоді, коли вона не тільки організовує виконання публічних завдань, а й забезпечує ефективний захист прав і законних інтересів приватної особи у взаємодії з публічною адміністрацією. Саме тому далі доцільно зосередитися на правозахисній функції як центральній гарантійній складовій адміністративної процедури.

Правозахисна функція адміністративної процедури полягає у створенні процесуальних умов для реалізації суб'єктивних публічних прав у правовідносинах із публічною адміністрацією. У сучасній українській адміністративно-правовій доктрині послідовно обґрунтовується підхід, за яким права і свободи особи потребують як матеріально-правового закріплення, так і процедурного забезпечення їх здійснення. До такого забезпечення належать належне інформування, можливість

подання документів і аргументів, реалізація права висловити позицію та реагувати на аргументацію адміністративного органу, отримання мотивованого рішення, а також його оскарження у встановленому порядку. В такому значенні адміністративна процедура виступає юридичною формою, що переводить нормативно закріплене право у процесуальну можливість впливати на формування та зміст адміністративного рішення.

У цьому контексті ключовими проявами правозахисної функції є:

- а) гарантії участі (право бути заслуханим, право подавати пояснення, докази, заперечення);
- б) гарантії поінформованості (доступ до матеріалів справи, належне повідомлення про хід і результат);
- в) гарантії розуміння (забезпечуються обов'язком мотивування рішення як юридичним інструментом пояснення підстав і логіки владного втручання);
- г) гарантії захисту (адміністративне оскарження, судовий контроль) [50].

Значущість процедурних гарантій для правового становища особи особливо проявляється у процедурах підвищеного ризику (дозвільних, контрольних, наглядових і припинювальних), у яких наслідки адміністративного рішення безпосередньо впливають на свободу підприємницької діяльності, право власності, соціальні права та інші охоронювані законом інтереси. У доктрині адміністративно-дозвільних процедур послідовно підкреслюється, що зі зростанням інтенсивності втручання публічної адміністрації у сферу приватних інтересів мають посилюватися процедурні гарантії справедливого та належного розгляду [50].

Друга ключова функція адміністративної процедури полягає в обмеженні дискреції адміністративного органу. Вона не означає ліквідації розсуду як такого (бо адміністрування без розсуду є адмініструванням без гнучкості), але означає переведення дискреції у режим правового адміністрування. Процедура зв'язує розсуд шляхом:

- а) фіксації стадій і послідовності дій;

- б) встановлення строків;
- в) визначення обов'язку комунікації з особою;
- г) вимоги мотивування рішення;
- г) закріплення правил оцінки матеріалів і врахування позиції учасників [155].

Зазначена функція пояснює, чому адміністративна процедура має не тільки сервісне призначення, а й потенціал запобігання неправомірному використанню владних повноважень. Чим більшою мірою діяльність адміністративного органу пов'язана вимогами встановленої процедури, тим вужчими є можливості для застосування неформальних практик і непрозорих домовленостей. У спеціальній літературі щодо дозвільної діяльності підкреслюється, що прозора та стандартизована процедура належить до ефективних інструментів мінімізації корупційних ризиків, оскільки зменшує ймовірність вибіркового застосування вимог і створення штучних бар'єрів [11; 90].

Водночас антикорупційний ефект процедури має як обмежувальний, так і організаційний характер. Процедура не просто встановлює заборону на свавільні дії, а формує умови, за яких прийняття рішення відбувається у межах визначеної послідовності дій та підлягає документуванню і мотивуванню. У результаті навіть за наявності дискреційних повноважень їх реалізація набуває ознак прозорості, пояснюваності та юридичної контрольованості [184].

Обмежуючи можливості довільного розсуду та встановлюючи гарантійні межі владної діяльності, адміністративна процедура водночас не паралізує публічне управління, а навпаки, упорядковує його. Саме через це логічним є перехід до організаційно-регулятивної функції, яка полягає у нормативному структуруванні управлінських дій, забезпеченні узгодженості стадій і процедурних кроків, стандартизації рішень та стабільності адміністративної практики. У такому вимірі процедура виступає як засобом гарантій і обмежень, так і інструментом раціональної організації реалізації публічних завдань.

Організаційно-регулятивна функція проявляється у тому, що адміністративна процедура виступає технологією впорядкування публічного адміністрування. Вона забезпечує:

- а) стандартизацію (уніфіковані етапи, правила взаємодії, типові строки);
 - б) передбачуваність (зрозуміло, що буде далі і які документи і дії потрібні);
 - в) ефективність (процедура мінімізує дублювання, хаотичність і затягування)
- [25].

В українських умовах ця функція набуває особливої ваги через традиційну фрагментарність спеціальних процедур. У матеріалах щодо впровадження загальних процедурних правил наголошується, що загальна основа адміністративної процедури потрібна саме для того, аби спеціальні процедури перестали бути набором різнорідних відомчих практик і отримали спільні базові стандарти [212].

Ключовим моментом є те, що організаційно-регулятивна функція не є протилежністю правозахисній. Навпаки, у належно сконструйованій процедурі ефективність є формою правового захисту. Зокрема, швидкість і визначеність дій адміністрації безпосередньо впливають на можливість особи реалізувати своє право (отримати послугу, дозвіл, реєстрацію, соціальну виплату тощо) без надмірного адміністративного тягаря. Дослідження процедурних строків, зокрема порядку їх обчислення та впливу на правовий статус особи, засвідчує, що часовий вимір адміністративної процедури має не допоміжний, а гарантійний характер і виступає складовою правової визначеності.

Окремий пласт становить легітимаційна і тісно пов'язана з нею довірча функція. Її зміст полягає в тому, що адміністративна процедура здатна забезпечувати прийнятність адміністративного рішення навіть у випадках, коли рішення не збігається з очікуваннями адресата. Така прийнятність формується не через сам факт владного волевиявлення, а через прозорість процедури, участь особи у

розгляді справи, зрозумілість мотивів рішення та наявність реального механізму його перегляду або оскарження [131; 216].

У правовому сенсі легітимність адміністративного рішення не обмежується формальною законністю. Вона включає також процедурну легітимність. Громадянин і бізнес схильні сприймати рішення як більш справедливе, коли:

- а) процедура є прозорою і зрозумілою;
- б) особа була залучена та вислухана;
- в) рішення є мотивованим;
- г) є реальний шлях оскарження [215].

В цьому сенсі, саме мотивованість рішення виступає центральним механізмом довірчої функції. Вона дозволяє адресатові побачити логіку адміністрації й оцінити, чи є сенс у перегляді/оскарженні, чи помилка відсутня. У дослідженнях процедур прийняття індивідуальних актів показано, що мотивування є елементом юридичної якості адміністрування, який перетворює владне рішення на раціонально обґрунтований акт, відкритий для перевірки.

В українській адміністративній практиці ця функція набуває додаткового значення, оскільки безпосередньо кореспондує із завданням відновлення довіри до публічної влади. При цьому довіра постає не як суто психологічна установка, а як інституційний результат, що формується через повторюваний соціально-правовий досвід взаємодії особи з адміністрацією: передбачуваність і зрозумілість процедурних кроків, належне мотивування рішень, забезпечення участі особи у розгляді справи та повага до її процесуального статусу. У такому вимірі адміністративна процедура функціонує як практичний інструмент належного врядування, який конвертує формальні стандарти у стабільні моделі правомірної та легітимної адміністративної діяльності [219].

Однак формування довіри через передбачуваність і прозорість процедури має ще один системно необхідний вимір – перевірюваність адміністративної діяльності. Адже процедура виконує свою гарантійну роль повною мірою лише тоді, коли

дотримання її вимог може бути встановлене та оцінене уповноваженими суб'єктами. Саме тому доцільним є аналіз контрольної функції адміністративної процедури, яка забезпечує можливість внутрішнього та зовнішнього контролю за законністю, обґрунтованістю й пропорційністю адміністративних рішень, а також створює передумови їх ефективного перегляду та оскарження.

Тобто контрольна функція адміністративної процедури проявляється у тому, що вона створює процесуальні передумови для ефективного адміністративного та судового контролю. Причому контроль можливий лише тоді, коли:

- а) дії органу є фіксованими та документованими;
- б) матеріали справи сформовані належним чином;
- в) мотиви рішення є зрозумілими й відтворюваними;
- г) строки та порядок оскарження є визначеними;
- г) учасники мають доступ до інформації [180].

Інакше кажучи, процедура забезпечує контроль не після, а вбудовано, тобто вона створює доказову і документальну базу для перегляду рішення органом вищого рівня та для судової перевірки його законності та обґрунтованості. У доктрині адміністративної юстиції підкреслюється, що ефективний контроль передбачає можливість відтворити логіку й фактичні підстави рішення; саме тому повнота матеріалів та мотивування є критично важливими [90].

У цьому ж контексті слід звернути увагу на те, що контрольна функція має дві площини:

- а) зовнішню (адміністративне оскарження, судовий контроль);
- б) внутрішню (самоконтроль адміністрації через стандарти, регламенти, внутрішні процедури перевірки якості).

Отже, функції адміністративної процедури утворюють взаємопов'язану систему:

- а) правозахисна функція забезпечує процесуальні гарантії особи;

б) обмежувальна перетворює дискрецію на правовим чином керований інструмент і зменшує корупційні ризики;

в) організаційно-регулятивна стандартизує діяльність адміністрації та підвищує ефективність;

г) легітимацийна і довірча функції формують прийнятність владних рішень через прозорість і мотивованість;

г) контрольна функція створює умови для адміністративного і судового контролю як завершальної гарантії.

У сукупності ці функції пояснюють, чому адміністративні процедури є не другорядним елементом адміністрування, а одним із базових інститутів сучасної моделі правової держави та належного врядування.

Визначені функції адміністративних процедур дають підстави розглядати їх як правову конструкцію, що поєднує забезпечення результативності публічного адміністрування із процесуальними гарантіями прав і законних інтересів особи. Водночас функціональні характеристики процедури мають історично зумовлений характер. Правозахисний і контрольний потенціал не є автоматично притаманними процедурі, а формуються внаслідок еволюції стандартів справедливого розгляду, механізмів підзвітності, вимог до мотивування рішень і встановлення меж адміністративної дискреції.

У цьому контексті сучасне розуміння адміністративної процедури як інституту належного врядування є результатом тривалого розвитку правового регулювання, у межах якого трансформувалися як роль держави, так і підходи до визначення балансу між публічним інтересом та приватними правами.

Крім того, функціональний аналіз показує, що без чітко вибудованої історико-порівняльної оптики неможливо коректно оцінити українську модель. У континентальній Європі загальні процедурні закони формували культуру правового адміністрування через стандартизацію і юридичну визначеність, тоді як в інших системах, зокрема через вплив адміністративної юстиції та наднаціональних

стандартів, акцент послідовно зміщувався на права особи, прозорість і контроль. Український інститут адміністративних процедур розвивався в умовах пострадянської фрагментарності процедурного регулювання та поступової трансформації публічної адміністрації. Це зумовило специфічну траєкторію його становлення від домінування широкої категорії адміністративного процесу до доктринального виокремлення адміністративної процедури, а згодом до її законодавчого закріплення як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи адміністративним органом.

1.3. Європейський адміністративно-процедурний простір і його вплив на становлення загальної адміністративної процедури в Україні

Формування сучасних стандартів адміністративної процедури в європейському правовому просторі значною мірою відбулося через кодифікацію загальних правил належного адміністративного провадження у національних правопорядках, а згодом через наднаціональні орієнтири Ради Європи та Європейського Союзу. Спільним знаменником цих моделей є інституціоналізація процесуальних гарантій приватної особи у взаємодії з адміністрацією (участь, поінформованість, мотивованість рішення, доступ до матеріалів, ефективні засоби оскарження), а також узгодження адміністративної дискреції через чіткі правила та принципи [35].

Німецька модель, закріплена у *Verwaltungsverfahrensgesetz*, тобто Федеральному законі Німеччини про адміністративну процедуру, традиційно розглядається як одна з впливових континентальних моделей загального процедурного регулювання діяльності адміністрації. Показовим є те, що § 9 *VwVfG* визначає адміністративне провадження через критерій зовнішньо спрямованої діяльності органів, яка охоплює перевірку передумов, підготовку та видання адміністративного акта або укладення публічно-правового договору. Отже, у

німецькій моделі процедура пов'язується не з будь-якою внутрішньою діяльністю адміністрації, а з юридично значущою діяльністю, спрямованою назовні та здатною впливати на правове становище приватних осіб [208, с. 275–278].

Зазначена німецька конструкція має чітке нормативно-розмежувальне значення, адже вона відокремлює внутрішньоорганізаційні управлінські процеси від адміністративних процедур, у межах яких ухвалюються рішення, здатні впливати на права та законні інтереси приватних осіб. Завдяки цьому встановлюються межі застосування процедурних гарантій і визначається сфера їх обов'язковості.

З огляду на це німецька доктрина та правозастосовна практика розглядають загальний процедурний закон як базовий інституційний механізм забезпечення правової державності у сфері публічного адміністрування, в якому законність адміністративного рішення підлягає оцінці як за його матеріально-правовим змістом, так і за відповідністю процедурного шляху його прийняття встановленим вимогам і стандартам належного врядування.

Польська та французька моделі демонструють різні траєкторії кодифікації, але збігаються у ціннісному ядрі процедурних гарантій. Польський Кодекс адміністративного провадження (КРА) історично став одним із ранніх прикладів загальної кодифікації адміністративної процедури в Центральній Європі, причому його принципологічний блок прямо спрямований на забезпечення якісного адміністрування. Зокрема, КРА закріплює принцип активної участі сторін, за якого адміністративний орган зобов'язаний забезпечити сторонам можливість брати участь на кожній стадії провадження та висловитися щодо зібраних матеріалів [151].

У сучасній європейській адміністративно-процедурній доктрині відповідні гарантії розглядаються як мінімальний стандарт справедливої процедури. Такий стандарт одночасно знижує ризик помилкового вирішення справи та забезпечує належне спрямування і самоконтроль адміністративного розсуду. Показовим у цьому контексті є також принцип поглиблення довіри громадян до публічної влади,

який у польській моделі набуває нормативного оформлення і орієнтує адміністрацію на добросовісну та передбачувану поведінку [33, с. 214–220].

Зокрема, Кодекс адміністративного провадження Польщі фактично пов'язує процедуру з легітимаційним виміром адміністративного рішення. Його правомірність і соціальна прийнятність посилюються дотриманням процедурних вимог та повагою до процесуального статусу адресата адміністративного акта [221].

Французький підхід, своєю чергою, систематизує правила взаємодії публіки з адміністрацією через Кодекс відносин між публікою та адміністрацією (*Code des relations entre le public et l'administration, CRPA*), який кодифікував низку раніше фрагментарно закріплених гарантій. У межах сучасної процедурної парадигми ключового значення набувають, зокрема, два блоки: обов'язок мотивування несприятливих індивідуальних рішень та право доступу до адміністративних документів. CRPA закріплює право особи оперативно отримувати інформацію про підстави ухвалення несприятливих рішень і визначає коло актів, щодо яких мотивування є обов'язковою вимогою, що підсилює прозорість адміністративної діяльності та створює належні передумови для контролю й оскарження [198; 209].

CRPA паралельно встановлює загальне правило, відповідно до якого органи публічної адміністрації зобов'язані надавати адміністративні документи на запит особи, за винятком випадків, прямо передбачених законом. Така конструкція посилює прозорість адміністративної діяльності та створює належні процедурні передумови для ефективного перегляду й оскарження індивідуальних рішень [198]. У сукупності це засвідчує, що у французькій моделі відкритість адміністрації, мотивування несприятливих рішень і доступ до інформації виступають важливими елементами процедурної якості, які знижують ризики адміністративної довільності та створюють передумови для контролю за індивідуальними рішеннями.

Наднаціональний рівень, представлений правом Європейського Союзу та стандартами Ради Європи, формує мінімальні орієнтири належного адміністрування, які впливають на національні кодифікації. У праві ЄС ключовим

орієнтиром є стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, яка закріплює право кожної особи на неупереджений, справедливий і своєчасний розгляд її справи інституціями, органами, офісами та агенціями Союзу, включно з правом бути вислуханою, правом доступу до матеріалів справи та обов'язком адміністрації мотивувати свої рішення. Хоча формально ця норма адресована адміністрації Європейського Союзу, її зміст має ширше доктринальне та орієнтаційне значення для розвитку стандартів належного адміністрування в національних правопорядках [33, с. 214–220].

У цьому ж напрямі розвиваються інституційні дискусії щодо кодифікації загального акта ЄС про адміністративну процедуру. Європейський парламент неодноразово підтримував ідею запровадження єдиного процедурного регламенту для інституцій, органів та агенцій Союзу у відносинах із приватними особами. Окремим інтелектуально-нормативним підґрунтям таких процесів виступають модельні правила ReNEUAL, розроблені міжнародною групою науковців як системний набір стандартів для процедур ЄС, насамперед у частині вирішення індивідуальних справ. Їх значущість полягає не тільки в деталізації стадій та процедурних інструментів, а й у виробленні уніфікованого понятійного апарату процедурних принципів, зокрема неупередженості, участі, прозорості, мотивування та дотримання розумних строків, що може бути використано як орієнтир і для національних правопорядків через практики належного адміністрування [88].

На рівні Ради Європи адміністративні процедури осмислюються крізь призму стандартів демократичної держави та захисту прав людини. Показовою є Рекомендація Комітету Міністрів CM/Rec(2007)7, яка систематизує базові принципи належного адміністрування та задає європейську рамку очікуваної процедурної поведінки публічної адміністрації. Такий підхід акцентує, що адміністративна процедура є не технічною інструкцією для органу, а юридичною формою, через яку у повсякденній управлінській практиці реалізуються вимоги верховенства права, рівності та поваги до гідності особи [215].

Узагальнення зарубіжного досвіду засвідчує концептуальну спільність базових підходів у тому, що адміністративна процедура розглядається як автономна правова гарантія, що забезпечує процесуальну участь і поінформованість особи, юридично структурує та обмежує дискреційні повноваження, встановлює вимоги до мотивованості й прозорості адміністративних рішень, а також формує належну доказову й інформаційну основу для адміністративного та судового контролю.

Саме поєднання цих характеристик зумовлює вплив відповідних моделей на сучасні процедурні стандарти як на рівні національних кодифікацій, так і в межах інтеграційних процесів. У такому контексті право на належне адміністрування набуває змісту практично діючої гарантії, що реалізується через конкретні процедурні інструменти, а не обмежується декларативним проголошенням.

Продовжуючи аналіз зарубіжних моделей загальної адміністративної процедури, доцільно окреслити траєкторію, якою українська правова система підійшла до кодифікації процедурної форми. На відміну від багатьох континентальних правопорядків, у яких загальні процедурні кодекси або закони відносно рано стали універсальною рамкою діяльності адміністрації, українська модель тривалий час розвивалася переважно як сукупність спеціальних, секторальних процедур. Їх зміст і стандарти значною мірою залежали від предметної сфери, компетенції конкретного органу та практик правозастосування на місцевому рівні. Така фрагментарність зумовила складну еволюцію від процедурного розуміння як внутрішньоорганізаційної інструкції до сприйняття адміністративної процедури як самостійної правової гарантії прав приватної особи [37 с. 175–184].

Початковий етап формування українського інституту адміністративних процедур доцільно характеризувати як передкодифікаційний. Його визначальними рисами були:

а) домінування у доктринальному дискурсі та нормативному мисленні процесної парадигми, що традиційно фокусувалася на юрисдикційних формах діяльності та судовому вимірі;

б) фрагментарність процедурного регулювання, зумовлена переважанням відомчих актів і галузевих регламентацій;

в) недостатня інституціоналізація загальних процедурних стандартів, зокрема гарантій участі приватної особи у вирішенні адміністративної справи, доступу до матеріалів, обов'язку мотивування та передбачуваності строків [35].

У сукупності ці обставини сформували ситуацію, за якої адміністративні процедури існували радше як множинні локальні режими, ніж як єдина узгоджена система, а процедурні гарантії мали нерівномірний характер і значною мірою залежали від конкретної сфери публічного адміністрування та практики відповідного органу.

Тривалий час вітчизняне публічне адміністрування концептуалізувалося переважно крізь категорію адміністративного процесу у широкому значенні, тоді як адміністративна процедура не отримала належного доктринального й нормативного відмежування ані від внутрішньоорганізаційної діяльності публічної адміністрації, ані від юрисдикційних проваджень та механізмів судового контролю. Така невизначеність мала виразні практичні наслідки, оскільки за відсутності загальної процедурної рамки регулювання об'єктивно фрагментується і множитьсся у формі численних спеціальних порядків, адміністративних регламентів, відомчих інструкцій та тимчасових правил, які різняться між собою логікою стадій, тривалістю строків, вимогами до доказової бази, стандартами комунікації та мотивування рішень.

У результаті адресати адміністративних рішень опиняються в ситуації, коли взаємодія з публічною адміністрацією відбувається не в межах уніфікованої процедурної системи, а в умовах множинності несумісних процедурних режимів, зумовлених відомчою специфікою та локальними практиками правозастосування.

Це підвищує трансакційні витрати для громадян і бізнесу, знижує передбачуваність адміністративних рішень та послаблює гарантії рівності й правової визначеності у публічно-правових відносинах.

Важливою віхою в усвідомленні потреби модернізації публічного адміністрування стала Концепція адміністративної реформи, уведена в дію Указом Президента України від 22. 07. 1998 № 810/98. Вона заклала стратегічні орієнтири реформування виконавчої влади та організації управлінських процесів, створивши інституційний фон для подальших дискусій про стандартизацію адміністративної діяльності [99, с. 32–45; 135].

Водночас трансформація публічної адміністрації як інституційної системи не тотожна реформуванню процедурної форми її діяльності. За відсутності універсальної процедурної рамки управлінська практика тяжіє до спрощеної моделі, у межах якої наявність компетенції автоматично легітимує ухвалення рішення, тоді як питання процедурного способу його підготовки, забезпечення участі особи, збирання та оцінювання матеріалів, стандартів мотивування та гарантій неупередженості нерідко залишаються сферою внутрішнього розсуду адміністративного органу.

Саме на цьому рівні виникає базова напруга між дискреційними повноваженнями та правовою визначеністю. Коли загальні процедурні стандарти не закріплені, дискреція об'єктивно набуває тенденції до розширення, тоді як обсяг процесуальних можливостей приватної особи фактично звужується без очевидного виходу органу за межі формально визначеної компетенції. У результаті обмеження прав проявляються не у формі прямого порушення, а через процедурні дефіцити: неповноту з'ясування обставин, асиметрію інформації, відсутність реальної участі, недостатнє мотивування та ускладнення ефективного контролю й оскарження [184].

Другий етап, який частково накладається на перший, характеризується тим, що фактичне процедурне регулювання існувало, але як розпорошене спеціальне процедурне право. Реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольні, наглядові,

соціальні та інші адміністративні процедури встановлювалися окремими законами та підзаконними актами. Вони часто були достатньо деталізовані, але:

- а) не узгоджувалися між собою (різні правила для схожих ситуацій);
- б) не підпорядковувалися спільним принципам (пропорційність, право бути заслуханим, мотивування рішення як загальний стандарт);
- в) не мали однакового механізму перегляду та оскарження;
- г) часто допускали розширене поле для відомчих процедурних винаходів [172].

За відсутності загального процедурного закону адміністративна процедура часто редукувалася до суто організаційно-технологічної схеми, що охоплювала перелік документів, календарні строки, маршрутизацію матеріалів, внутрішнє погодження та підписання. Такий компонент є необхідним, однак сам по собі не забезпечує належної процедурної якості. Повноцінний процедурний стандарт передбачає окрім визначення формальних вимог до подання та оформлення матеріалів, ще й закріплення процесуальних прав і гарантій приватної особи у ході розгляду справи, вимог до обґрунтованості та мотивування рішення, правил збирання і допустимості доказів, механізмів запобігання конфлікту інтересів, а також інструментів стримування адміністративної довільності.

У таких умовах поступово утверджувалося принципове розуміння про те, що спеціальні, секторальні процедури без загальної рамки здатні функціонувати як локальні режими регулювання, однак на системному рівні вони відтворюють фрагментацію, породжують непередбачуваність та нерівність адміністративного поводження. Наслідком є відсутність єдиних стандартів для подібних справ, варіативність вимог і практик у різних органах, неоднакова інтенсивність мотивування та, зрештою, ризик різних правових результатів за співставних фактичних обставин.

Третій етап еволюції має доктринальний характер. Адміністративна процедура перестає бути периферійною категорією і перетворюється на

самостійний об'єкт системного наукового аналізу. Саме на цьому рівні відбувається те, що у дисертаційній логіці доцільно описати як інституціоналізацію проблематики. Питання процедурного порядку переводиться з площини окремих управлінських практик у площину правових інститутів. Процедура починає осмислюватися як юридично визначена форма діяльності публічної адміністрації, що має власні ознаки, принципи, стадійну побудову, суб'єктний склад, результат у вигляді адміністративного акта, а також механізми контролю, перегляду й оскарження [59; 83].

У вітчизняній науці адміністративного права в цей період посилюються кілька взаємодоповнювальних напрямів:

1. Формується понятійно-розмежувальна лінія, у межах якої адміністративна процедура концептуально відокремлюється від адміністративного процесу та адміністративного провадження, а також підкреслюється її орієнтація на зовнішню взаємодію адміністрації з приватною особою.

2. Розвивається принципологічний підхід, що розглядає процедурні гарантії як практичний вимір верховенства права, у якому абстрактні вимоги правової визначеності, рівності, неупередженості й належного врядування набувають конкретної нормативної форми.

3. Посилюється інструментальна перспектива, за якою адміністративна процедура трактується як механізм юридичного структурування і обмеження дискреції через участь особи, належне з'ясування обставин і доказовість, мотивування, пропорційність, а також через доступні засоби перегляду та оскарження.

4. Набуває ваги кодифікаційний вектор, що обґрунтовує необхідність загального процедурного закону як джерела мінімальних стандартів, обов'язкових для адміністративних справ, які входять до предмета його регулювання, з урахуванням установлених законом винятків та особливостей спеціального законодавства [213].

Особливо показовим є методологічний зсув від розуміння процедури як організаційної техніки адміністрування до сприйняття її як правової гарантії та умови легітимності управлінського рішення. У такій оптиці адміністративний акт оцінюється як за критерієм матеріально-правової законності, так і за відповідністю процедурного шляху вимогам справедливості, прозорості та контролюваності. Адміністративний договір у цьому контексті може розглядатися як суміжний публічно-правовий інструмент, однак його місце і значення залежать від конкретної національної моделі процедурного регулювання. Саме ця зміна акцентів зближує український доктринальний дискурс із європейською традицією належного адміністрування та створює підґрунтя для подальшої кодифікації адміністративної процедури.

Четвертий етап еволюції доцільно окреслити як сервісно-інституційний, оскільки вагомим чинником процедуризації публічного адміністрування стала реформа адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06. 09. 2012 № 5203-VI закріпив іншу модель взаємодії громадянина та бізнесу з публічною адміністрацією, у межах якої особа постає не як прохач, а як адресат публічно-сервісної функції держави [122].

Попри те, що зазначений Закон не має характеру загального процедурного кодифікаційного акта, його вплив на формування процедурної культури був принциповим щонайменше у двох вимірах. По-перше, він актуалізував потребу стандартизації адміністративної діяльності через встановлення вимог щодо строків, порядку надання послуг, параметрів доступності інформації та прозорості процедурних вимог. По-друге, він змістив фокус із внутрішньоорганізаційної логіки органу влади на позицію та права отримувача послуги, що сприяло переорієнтації управлінських практик на клієнтоорієнтовані стандарти та процедурну передбачуваність.

У цей період у багатьох сферах адміністративна процедура фактично починає описуватися як типологічно впорядкований рух адміністративної справи, що

включає ініціювання звернення, прийняття до розгляду, збирання та перевірку матеріалів, ухвалення рішення, його доведення до відома та видачу результату, а також можливість перегляду чи оскарження. Хоча така логіка зовні може виглядати як організаційно-технологічна, вона створює передумови для уніфікації мінімальних процедурних гарантій: за умов відносної типологічної однаковості основних стадій з'являється можливість нормативно закріпити базові права особи на кожному етапі розгляду справи.

Водночас сервісний етап виявив і межі суто стандартологічного підходу. Параметри якості послуг і технологічна стандартизація не завжди здатні нейтралізувати проблеми дискреції, конфлікту інтересів, вибіркового застосування вимог, а також необґрунтованих відмов чи затягувань. Саме це обумовило подальшу логіку розвитку. Поряд із сервісною орієнтацією постає потреба у процедурній справедливості та загальній правовій рамці розгляду адміністративних справ, яка забезпечує системну захищеність особи у тих відносинах із публічною адміністрацією, що входять до сфери адміністративно-процедурного регулювання [172].

П'ятий етап еволюції доцільно визначити як кодифікаційно-підготовчий, оскільки саме в цей період ідея загальної адміністративної процедури переходить із площини доктринальних дискусій у площину практичної законотворчості. Показовим маркером такого зсуву стало внесення 14 травня 2020 року проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475, який був спрямований на формування рамкових правил розгляду індивідуальних адміністративних справ і встановлення універсальних процедурних стандартів для діяльності публічної адміністрації [146; 147].

Сам факт появи відповідного проєкту засвідчив інституційну зміну підходу держави до процедури. Вона починає розумітися не як сукупність відомчих інструкцій і локальних регламентів, а як загальнонаціональний правовий інститут, що визначає мінімально необхідні вимоги до адміністративного правозастосування.

Водночас законопроектний етап дозволив виявити типові проблемні зони, пов'язані з імплементацією процедурних гарантій. Справа в тому, що традиційна управлінська культура нерідко демонструє спротив інституціоналізації правил, які звужують простір неформального впливу та підсилюють перевірюваність рішень, оскільки процедуризація обмежує можливості позанормативного втручання у процес ухвалення адміністративних актів.

У цей період інтенсивно опрацьовуються практичні параметри майбутньої загальної процедури, зокрема співвідношення рамкового закону зі спеціальними актами, межі допустимих винятків, вимоги процесуальної економії, можливості цифрової комунікації, стандарти доказування та офіційного з'ясування обставин, а також процесуальний статус заінтересованих третіх осіб. У результаті формується центральна концепція кодифікації, яка відображає, що загальний закон не покликаний витіснити спеціальні процедури, а має уніфікувати їх і забезпечити приведення різномірних секторальних режимів до єдиного мінімального стандарту належної адміністративної процедури.

Шостий етап, який доцільно визначити як кодифікаційно-інституційний, пов'язаний з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. Його поява означає формування загальної нормативної основи для розгляду і вирішення адміністративних справ у відносинах адміністративних органів із фізичними та юридичними особами шляхом прийняття і виконання адміністративних актів. Закон виступає рамковою конструкцією, яка уніфікує базові правила адміністративного провадження, визначає процедурні гарантії учасників і формує нову процедурну культуру взаємодії публічної адміністрації з приватними особами [123; 167].

Значення цього Закону для становлення інституту адміністративних процедур проявляється щонайменше у п'яти взаємопов'язаних вимірах.

1. Уніфікаційний вимір. Закон запроваджує загальну рамку, застосовну до широкого кола індивідуальних адміністративних справ, які входять до предмета

його регулювання, і тим самим встановлює спільні процедурні орієнтири для різних адміністративних органів, сфер та видів адміністративних проваджень з урахуванням установлених законом винятків і спеціальних процедурних особливостей.

2. Правозахисний вимір. Норми Закону закріплюють базові процедурні гарантії приватної особи, зокрема участь у провадженні, доступ до інформації та матеріалів справи, вимоги до мотивування адміністративних актів, правила належного повідомлення, а також процедури перегляду й оскарження. Саме через ці інструменти принцип верховенства права набуває прикладного змісту та трансформується у конкретні процесуальні можливості адресата адміністративного рішення.

3. Антисвавільний вимір, що полягає у юридичному структуруванні дискреції. Процедурні обов'язки адміністративного органу – щодо з'ясування обставин, забезпечення права бути вислуханим, дотримання строків, фіксації процесуальних кроків та мотивування – виконують функцію запобіжників проти вибірковості, довільності та корупційних практик. Вони підвищують прозорість і вартість порушення правил, роблячи неформальне втручання у процес прийняття рішень менш імовірним та більш ризикованим.

4. Системно-реформаторський вимір. Закон переводить реформування публічної адміністрації у площину загальнообов'язкових стандартів правозастосування і створює основу для приведення спеціального законодавства у відповідність до єдиної процедурної моделі. Таким чином, він виконує інтегруючу функцію, спрямовану на узгодження фрагментарних секторальних процедур у межах єдиної інституційної логіки.

5. Інтеграційний вимір. Закон концептуально наближує українську модель до європейських стандартів належного адміністрування, у межах яких оцінюється матеріальна законність адміністративного результату і, разом із цим,

справедливість, прозорість та контрольованість процедурного шляху його досягнення [219].

Окремого наголосу потребує механізм введення Закону в дію. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX набрав чинності 15 грудня 2023 року, що засвідчує відтермінування його практичного застосування з метою підготовки адміністративних органів до нових процедурних правил. Такий підхід демонструє, що загальний закон про адміністративну процедуру є реформою практики адміністративного правозастосування, а не суто текстуальною зміною законодавства. Його ефективна імплементація передбачає організаційні та кадрові заходи, зокрема підготовку посадових осіб, адаптацію внутрішніх регламентів, розроблення стандартів комунікації, перегляд підходів до доказування і мотивування, уніфікацію строків та процедур повідомлення. У цьому сенсі Закон запускає комплексні зміни, що поєднують нормативний та управлінсько-інституційний компоненти.

Таким чином, становлення українського інституту адміністративних процедур доцільно узагальнити як послідовний перехід від процесної інерції та слабкої інституціоналізації процедури як правової гарантії через етап фрагментарного спеціального процедурного регулювання, доктринальне оформлення адміністративної процедури, сервісно-інституційний імпульс реформи адміністративних послуг і кодифікаційне дозрівання у законопроектний період до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. Саме цей Закон закріпив загальну рамку розгляду і вирішення адміністративних справ адміністративними органами та створив нормативну основу для узгодження спеціального законодавства й адміністративної практики з уніфікованими процедурними стандартами у межах сфери свого регулювання [122; 123; 135; 146].

Важливо підкреслити, що еволюція інституту адміністративних процедур в Україні була зумовлена не тільки внутрішніми проблемами фрагментарності та

дискреції, а й загальною трансформацією моделі держави (від командно-адміністративної до сервісно-орієнтованої та правозахисної). Тому подальший аналіз логічно має перейти до впливу реформи публічної адміністрації та євроінтеграційних процесів, адже саме вони визначили стандарти належного адміністрування, що вбудовуються у національне процедурне право після ухвалення загального закону.

Дослідження зарубіжних моделей і етапів формування національного інституту адміністративних процедур потребує з'ясування чинників, що в сучасних умовах об'єктивно зумовлюють посилення процедуризації українського публічного адміністрування. Вбачається доцільним зосередитися на двох взаємопов'язаних драйверах: по-перше, на адміністративній реформі, яка трансформує функціональну роль держави у напрямі сервісності, стандартизації та вимірюваної результативності; по-друге, на євроінтеграційному векторі, що задає нормативно-ціннісні орієнтири належного врядування, прозорості, участі та підзвітності як передумову зближення з *acquis* ЄС і формування практик, властивих європейському адміністративному простору [38; 175].

Слід констатувати, що після 2014 року реформування публічного адміністрування в Україні набуває системного характеру та інституціоналізується у стратегічних і програмних документах, які прямо або опосередковано орієнтують державу на уніфікацію процедур, підвищення якості управлінських рішень, прозорість та людиноцентричність. Це кореспондує з підходами SIGMA, у межах яких реформа державного управління розглядається як довгостроковий напрям інституційного розвитку, пов'язаний із якістю політики, підзвітністю, наданням послуг, управлінням людськими ресурсами та спроможністю адміністрації діяти передбачувано й ефективно. Європейські принципи публічної адміністрації слугують рамкою для оцінювання процедурної якості [38; 213].

У межах такої парадигми процедуризація виступає інструментом переходу від ситуативного та неоднорідного управління до відтворюваної, верифікованої й

підконтрольної моделі адміністративної діяльності. Саме процедурні норми задають операційну логіку публічної адміністрації. Вони, зокрема, визначають послідовність стадій і процедурних дій, стандарти взаємодії з приватною особою, правила збирання та оцінювання матеріалів справи, строки, вимоги до мотивування рішень, порядок повідомлення, а також механізми перегляду й оскарження.

Окремого наголосу потребує те, що концепція сервісної держави та цифрова трансформація адміністративної діяльності структурно неможливі без належного процедурного каркаса. Розвиток електронних публічних послуг в Україні супроводжується спеціальним законодавством, яке визначає правові засади їх надання, включно з підходами до автоматизації адміністративних процесів, електронної взаємодії та спрощення доступу особи до сервісів [32]. Водночас цифрові рішення потребують достовірної та правомірно організованої інформаційної інфраструктури, що зумовлює нормативне оформлення функціонування публічних електронних реєстрів, зокрема вимог до їх створення, ведення, використання та міжвідомчого обміну даними у публічному управлінні [141].

У цьому контексті проявляється ключова науково-практична проблема того, що цифровізація здатна відтворити як нормативно впорядковану процедуру, так і процедурну невизначеність. Якщо базова процедура є фрагментарною або суперечливою, її перенесення в електронний формат призводить до масштабування наявних дефектів та їх закріплення у стандартизованих цифрових сценаріях. Тому в сучасній доктрині та практиці утверджується вимога пріоритетності процедурного проєктування, де первинними мають бути нормалізація й уніфікація процедурних правил, а цифрові інструменти повинні виступати похідним засобом реалізації чітко визначеної процедури. У цьому ж ключі підкреслюється, що цифровізація електронних послуг неминуче стикається з проблемами правового регулювання й потребує ясних процедурних рамок для забезпечення прав приватної особи та належного рівня правової визначеності.

Другий драйвер процедуризації має нормативно-ціннісний характер, оскільки євроінтеграція задає модель очікувань до функціонування публічної адміністрації та переводить питання якості адміністрування у площину критеріїв інтеграційного прогресу. Україна отримала статус держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу 23 червня 2022 року. Рішення про відкриття переговорів було ухвалене Європейською Радою у грудні 2023 року, а формальне відкриття переговорів відбулося 25 червня 2024 року під час першої міжурядової конференції [203; 205].

У таких умовах процедурні гарантії, прозорість, передбачуваність і підзвітність перестають бути лише внутрішнім реформаторським порядком денним і набувають значення індикаторів інституційної спроможності держави. Додатково цей стандарт посилюється правом Європейського Союзу, у якому стаття 41 Хартії основних прав ЄС закріплює право на належне адміністрування у відносинах особи з інституціями, органами, офісами та агенціями Союзу. Зміст цього права охоплює неупереджений і справедливий розгляд у розумний строк, право бути заслуханим, доступ до матеріалів справи та обов'язок адміністрації мотивувати рішення. Для України ці положення мають значення не як безпосередня загальна процесуальна норма внутрішнього адміністративного провадження, а як важливий європейський стандарт належного адміністрування, релевантний для гармонізації процедурної моделі [197; 200; 222].

Стратегічний контур посилює Угода про асоціацію, оскільки логіка наближення до *acquis* ЄС у багатьох секторах фактично потребує процедурного вирівнювання адміністративних практик і зміцнення принципів належного врядування та верховенства права як наскрізних орієнтирів взаємодії. У прикладному вимірі це підкріплюється звітністю та оцінювальними інструментами Європейської Комісії й SIGMA, які фокусуються не лише на формальній наявності норм, а й на адміністративній спроможності, передбачуваності регуляторного середовища та якості реалізації реформ у сфері державного управління [175; 213].

У підсумку процедура стає інституційною мовою довіри у відносинах України з європейськими інституціями, донорами та інвесторами, оскільки саме через процедурні стандарти перевіряється рівність правил, відтворюваність адміністративних рішень і наявність ефективних механізмів контролю та оскарження.

Наступною стадією аналізу внутрішніх і зовнішніх драйверів процедуризації є звернення до її прикладного ефекту у площині якості регулювання та управлінської результативності. У цьому контексті категорію регуляторного тертя доцільно використовувати не як нормативно закріплений юридичний термін, а як авторський міждисциплінарний аналітичний інструмент, що поєднує адміністративно-правовий вимір із економікою публічного адміністрування. Під регуляторним тертям у цьому дослідженні пропонується розуміти сукупний обсяг трансакційних витрат, які виникають у громадян і суб'єктів господарювання внаслідок складності та фрагментарності процедур, множинності контактів з органами влади, непередбачуваності строків, непрозорості критеріїв прийняття рішень, надмірного документообігу та нестандартизованого застосування дискреційних повноважень. Саме тому процедуризація постає як інструмент управлінської модернізації, спрямований на зниження адміністративних бар'єрів і підвищення передбачуваності взаємодії з державою [199].

У практиці реформ відповідний підхід часто пов'язується з дерегуляційними заходами, включно з системним переглядом застарілих або обтяжливих вимог. Водночас принципово важливо концептуально розвести дерегуляцію та процедуризацію: перша орієнтована на усунення надмірних приписів, тоді як друга забезпечує правову визначеність і справедливість розгляду там, де втручання держави є необхідним і легітимним. Звідси випливає методологічний висновок: зменшення регуляторного тертя досягається не тільки скороченням масиву норм, а й підвищенням якості процедур, оскільки зниження формальної регламентації без процедурних гарантій може збільшити простір для непередбачуваності,

вибірковості та неформальних практик. Оптимальна модель модернізації адміністрування передбачає поєднання спрощення там, де це можливо без втрати публічного інтересу, та посилення процедурних гарантій там, де адміністративне рішення неминуче пов'язане з оцінюванням, вибором і дискрецією [184].

Наступним етапом аналізу зарубіжних моделей процедурного регулювання та їх впливу на українську доктрину вбачається з'ясування того, яким чином у Європі сформувався відносно цілісний адміністративно-процедурний простір і через які канали його стандарти інтегруються у національні правові системи. У теоретичному вимірі йдеться не про пряме запозичення окремих норм, а про конвергенцію принципів, процедурних гарантій і методів адміністративного мислення, які уніфікують базові правила процедурної організації публічного адміністрування [210].

У європейській науковій та політико-правовій традиції концепт європейського адміністративного простору (European Administrative Space) використовується для опису зближення адміністративних систем на основі спільних засад належного врядування, верховенства права, підзвітності, прозорості та адміністративної спроможності. У підходах SIGMA, спільної ініціативи ОЕСР та ЄС, цей простір пов'язується не лише з процедурними гарантіями, а й із ширшими характеристиками якості публічної адміністрації, зокрема надійністю і передбачуваністю адміністративної діяльності, підзвітністю, прозорістю, професійністю державної служби, організаційною спроможністю та якістю надання послуг. Якість процедур у регуляторній діяльності розглядається в аналітичних матеріалах ОЕСР як один із важливих елементів такого простору, але не вичерпує його зміст [210; 211].

У цьому контексті саме адміністративна процедура виконує системоутворювальну роль, оскільки вона трансформує загальні цінності правової держави у повсякденні управлінські рішення. Процедурні правила забезпечують стандартизований порядок з'ясування обставин, участі заінтересованих осіб,

доступу до матеріалів, дотримання строків, мотивування адміністративних актів та їх перегляду, формуючи передбачувану траєкторію руху адміністративної справи. Завдяки цьому створюється спільна процедурна логіка адміністрування, яка, зберігаючи національну специфіку інститутів, уніфікує базові вимоги до належного та підконтрольного здійснення публічної влади.

Європейський адміністративно-процедурний простір не ґрунтується на єдиному кодифікаційному акті загальноєвропейського рівня. Натомість він формується як багаторівнева система джерел, у межах якої ціннісні орієнтири поступово трансформуються у мінімальні процесуальні гарантії, що стають спільним стандартом для різних адміністративних юрисдикцій.

По-перше, важливою нормативною матрицею виступає право на належне адміністрування у праві Європейського Союзу. Визначальним орієнтиром є стаття 41 Хартії основних прав ЄС, яка закріплює право кожної особи на неупереджений, справедливий і своєчасний розгляд її справи інституціями, органами, офісами та агенціями Союзу, включно з правом бути вислуханою, правом доступу до матеріалів справи та обов'язком адміністрації надавати мотиви своїх рішень [182; 197].

Хоча формально ці приписи адресовані інституціям, органам, офісам та агенціям Союзу, у доктрині та правозастосуванні вони набули значення еталонного пакета процедурних гарантій, який задає змістовний стандарт належної адміністративної поведінки.

По-друге, загальноєвропейський мінімум процедурних вимог формують стандарти Ради Європи. Важливим орієнтиром є Рекомендація Комітету Міністрів CM/Res(2007)7, яка систематизує базові принципи належного адміністрування і тим самим задає очікуваний рівень процедурної якості: справедливість і неупередженість, прозорість і належне інформування, можливість участі, мотивованість рішень, а також наявність ефективних засобів правового захисту [215].

У теоретичному вимірі це означає, що процедура розглядається як публічний правовий режим, який має бути зрозумілим для адресата, підконтрольним і здатним до перевірки.

По-третє, істотну роль відіграють доктрина та інструменти *soft law* ЄС, які виконують функцію інтелектуальної та проєктної уніфікації. Зокрема, у матеріалах Європейського парламенту послідовно розвивається ідея загального акта про адміністративну процедуру ЄС як засобу зменшення фрагментарності процедур, підвищення прозорості та посилення реалізації права на належне адміністрування [202].

Окремим продуктом цієї уніфікаційної логіки виступають *Model Rules on EU Administrative Procedure* мережі *ReNEUAL*, які систематизують і структурують процедурні стандарти для вирішення індивідуальних справ, формуючи узгоджену модель принципів і процедурних механізмів, придатну для застосування як на рівні інституцій ЄС, так і в кооперативних режимах реалізації права Союзу державами-членами [217].

У сукупності ці шари джерел забезпечують перехід від загальних цінностей до операційних мінімальних гарантій, унаслідок чого процедура набуває статусу спільного стандарту юридичної якості адміністративного рішення та інструмента його легітимації через справедливість, прозорість і контрольованість.

Разом із тим наявність багаторівневої системи джерел ще не пояснює, яким чином закріплені у них принципи та гарантії набувають реального нормативного змісту в межах конкретних національних правопорядків. Перехід від європейського стандарту як орієнтира до національної норми і практики його застосування відбувається через певні канали правового впливу та інституційної адаптації, які забезпечують узгодження загальних вимог із внутрішньою структурою адміністрації, правовою культурою та механізмами контролю. Саме тому наступним кроком є виокремлення і характеристика механізмів, через які європейські процедурні стандарти транслуються у національні системи.

У теорії адміністративного права доцільно розрізняти кілька механізмів правового впливу, через які європейські процедурні стандарти інтегруються у національні правові системи. Їх спільною ознакою є те, що йдеться не про буквальне перенесення норм, а про поступове зближення підходів, принципів і процедурних гарантій.

По-перше, важливим механізмом є рецепція, тобто засвоєння ідей і принципів у площині доктрини, правосвідомості та професійних стандартів юридичної аргументації. У цьому випадку саме наука і експертне середовище формують понятійний апарат, обґрунтовують значущість процедурних гарантій і створюють інтелектуальне підґрунтя для подальших законодавчих змін.

По-друге, дієвим каналом виступає гармонізація, яка полягає у зближенні національного законодавства з європейськими вимогами шляхом нормативного оновлення. Особливо інтенсивно цей механізм проявляється у державах, що виконують зобов'язання в рамках асоціації з ЄС або перебувають у статусі кандидата, оскільки процедурні стандарти стають складовою ширших реформ державного управління і наближення до *acquis*.

По-третє, слід виокремити конвергенцію як більш тривалий і менш формалізований процес, у межах якого процедурні режими зближуються під впливом судової практики, стандартів належного врядування, адміністративної реформи та цифровізації. У такій логіці навіть без прямого запозичення конкретних норм поступово уніфікуються підходи до мотивування, строків, участі осіб, доказування та підзвітності адміністрації.

По-четверте, окремим механізмом є правові транспланти, тобто запозичення інституційних конструкцій і моделей, зокрема загального закону про адміністративну процедуру, вимог до слухання, обов'язку мотивування, правил повідомлення або процедур адміністративного оскарження. Водночас будь-який трансплант у новому середовищі зазнає адаптації, оскільки має бути узгоджений із

національною структурою органів влади, адміністративною культурою, практиками контролю та реальними ресурсами інституцій [196; 202].

Ключове теоретичне положення полягає в тому, що межі та ефективність запозичення визначаються національним контекстом. Тому трансляція європейських стандартів завжди має характер інтерпретації та інституційної адаптації, а не механічної кальки. Одна й та сама процедурна гарантія може бути закріплена подібними формулами, але мати різну практичну результативність залежно від того, чи функціонує мотивування як реальний обов'язок, чи зводиться до формального викладу без зв'язку з доказами та юридичними підставами рішення.

З огляду на механізми трансляції європейських стандартів закономірно постає наступне теоретичне питання: яким має бути співвідношення рамкових процедурних вимог і галузевої специфіки адміністративного регулювання. Саме у цій площині розкривається проблема балансу між уніфікацією та спеціалізацією, тобто взаємодії загальної адміністративної процедури зі спеціальними процедурами [91; 123].

Європейський підхід загалом відтворює модель рамкової процедури, у межах якої загальні правила встановлюють мінімальні стандарти справедливості, правової визначеності та передбачуваності, тоді як спеціальні процедури конкретизують і технічно адаптують ці стандарти до потреб окремих сфер публічного адміністрування. На такій логіці ґрунтуються як численні національні кодифікаційні рішення, так і сучасні уніфікаційні ініціативи на рівні Європейського Союзу, включно з модельними правилами [192; 217].

У теоретичному вимірі зазначена модель виконує щонайменше дві взаємопов'язані функції. По-перше, інтеграційну, оскільки загальна процедура заповнює процедурні прогалини у випадках, коли спеціальне регулювання є неповним або фрагментарним. По-друге, запобіжну, адже рамкові норми встановлюють нижню межу процедурних гарантій у тих адміністративних справах, які входять до сфери їх регулювання, і не допускають зниження рівня захисту особи

та процедурної якості адміністративного вирішення справи без належної правової підстави [91; 123].

В контексті розгляду співвідношення уніфікації та спеціалізації варто дослідити вихід на глибинні підстави процедуризації, тобто на ті цінності, які пояснюють, чому процедура в Європі сприймається не як технічний додаток до компетенції, а як нормативно необхідна форма здійснення публічної влади. У цій площині постає питання про ціннісне ядро процедуризації та про те, як процедура узгоджує різні типи раціональності у публічному адмініструванні.

Найсуттєвіший теоретичний висновок із аналізу європейського адміністративно-процедурного простору полягає в тому, що адміністративна процедура виконує роль інституційного механізму узгодження двох взаємодоповнювальних раціональностей. З одного боку, вона відображає управлінську раціональність, орієнтовану на ефективність, стандартизацію, своєчасність та керованість процесів. З іншого боку, вона втілює правову раціональність, що вимагає гарантій участі особи, неупередженості, пропорційності, мотивованості рішень та їх контрольованості [81; 215].

Однобічне домінування управлінської раціональності без правових запобіжників веде до перетворення адміністративної діяльності на суто продуктивний механізм ухвалення рішень без належних гарантій справедливості. Натомість домінування правової раціональності без управлінської спроможності створює ризик надмірного формалізму, який ускладнює досягнення публічних цілей і знижує результативність адміністрування. Зріла європейська модель виходить із оптимізаційної логіки: процедурна формалізація має бути достатньою для забезпечення справедливості, правової визначеності та контролю, але водночас не повинна підривати дієздатність публічної адміністрації та її здатність ефективно реалізовувати публічні завдання [211; 215].

Логічним завершенням аналізу європейського адміністративно-процедурного простору як системи джерел, механізмів трансляції та ціннісних орієнтирів є

окреслення його теоретичної релевантності для української моделі. У цій площині європейський досвід постає не як зразок для прямого наслідування, а як рамка критеріїв, через яку можна оцінити якість національного процедурного регулювання та напрям його подальшого розвитку.

У контексті української доктрини, зокрема людиноцентричних підходів, які обґрунтовують В. Тимошук, А. Школик, Р. Мельник та інші дослідники, європейський адміністративно-процедурний простір доцільно розглядати як метарівень оцінювання національної моделі. Його аналітична функція полягає у формуванні критеріального набору, що дозволяє перевірити, чи забезпечує адміністративна процедура належний рівень юридичної визначеності; чи інституційно структурує дискреційні повноваження; чи робить адміністративне рішення зрозумілим, обґрунтованим і прийнятним для адресата; чи створює реальні передумови для ефективного адміністративного та судового контролю [81; 91; 186].

Звідси випливає теоретично обґрунтований висновок, що сучасна українська модель адміністративної процедури розвивається як складова європейської процедурної конвергенції, проте з власними системними акцентами. Такими акцентами виступають сервісна орієнтація публічної адміністрації, людиноцентричність процедурних гарантій та цифровий формат взаємодії з приватною особою. Водночас визначальним є застереження, що цифрова трансформація має підсилювати, а не нівелювати процедурні гарантії: лише за цієї умови цифровізація здатна зробити процедуру більш відтворюваною, прозорою та перевірюваною, а отже – посилити легітимність адміністративних рішень і довіру до публічної влади [91; 123; 210].

Таким чином, історична еволюція правового регулювання адміністративних процедур свідчить про стійку закономірність – у міру ускладнення публічного адміністрування та посилення ролі стандартів прав людини процедура перестає розглядатися як допоміжний елемент адміністративної діяльності й набуває ознак самостійного інституту, призначеного забезпечувати як ефективність

адміністративних рішень, так і правомірність та легітимність владного втручання. Зарубіжні кодифікаційні моделі, європейські стандарти належного адміністрування та національна практика формування загальних процедурних правил підтверджують, що саме процедура задає передбачувану траєкторію розгляду адміністративної справи та забезпечує трансформацію здійснення публічної влади у юридично контрольований режим реалізації повноважень.

Отже, європейські кодифікаційні моделі та наднаціональні стандарти належного адміністрування засвідчують трансформацію адміністративної процедури з допоміжної організаційної форми у самостійний правовий інститут, що структурує дискрецію, забезпечує участь особи та формує критерії легітимності адміністративного рішення. Українська кодифікація 2022 року інституційно закріплює цю логіку, однак її значення не вичерпується нормативним текстом, адже вона фактично змінює сам спосіб функціонування публічної адміністрації.

У такій оптиці адміністративна процедура постає як системний елемент організації управлінської діяльності. Вона визначає послідовність дій органу, конфігурацію його взаємодії з приватною особою, параметри доказування, межі дискреції, форму та зміст адміністративного акта, а також механізми внутрішнього й зовнішнього контролю. Саме через процедуру відбувається поєднання управлінської результативності з вимогами верховенства права.

Тому подальший аналіз доцільно зосередити на системно-функціональній характеристиці адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації, з'ясувавши їх місце в структурі адміністративної діяльності. Лише в такому вимірі можливо оцінити, наскільки загальна кодифікаційна модель трансформується у практичний механізм функціонування публічної влади.

Висновки до розділу 1

1. Доведено, що адміністративна процедура є самостійною адміністративно-правовою категорією, яка посідає центральне місце у механізмі реалізації публічної влади в індивідуальних справах. Осмислено еволюцію наукових підходів до співвідношення понять адміністративний процес, адміністративна процедура та адміністративне провадження й констатовано, що сучасна українська доктрина поступово відійшла від надмірно широкого або суто юрисдикційного розуміння адміністративного процесу на користь виокремлення адміністративної процедури як зовнішньо орієнтованої форми діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Аргументовано, що така трансформація стала наслідком рецепції європейських підходів, розвитку національної адміністративно-правової науки та кодифікації загальних процедурних правил у законодавстві України.

Визначено, що сутність адміністративної процедури полягає у нормативно встановленому, стадійно організованому порядку розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи, який забезпечує перехід від загальної норми права до конкретного владного рішення. Наголошено, що адміністративна процедура не зводиться ні до внутрішньоорганізаційної діяльності адміністративного апарату, ні до діловодного порядку, ні до адміністративного судочинства, ні до сервісного аспекту адміністративної послуги. Обґрунтовано, що її правова природа виявляється через поєднання нормативного, гарантійного та управлінсько-функціонального вимірів, у межах яких процедура одночасно виступає формою реалізації компетенції органу, юридичним механізмом захисту прав приватної особи та способом впорядкування владного волевиявлення.

Виділено основні ознаки адміністративної процедури, до яких належать нормативність, формалізованість, стадійність, послідовність, публічно-владний суб'єктний склад, зовнішня адресність, предметна пов'язаність з індивідуальною адміністративною справою, юридична результативність, наявність мінімальних процедурних гарантій, а також контрольованість і відтворюваність. Констатовано, що саме сукупність цих ознак дозволяє чітко відмежувати адміністративну

процедуру від суміжних правових явищ та розглядати її як юридичну форму діяльності публічної адміністрації у відносинах з приватною особою. Аргументовано, що завершення процедури прийняттям адміністративного акта у формі рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру пов'язує її з реальними наслідками для набуття, зміни, припинення чи реалізації прав або обов'язків особи.

Обґрунтовано, що особливе значення адміністративна процедура має у сфері реалізації дискреційних повноважень, оскільки саме вона перетворює адміністративний розсуд із потенційної сфери свавілля на простір юридично контрольованого та процедурно зумовленого вибору. Наголошено, що участь приватної особи у провадженні, право бути заслуханою, можливість подання доказів і пояснень, обов'язок мотивування рішення, дотримання принципу пропорційності та наявність механізмів перегляду й оскарження утворюють змістовне ядро належної адміністративної процедури. Доведено, що процедурна форма виконує насамперед правозахисну функцію, оскільки саме через неї забезпечуються законність, передбачуваність, прозорість і справедливість адміністративної діяльності.

Констатовано, що ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» стало кульмінацією тривалого розвитку національної доктрини та нормативним закріпленням інтегративної людиноцентричної моделі адміністративної процедури. Визначено, що в сучасному науковому розумінні адміністративна процедура є не допоміжним технічним елементом публічного адміністрування, а базовим інститутом, який визначає якість правозастосування, рівень процесуального забезпечення прав особи та ступінь відповідності діяльності публічної адміністрації вимогам правової держави. Саме тому адміністративну процедуру доцільно розглядати як концептуальну основу подальшого дослідження її функцій, структурних елементів та ролі у вдосконаленні взаємодії між публічною адміністрацією і приватною особою.

2. Визначено, що архітектоніка адміністративної процедури має складний багаторівневий характер і не може зводитися до простого переліку дій адміністративного органу. Установлено, що її внутрішня побудова охоплює три взаємопов'язані структурні рівні, а саме стадії як логіку руху адміністративної справи, суб'єктний склад як систему процесуальних ролей та процедурні інструменти як юридичні засоби реалізації прав, обов'язків і владних повноважень. Констатовано, що саме така триєдина конструкція забезпечує перетворення владно-управлінської діяльності на правову форму, яка є послідовною, верифікованою, прозорою та придатною для контролю.

Обґрунтовано, що стадійність становить базову конструктивну ознаку адміністративної процедури, оскільки дозволяє впорядкувати рух справи від її ініціювання до прийняття, доведення до відома, виконання та можливого перегляду рішення. Наголошено, що стадія, етап і процесуальна дія перебувають у відносинах функціональної підпорядкованості, де кожен наступний елемент конкретизує попередній і водночас забезпечує досягнення проміжної або кінцевої процесуальної мети. Аргументовано, що стадійна організація має не тільки техніко-юридичне, а й гарантійне значення, оскільки пов'язана зі строками, передбачуваністю руху справи та обмеженням можливостей адміністративного свавілля.

Визначено, що суб'єктний склад адміністративної процедури є самостійним елементом її архітектоніки, від якого залежить реальне функціонування процедурних гарантій. Виділено основні групи учасників адміністративної справи, зокрема адміністративний орган, заявника або адресата адміністративного акта, заінтересованих осіб, представників і допоміжних суб'єктів. Констатовано, що процесуальний статус кожного з них визначається не формальною присутністю у провадженні, а обсягом прав, обов'язків та впливом на формування змісту майбутнього рішення. Наголошено, що належне нормативне визначення ролей учасників забезпечує баланс інтересів, обґрунтованість рішення та знижує ризик конфліктності адміністративного акта вже на момент його прийняття.

Осмилено значення процедурних інструментів як функціонального ядра адміністративної процедури. Доведено, що саме через процедурні дії, строки, докази, комунікацію та мотивування адміністративна процедура набуває прикладного змісту і перетворюється на юридично керований механізм ухвалення рішень. Аргументовано, що строки мають гарантійний характер і захищають особу від затягування розгляду справи, доказування забезпечує фактичну обґрунтованість рішення, процедурна комунікація реалізує право бути заслуханим, а мотивування виступає системоутворювальним елементом усієї процедурної конструкції, оскільки поєднує факти, оцінку доказів, застосовані норми права та кінцевий юридичний результат.

Констатовано, що функції адміністративної процедури утворюють цілісну взаємопов'язану систему, яка розкриває її суспільно-правове призначення у сучасній моделі правової держави. Виділено правозахисну функцію як центральну гарантійну складову процедури, зміст якої полягає у створенні процесуальних умов для реалізації і захисту суб'єктивних публічних прав особи. Обґрунтовано, що участь у провадженні, доступ до інформації, можливість подання доказів і заперечень, право бути заслуханим, обов'язок мотивування рішення та можливість його оскарження становлять змістовне ядро цього функціонального напрямку. Наголошено, що особливого значення правозахисна функція набуває у процедурах підвищеного втручання, де наслідки рішення безпосередньо впливають на свободу підприємницької діяльності, право власності, соціальні та інші охоронювані законом інтереси.

Доведено, що адміністративна процедура виконує також обмежувальну функцію щодо дискреційних повноважень публічної адміністрації. Визначено, що процедура не усуває адміністративний розсуд, а переводить його у режим правового адміністрування через фіксацію стадій, строків, вимог до комунікації з учасниками, правил оцінювання матеріалів справи та обов'язку мотивування рішення. Аргументовано, що внаслідок цього дискреція втрачає ознаки довільності

й набуває характеру процедурно зумовленого та юридично контрольованого вибору. Одночасно обґрунтовано антикорупційний потенціал адміністративної процедури, оскільки стандартизована, документована й прозора модель прийняття рішення зменшує можливості вибіркового застосування вимог, неформального впливу та створення штучних адміністративних бар'єрів.

Наголошено, що адміністративна процедура виконує організаційно-регулятивну функцію, яка полягає у нормативному структуруванні управлінської діяльності, стандартизації процедурних кроків та забезпеченні стабільності адміністративної практики. Констатовано, що ця функція не протиставляється правозахисній, а органічно з нею поєднується, оскільки ефективність, своєчасність і передбачуваність процедурного руху справи є формою забезпечення прав особи. Виділено також легітимаційну, довірчу та контрольну функції адміністративної процедури. Обґрунтовано, що через прозорість, зрозумілість, участь особи, мотивованість рішень і наявність механізмів оскарження процедура формує прийнятність владного рішення та інституційні передумови довіри до публічної адміністрації. Водночас доведено, що саме документованість дій, належне формування матеріалів справи, визначеність строків та доступність інформації забезпечують можливість внутрішнього і зовнішнього контролю, адміністративного перегляду та судової перевірки рішень.

Узагальнюючи, обґрунтовано, що адміністративна процедура є багатофункціональним інститутом, який поєднує правозахисне, обмежувальне, організаційно-регулятивне, легітимаційне, довірче та контрольне призначення. Констатовано, що сучасне розуміння її архітектоніки і функцій має історично зумовлений характер та відображає тривалу еволюцію підходів до співвідношення публічного інтересу, дискреції адміністрації та процесуальних прав приватної особи. Саме тому адміністративну процедуру доцільно розглядати як базовий інструмент належного врядування, що одночасно забезпечує результативність

публічного адміністрування та процедурну захищеність особи у відносинах із публічною владою.

3. Обґрунтовано, що формування сучасних стандартів адміністративної процедури в європейському правовому просторі відбувалося через поєднання національних кодифікацій загальних процедурних законів та наднаціональних орієнтирів, сформованих правом Європейського Союзу і стандартами Ради Європи. Констатовано, що спільним концептуальним ядром цих моделей є інституціоналізація процесуальних гарантій приватної особи у взаємодії з публічною адміністрацією, зокрема права бути вислуханим, доступу до матеріалів справи, обов'язку мотивування адміністративного рішення та наявності ефективних механізмів контролю й оскарження. Аргументовано, що адміністративна процедура в європейській традиції розглядається як автономна правова гарантія, яка структурує здійснення публічної влади, забезпечує передбачуваність адміністративних рішень і водночас обмежує дискреційні повноваження адміністрації.

Осмислено значення національних моделей кодифікації адміністративної процедури у континентальній Європі. Визначено, що німецький закон про адміністративну процедуру закріпив концепцію зовнішньо спрямованої діяльності адміністрації як критерій відмежування адміністративного провадження від внутрішньоорганізаційних управлінських процесів. Наголошено, що польська та французька моделі, попри різні історичні траєкторії розвитку, формують спільний нормативний стандарт процедурних гарантій, який охоплює участь осіб у провадженні, прозорість адміністративної діяльності, доступ до інформації та обов'язок мотивування індивідуальних рішень у випадках, визначених законом. Виділено, що ці елементи створюють передумови для правомірності адміністративного акта, його зрозумілості для адресата та довіри до публічної адміністрації.

Доведено, що на наднаціональному рівні ключову роль у формуванні європейського адміністративно-процедурного простору відіграють право на належне адміністрування, закріплене у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, стандарти Ради Європи та доктринальні ініціативи щодо уніфікації процедурних правил. Констатовано, що відповідні акти і рекомендації формують мінімальний стандарт належного адміністрування, який включає неупередженість, участь особи, прозорість, мотивованість рішень, дотримання розумних строків та ефективні засоби правового захисту. Обґрунтовано, що внаслідок цього адміністративна процедура набуває статусу універсального інструмента реалізації принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування.

Визначено, що становлення інституту адміністративної процедури в Україні відбувалося у кілька послідовних етапів, які відображають поступовий перехід від фрагментарного процедурного регулювання до системної кодифікації. Констатовано, що на початковому етапі адміністративна процедура не була чітко відмежована від адміністративного процесу і функціонувала переважно у формі численних галузевих та відомчих процедур. Наголошено, що така фрагментарність призводила до нерівномірності процедурних гарантій, зниження передбачуваності адміністративних рішень та посилення ролі адміністративної дискреції. Аргументовано, що поступове формування доктринальних підходів до адміністративної процедури як самостійного правового інституту стало важливим інтелектуальним підґрунтям для подальшої кодифікації загального процедурного законодавства.

Обґрунтовано, що значний вплив на формування процедурної моделі в Україні мали реформи публічного адміністрування, розвиток інституту адміністративних послуг та орієнтація на людиноцентричну модель взаємодії держави і приватної особи. Осмислено, що сервісна трансформація публічної адміністрації та цифровізація адміністративних процесів актуалізували потребу

уніфікації процедурних стандартів, забезпечення передбачуваності строків, прозорості рішень та зниження адміністративних бар'єрів. Наголошено, що процедуризація у цьому контексті виступає інструментом модернізації публічного адміністрування, спрямованим на зменшення регуляторного тертя та підвищення ефективності управлінської діяльності.

Констатовано, що вирішальним етапом інституціоналізації адміністративної процедури в Україні стало ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року. Визначено, що цей акт заклав загальну нормативну рамку розгляду і вирішення адміністративних справ адміністративними органами, уніфікував базові процедурні стандарти адміністративного провадження та закріпив ключові процесуальні гарантії приватної особи. Виділено, що значення цього Закону проявляється у кількох взаємопов'язаних вимірах, зокрема уніфікаційному, правозахисному, антисвавільному, системно-реформаторському та інтеграційному. Аргументовано, що через ці механізми адміністративна процедура перетворюється на центральний інструмент юридичного структурування дискреції, підвищення прозорості адміністративних рішень та зміцнення довіри до публічної влади.

Доведено, що європейський адміністративно-процедурний простір формується як багаторівнева система норм, принципів і практик, у межах якої відбувається поступова конвергенція національних адміністративних систем. Визначено основні механізми трансляції європейських процедурних стандартів у національні правопорядки, серед яких рецепція доктринальних підходів, гармонізація законодавства, інституційна конвергенція адміністративних практик та використання правових трансплантів. Наголошено, що ефективність запозичення таких стандартів залежить від їх адаптації до національного адміністративного контексту, правової культури та інституційної спроможності публічної адміністрації.

Узагальнюючи проведений аналіз, аргументовано, що адміністративна процедура у сучасному європейському правовому просторі виступає інституційним механізмом узгодження управлінської та правової раціональності публічного адміністрування. З одного боку, вона забезпечує ефективність, стандартизацію та керованість адміністративної діяльності, а з іншого, гарантує участь особи, неупередженість розгляду справи, мотивованість адміністративних рішень та їх підконтрольність. Констатовано, що сучасна українська модель адміністративної процедури формується як складова європейської процедурної конвергенції та водночас зберігає власні акценти, пов'язані з людиноцентричністю публічного адміністрування, сервісною орієнтацією держави та розвитком цифрових форм взаємодії з приватною особою. У цьому контексті загальна адміністративна процедура, закріплена Законом України «Про адміністративну процедуру», набуває значення базового інституту розгляду і вирішення адміністративних справ, який поєднує результативність управлінської діяльності з вимогами верховенства права, правової визначеності та належного врядування.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Система адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування

У структурі публічного адміністрування адміністративна процедура виконує функцію юридично визначеного порядку реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень у зовнішніх правовідносинах із приватними особами. Її значення у системі публічного адміністрування полягає у забезпеченні організованості та правової коректності переходу від повноваження як елемента статусу органу до конкретного індивідуального результату у справі, який створює юридичні наслідки для адресата [78].

Адміністративно-правова доктрина пов'язує механізм публічного адміністрування з діяльнісним виміром публічної адміністрації, тобто з реалізацією публічних завдань і повноважень у зовнішніх правовідносинах із приватними особами. У цьому підході механізм розуміють як юридично забезпечений порядок, через який компетенція органу переходить у конкретний управлінський результат, насамперед у формі адміністративного акта як рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, що створює правові наслідки для адресата. Публічно-правовий договір у такій системі може розглядатися як окремий інструмент публічного адміністрування, однак його не слід ототожнювати з типовим результатом загальної адміністративної процедури [12].

У працях останніх років механізм публічного адміністрування описується як системна конструкція, до складу якої входять суб'єкти публічної адміністрації, їх компетенція, норми матеріального та процедурного права, а також інструменти і форми діяльності, що забезпечують реалізацію публічних функцій у зовнішній

взаємодії з приватними особами. Така системність підкреслює, що механізм не зводиться до окремої управлінської дії, а охоплює повний ланцюг організаційних і юридичних елементів, які роблять реалізацію повноваження відтворюваною та контрольованою [23].

Окремий напрям сучасних досліджень акцентує інструментальний вимір механізму, тобто сукупність адміністративно-правових інструментів, якими органи публічної адміністрації досягають публічних цілей і забезпечують реалізацію прав та інтересів приватних осіб. У цьому контексті увага приділяється тому, що саме інструменти, насамперед адміністративні акти та інші форми зовнішньої діяльності, утворюють операційний рівень механізму й визначають юридичну якість управлінського результату [178].

У роботах, присвячених адміністративно-правовим інструментам публічної адміністрації, механізм публічного адміністрування пов'язується з практичною реалізацією повноважень через систему юридичних засобів і процедурних вимог. Такий підхід важливий для процедурної проблематики, оскільки дозволяє розглядати адміністративну процедуру як елемент, що організує застосування інструментів, знижує ризик довільності та забезпечує можливість перевірки рішення через мотивування, належне повідомлення, з'ясування обставин і доступні засоби оскарження [185].

У сучасних дослідженнях також зустрічається визначення механізму публічного адміністрування як системи, що забезпечує практичну реалізацію функцій і повноважень суб'єктів публічної адміністрації через поєднання компетенції, правових засобів, процедурних правил та організаційного забезпечення. Це дозволяє концептуально поєднати матеріально-правовий зміст компетенції з процедурною формою її зовнішньої реалізації та з гарантіями прав приватної особи [41].

Європейський вимір уточнює вимоги до механізму публічного адміністрування, серед яких надійність і передбачуваність, прозорість, підзвітність,

орієнтація на користувача та якість надання послуг. У підходах SIGMA ці характеристики розглядаються як принципи організації та функціонування публічної адміністрації, що мають забезпечувати сталість управлінських рішень, контрольованість владних втручань і довіру до інституцій. Відповідно механізм публічного адміністрування не зводиться до організації документообігу, оскільки включає процедурні стандарти та внутрішні практики, які забезпечують дотримання принципів належного адміністрування [219].

У межах цього дослідження механізм публічного адміністрування доцільно визначати як системно організовану сукупність:

- 1) компетенційних і процедурних норм;
- 2) організаційних форм і процесів діяльності органів публічної адміністрації;
- 3) юридичних інструментів зовнішньої діяльності адміністративних органів, насамперед адміністративного акта як рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру;
- 4) гарантій та обмежень дискреції, що забезпечують правомірний, передбачуваний і підконтрольний перехід від повноваження до індивідуального правового результату у справі. Центральним вузлом цього механізму виступає адміністративна процедура як юридично визначений порядок зовнішньої реалізації компетенції адміністративного органу.

Отже, механізм публічного адміністрування доцільно розуміти як системну сукупність суб'єктів, компетенції, норм і інструментів, у межах якої адміністративна процедура забезпечує юридично визначений порядок переходу від повноваження органу до індивідуального результату у справі. У цій логіці процедура одночасно організує діяльність адміністрації та виконує гарантійну функцію для приватної особи, оскільки саме через процедурні вимоги забезпечується передбачуваність, мотивованість і контрольованість управлінського рішення.

Публічне адміністрування як діяльність охоплює організаційні, регуляторні, сервісні та контрольно-наглядові напрями, що реалізуються різними суб'єктами публічної адміністрації. Адміністративна процедура не підміняє ці напрями та не є самостійним видом діяльності, а забезпечує процесуальне впорядкування правозастосування у тих випадках, коли орган вирішує індивідуальну адміністративну справу та формує владний результат, що підлягає зовнішній перевірці [67; 150, с. 487–490].

Конституційною основою визначення місця адміністративної процедури є стаття 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. У межах публічного адміністрування вимога діяти у спосіб, передбачений законом, охоплює процедурний порядок ухвалення рішень та вчинення дій, особливо у справах, де вирішується питання про права чи обов'язки приватної особи [64].

Нормативне розміщення адміністративної процедури в механізмі публічного адміністрування проявляється через взаємодію законодавства про організацію виконавчої влади та загального процедурного закону. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII закріплює загальні засади діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, а також визначає організаційні форми реалізації його компетенції через акти та управлінські дії. Водночас не всі такі акти і дії охоплюються загальною адміністративною процедурою, оскільки частина з них має нормативний або політико-управлінський характер. Загальна адміністративна процедура має значення передусім для тих випадків зовнішнього правозастосування, у яких адміністративний орган розглядає індивідуальну адміністративну справу та приймає адміністративний акт щодо конкретної особи [137].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17. 03. 2011 № 3166-VI визначає правовий статус, завдання та повноваження міністерств і інших

центральных органів виконавчої влади, а також напрями їх діяльності, включаючи реалізацію державної політики, надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду. У кожному з цих напрямів наявні управлінські ситуації, де орган вирішує індивідуальні справи і приймає рішення щодо конкретних осіб, що зумовлює потребу процедурного регулювання як елементу системної організації публічного адміністрування [145].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX у системному вимірі виконує роль нормативного інструменту, який встановлює загальні правила розгляду та вирішення адміністративних справ адміністративними органами. Для визначення місця адміністративної процедури важливо, що цей Закон формує базові процедурні вимоги щодо початку адміністративного провадження, повідомлення учасників, збирання й дослідження матеріалів справи, забезпечення права особи бути заслуханою, прийняття адміністративного акта та доведення його до відома адресата. Такі вимоги створюють загальну рамку для різних сфер адміністрування та підвищують порівнюваність практик різних органів [174].

У механізмі публічного адміністрування адміністративна процедура має відмежовуватися від внутрішньоорганізаційної діяльності органів влади. Рішення щодо внутрішньої структури, планування, розподілу функцій, організації роботи апарату або кадрового забезпечення не формують адміністративної процедури у зовнішньому розумінні, оскільки не спрямовані на вирішення індивідуальної адміністративної справи приватної особи. Водночас внутрішні процедури опосередковано впливають на якість зовнішнього адміністрування, але не замінюють юридичних процедурних вимог під час ухвалення рішень у справах приватних осіб [10].

Окремий сегмент механізму публічного адміністрування становить сервісний напрям, у межах якого процедури проявляються як організаційно правова основа надання адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06. 09. 2012 № 5203-VI встановлює підходи до організації надання послуг та

орієнтири для прозорості й передбачуваності взаємодії з особою. У цій сфері місце адміністративної процедури полягає в тому, що вона забезпечує упорядкування дій суб'єкта надання послуги та визначеність для заявника щодо порядку, строків, документів і результатів розгляду [122; 166].

У контрольно-наглядовій діяльності процедури мають інше функціональне навантаження у структурі публічного адміністрування, оскільки забезпечують правомірність втручання держави у сферу приватних прав і господарської діяльності. Наприклад, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05. 04. 2007 № 877-V встановлює низку процесуальних вимог до органів контролю щодо підстав і порядку проведення заходів, оформлення їх результатів, прав та обов'язків суб'єктів господарювання. У таких правовідносинах процедура виступає частиною системи гарантій від надмірного або неправомірного адміністративного впливу [139].

Місце адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування чітко простежується через судовий контроль за рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV визначає завдання адміністративного судочинства і критерії перевірки публічно-владних рішень, включаючи дотримання меж повноважень, обґрунтованість, добросовісність, розсудливість, пропорційність. Ці критерії у практичному вимірі передбачають перевірку того, чи орган діяв у встановленому законом порядку, зокрема щодо з'ясування фактичних обставин, врахування доводів особи та належного оформлення управлінського результату [51; 90].

Я. Берназюк підкреслює, що у практиці Верховного Суду порушення встановленого порядку розгляду справи може мати самостійне значення для оцінки правомірності рішення суб'єкта владних повноважень. Для розміщення адміністративної процедури в структурі публічного адміністрування це означає, що процедура розглядається не як додатковий елемент, а як обов'язкова складова

законного здійснення компетенції в індивідуальній справі, що впливає на дійсність управлінського результату [8; 9].

Системний ефект адміністративної процедури у публічному адмініструванні проявляється також у тому, що загальні процедурні правила підвищують однаковість застосування права різними адміністративними органами. Уніфіковані вимоги до порядку розгляду справ, взаємодії з учасниками, строків, оформлення рішень і способів їх доведення до відома адресата створюють передумови для стабільності адміністративної практики та зменшення дисбалансу між різними сферами адміністрування [123].

Отже, у механізмі публічного адміністрування адміністративна процедура займає місце загальної юридичної форми розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у зовнішніх правовідносинах між адміністративним органом і приватною особою. Вона забезпечує процесуальну впорядкованість правозастосування, узгодження діяльності органу з вимогами законності та контрольованості, а також створює передумови для порівнюваності адміністративних практик і підвищення рівня правової визначеності для приватних осіб.

Логічним продовженням цього аналізу є з'ясування співвідношення адміністративної процедури з адміністративними послугами, управлінськими рішеннями та іншими формами діяльності публічної адміністрації, оскільки саме у цих площинах процедура проявляє різні юридичні функції та різні наслідки для адресата.

Адміністративні процедури в механізмі публічного адміністрування доцільно розглядати як нормативно визначений порядок підготовки, ухвалення, оформлення, доведення та виконання управлінського результату, який має юридичне значення для приватної особи. У такій логіці співвідношення процедури з іншими категоріями зводиться до розмежування: що саме є результатом владної діяльності,

що є формою його зовнішнього вираження, а що є регламентованим шляхом досягнення цього результату.

Відправною нормою для коректного співвідношення є стаття 19 Конституції України, яка вимагає від органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Саме «спосіб» у цій формулі і є процедурною площиною, тобто правовою формою реалізації компетенції у конкретній справі, що забезпечує передбачуваність і контрольованість владної дії [64].

Адміністративна послуга, на відміну від адміністративної процедури, характеризує не шлях дій органу, а публічно-владний результат для заявника, який досягається за зверненням особи. Це випливає з Закону України «Про адміністративні послуги» від 06. 09. 2012 № 5203-VI, де адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи [122].

Звідси базове співвідношення виглядає так: адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень за заявою особи, тоді як адміністративна процедура є юридично визначеним порядком розгляду та вирішення відповідної адміністративної справи. Отже, надання адміністративної послуги може здійснюватися в межах адміністративного провадження, результатом якого є адміністративний акт у формі рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру. У сервісній площині такий результат описується як адміністративна послуга, а в загальному адміністративно-процедурному вимірі як адміністративний акт [24, с. 144–147].

Після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX співвідношення «процедура – послуга» стає ще більш прикладним. Закон закріплює уніфіковані правила розгляду та вирішення

адміністративних справ і тим самим створює загальну рамку для секторних процедур, у тому числі процедур надання адміністративних послуг. Це означає, що спеціальні закони про окремі послуги та реєстраційні дії мають застосовуватися разом із загальними процедурними стандартами, а встановлені ними особливості не повинні суперечити принципам адміністративної процедури [123; 167].

Окремого уточнення потребує співвідношення адміністративної процедури з управлінським рішенням. Управлінське рішення є загальнішою управлінською категорією, яка охоплює як юридично значущі рішення (адміністративні акти), так і рішення організаційного характеру (внутрішні розпорядження, планування, розподіл ресурсів) [73, с. 33–43]. Адміністративна процедура, у дисертаційному підході, стосується насамперед тих рішень, які прямо впливають на права, свободи чи законні інтереси приватних осіб, оскільки саме тут потрібні стандарти участі, мотивування, строків та можливостей оскарження [24, с. 144–147].

У зв'язку з цим доцільно розмежовувати:

- а) процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів;
- б) процедури вчинення юридично значущих реєстраційних дій та внесення записів до реєстрів;
- в) процедури здійснення контролю та нагляду, результатом яких можуть бути індивідуальні адміністративні акти або інші юридично значущі дії;
- г) процедури реагування на звернення та запити у тих випадках, коли їх результат впливає на права, свободи чи законні інтереси конкретної особи;
- г) нормотворчі процедури публічної адміністрації, які є суміжним різновидом процедурної діяльності, але не повинні ототожнюватися із загальною адміністративною процедурою розгляду індивідуальної адміністративної справи.

Таке розмежування потрібне для різних моделей гарантій, різних стандартів доказування та різних правових наслідків процедурних порушень [183].

Практичний вимір співвідношення процедури, адміністративної послуги та форми діяльності публічної адміністрації чітко простежується на прикладі

інституту інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг, а також практики підзаконного регулювання сервісних процедур. У постанові Верховного Суду від 11. 03. 2020 у справі № 640/4273/19 (провадження № К/9901/2610/20) суд розглядав питання затвердження Міністерством культури інформаційних і технологічних карток, прямо посилаючись на статтю 8 Закону № 5203-VI як правову підставу для такого регулювання. Це показує, що форма діяльності у вигляді підзаконного акта (наказу) може встановлювати процедурні елементи надання послуги, але в межах і способом, визначеним законом, і з урахуванням вимог до ієрархії та законності регулювання [105; 122].

У науковому дискурсі співвідношення процедури та послуги часто пояснюється через різну «точку відліку» інтересу дослідника. Так, О. Банчук (у працях і експертних розробках з адміністративної процедури та кодифікації адміністративного процесу) послідовно підкреслює, що сервісна орієнтація держави не скасовує владної природи рішення, а отже не усуває потреби в універсальних процедурних гарантіях, які мають діяти незалежно від «дружньої» чи «несприятливої» назви результату [7; 54].

Поряд із цим М. Смокович, аналізуючи стандарти судового контролю за публічною адміністрацією в адміністративному судочинстві, звертає увагу, що для суду значення має не тільки назва дії органу (послуга, погодження, відмова), а її юридичні наслідки та дотримання визначеної законом процедури як елементу законності. У цьому сенсі процедура стає містком між матеріальними вимогами компетенції і процесуальною перевірюваністю рішення [4, с. 163–169].

Суміжною категорією є адміністративна дія як форма діяльності адміністрації. У межах адміністративного провадження слід розмежовувати юридично значущу дію індивідуального характеру, яка за своїм змістом може бути адміністративним актом, і процедурну дію, яка вчиняється під час розгляду справи, але не вирішує її по суті. Саме тому в реєстрах, інформаційних системах та електронних сервісах важливо встановлювати, чи відповідна дія є кінцевим

юридичним результатом для особи, чи лише елементом руху адміністративної справи. У першому випадку вона має оцінюватися за стандартами адміністративного акта, у другому за вимогами до процедурних дій [91; 123].

Таким чином, адміністративна послуга є видом результату владної діяльності за заявою особи, адміністративна процедура є юридично визначеним порядком досягнення такого результату, а управлінське рішення є ширшою категорією, що охоплює як юридично значущі акти, так і організаційні рішення, а форми діяльності адміністрації є зовнішніми способами реалізації компетенції, частина з яких підпадає під процедурні стандарти через їх вплив на права та інтереси приватних осіб.

Є підстави вважати, що класифікація адміністративних процедур потрібна не для формального групування, а для точного визначення того, який саме процедурний режим має застосовуватися у конкретній категорії адміністративних справ, які процесуальні гарантії є обов'язковими і які наслідки тягне порушення порядку. У межах публічного адміністрування однаковий за назвою результат може досягатися різними процедурними моделями, а отже потребує диференційованого підходу до оцінки законності дій суб'єкта владних повноважень.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині усталилася позиція, що процедурні моделі визначаються повноваженням органу, характером правового результату та інтенсивністю втручання у сферу приватних прав. Д. Сущенко у монографічному дослідженні адміністративних процедур в Україні та країнах Європи підкреслює, що процедури мають бути орієнтовані на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів та потребують систематизації в національному праві [163; 164].

Базовим і найбільш прикладним критерієм класифікації є функціональне призначення діяльності публічної адміністрації, тобто той управлінський сегмент, у межах якого розглядається адміністративна справа. За цим критерієм доцільно виокремлювати:

- а) сервісні процедури;
- б) дозвільні процедури;
- в) реєстраційні процедури;
- г) контрольно-наглядові процедури;
- г) процедури, пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу [123; 163].

Сервісні адміністративні процедури охоплюють провадження, що ініціюються зверненням особи і спрямовані на отримання адміністративної послуги. Їх нормативною основою є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06. 09. 2012 № 5203-VI, який фіксує загальні правила організації надання послуг і встановлює вимоги до визначеності інформації про порядок їх отримання. Додатковим інструментом стандартизації в межах сервісних процедур є інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, що застосовуються в практиці органів публічної адміністрації та забезпечують відтворюваність процедурних дій у масових типових справах [105; 122].

Дозвільні адміністративні процедури характеризуються тим, що правовий результат пов'язаний із попередньою оцінкою адміністрацією відповідності особи або діяльності встановленим законом вимогам. До процедурної основи цієї групи належить, зокрема, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06. 09. 2005 № 2806-IV, а в ліцензійній площині Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02. 03. 2015 № 222-VIII. Для таких процедур типовими є підвищені вимоги до мотивування відмови, строків та переліку підстав для обмеження права на діяльність [128; 138].

Реєстраційні адміністративні процедури спрямовані на офіційне визнання юридично значущих фактів через внесення даних до реєстрів або підтвердження певного статусу. Вони мають підвищене значення для правової визначеності, оскільки результати реєстрації виконують функцію публічної достовірності. Нормативною базою для окремих реєстраційних процедур виступають спеціальні

закони, зокрема Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15. 05. 2003 № 755-IV, а також законодавство про державні реєстри у відповідних сферах [126].

Контрольно-наглядові адміністративні процедури застосовуються тоді, коли адміністрація здійснює перевірку дотримання обов'язкових вимог і може ухвалювати рішення, що обмежують діяльність приватної особи або породжують для неї обов'язки. Загальні процесуальні орієнтири для цієї групи закріплено у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05. 04. 2007 № 877-V, який визначає підстави, види заходів, правила оформлення результатів і права суб'єкта господарювання. Для цієї групи процедур характерна підвищена роль процедурних гарантій доступу до матеріалів, подання заперечень і можливості оскарження [51; 139].

Окрему групу становлять процедури застосування заходів адміністративного примусу, включаючи припинення правопорушень, забезпечувальні заходи та інші форми владного реагування. Ключовою ознакою цієї групи є інтенсивність втручання у сферу прав і свобод, що зумовлює потребу у чітких процесуальних межах, уніфікованих стандартах фіксації обставин і контролю правомірності застосованих заходів [51; 123].

Поряд із функціональним критерієм доцільно застосовувати класифікацію за ініціатором провадження. За цією ознакою виокремлюються процедури, що ініціюються заявою приватної особи, та процедури, які розпочинаються з ініціативи адміністрації на підставі контрольної інформації, звернень інших суб'єктів або виявлених обставин. Такий поділ має істотне значення для оцінки процесуального статусу особи, обсягу її прав на участь у провадженні та способів комунікації з органом [91; 123].

Важливою є класифікація за характером правового результату. Адміністративна процедура може завершуватися прийняттям адміністративного акта у формі позитивного рішення, рішення про відмову або юридично значущої дії

індивідуального характеру, зокрема внесенням запису до реєстру чи вчиненням іншої реєстраційної дії у випадках, передбачених законом. Для кожного типу результату існують відмінності в доказових стандартах, вимогах до фіксації мотивів, способах доведення результату до відома адресата та наслідках процедурних порушень [52; 56, с. 95–108].

Окремий критерій класифікації пов'язаний із впливом результату на правове становище приватної особи. За цим підходом доцільно відмежовувати сприятливі процедури, які ведуть до надання права, підтвердження статусу або розширення можливостей особи, та несприятливі процедури, які обмежують права, встановлюють обов'язки або передбачають застосування санкцій чи примусових заходів. Саме у несприятливих процедурах обсяг процесуальних гарантій має бути підвищеним, зокрема щодо права бути вислуханим, доступу до матеріалів і мотивування рішення [182; 215].

У практиці адміністративних судів класифікаційний підхід використовується як інструмент для визначення релевантних критеріїв перевірки правомірності рішень. Прикладом є справа № 640/4273/19, у якій Верховний Суд аналізував правові підстави затвердження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг, виходячи із нормативних вимог саме для сервісного сегмента публічного адміністрування та його процедурних інструментів [105; 122].

Ще одним критерієм є ступінь стандартизованості та масовості проваджень. Масові типові процедури, як правило, потребують детальних регламентів, уніфікованих карток, форм заяв і переліків документів, тоді як індивідуалізовані процедури з комплексним фактичним складом вимагають гнучкішого процедурного інструментарію, але зі збереженням обов'язкових гарантій участі та мотивування [105; 122].

З урахуванням цифровізації публічного адміністрування доцільно виокремлювати процедури за рівнем автоматизації. Існують провадження, де більшість процесуальних дій здійснюється людиною посадовою особою, а також

провадження, де значна частина дій реалізується через інформаційні системи, реєстри та електронні сервіси. У таких випадках предметом правової оцінки є як кінцеве рішення, так і належність алгоритмів та електронних операцій до визначеного законом процедурного порядку [123; 181].

Для доктринальної повноти доцільно згадати дослідження, присвячені окремим секторам процедур, що підтверджує розвиток спеціалізованих підходів у межах загальної класифікації.

О. Лагода у свій час аналізував адміністративну процедуру з позицій практики її застосування, акцентуючи на розмежуванні процедурних моделей у різних сферах адміністративної діяльності [74].

М. Джафарова досліджувала процедурні аспекти прийняття та реалізації управлінських рішень у діяльності органів внутрішніх справ [39].

Г. Фоміч розкривала специфіку адміністративних процедур у публічній службі, де процедурний режим поєднує зовнішні та внутрішні управлінські елементи [179].

А. Щерба обґрунтовував особливості адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування, що важливо для врахування децентралізаційного виміру класифікації [190].

І. Криворучко аналізував принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної адміністрації, що дозволяє пов'язати класифікацію з питанням мінімальних стандартів для всіх типів процедур [66].

Отже, класифікація адміністративних процедур у публічному адмініструванні має будуватися як багатокритеріальна система, що враховує функціональне призначення, ініціатора провадження, характер правового результату, вплив на правове становище особи, рівень стандартизації та автоматизації. Такий підхід створює підґрунтя для уніфікації процедурних моделей у межах різних типів проваджень, за якої забезпечується правова визначеність і передбачуваність діяльності публічної адміністрації.

Процедурна уніфікація у сфері публічного адміністрування є ключовим інструментом забезпечення правової визначеності у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами. Її значення полягає у встановленні загальних, передбачуваних і зрозумілих правил розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ у межах сфери дії загального процедурного законодавства, із можливістю врахування особливостей спеціального регулювання. В умовах фрагментарного адміністративного законодавства саме уніфіковані процедурні стандарти виконують стабілізуючу функцію у механізмі публічного адміністрування.

Правова визначеність як складова принципу верховенства права передбачає можливість особи передбачити правові наслідки дій публічної адміністрації та орієнтувати свою поведінку на зрозумілі правові правила. У цьому сенсі адміністративна процедура є не допоміжним, а базовим елементом реалізації правової визначеності, оскільки саме вона формує очікування щодо строків, послідовності дій органу, участі особи у провадженні та форми управлінського результату.

Нормативне підґрунтя процедурної уніфікації в Україні закладено у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. Стаття 2 цього Закону визначає базові поняття адміністративно-процедурного регулювання, зокрема адміністративне провадження, адміністративну процедуру, адміністративний акт, процедурну дію та процедурне рішення. Водночас стаття 4 Закону закріплює систему принципів адміністративної процедури, а статті 5–18 конкретизують зміст окремих із них, зокрема верховенства права, законності, обґрунтованості, безсторонності, пропорційності, відкритості, своєчасності, офіційності, права особи на участь у провадженні та ефективних засобів правового захисту. Саме ці положення формують загальну основу процедурної уніфікації у тих адміністративних справах, які входять до сфери дії Закону [123].

У доктрині адміністративного права уніфікація процедур розглядається як спосіб подолання надмірної дискреції адміністрації. Так, В. К. Колпаков обґрунтовує, що відсутність єдиних процедурних рамок призводить до ситуації, коли однакові за змістом справи вирішуються різними органами за різними алгоритмами, що підриває довіру до публічної влади та ускладнює судовий контроль [61].

Значення процедурної уніфікації особливо чітко проявляється у сфері адміністративних послуг і реєстраційної діяльності, де масовий характер справ вимагає максимальної стандартизації дій адміністрації. Інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, типові форми заяв, уніфіковані строки розгляду виступають практичними інструментами реалізації загальних процедурних вимог і дозволяють мінімізувати ризики вибіркового підходу до заявників [105; 122].

Водночас процедурна уніфікація не означає повної одноманітності всіх адміністративних проваджень. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX виходить із поєднання загальних процедурних стандартів і спеціального регулювання, допускаючи відступи від загального порядку лише за умови їх прямого закріплення в законі та за умови збереження базових процесуальних гарантій. Такий підхід дозволяє узгодити потребу у правовій визначеності з особливостями окремих сфер публічного адміністрування [123].

У судовій практиці процедурна уніфікація та визначеність розглядаються як передумова ефективного судового контролю і як складова принципу верховенства права. Конституційний Суд України у рішенні від 22. 09. 2005 № 5-рп/2005 наголосив, що правове регулювання має бути чітким, зрозумілим і передбачуваним для адресатів, аби особа могла розуміти правові наслідки дій публічної влади. У рішенні від 29. 06. 2010 № 17-рп/2010 Суд додатково зазначив, що нечіткість норм і можливість їх довільного тлумачення створюють ризик свавільного застосування владних повноважень. За відсутності чітко визначених процедурних правил

ускладнюється перевірка правомірності рішень суб'єктів владних повноважень та порушується принцип правової визначеності [153; 154].

Процедурна уніфікація має істотне значення і для забезпечення рівності перед законом та недискримінації. Однакові процедурні вимоги для всіх учасників адміністративного провадження унеможливають встановлення прихованих привілеїв або необґрунтованих обмежень, що особливо важливо у дозвільних і контрольно-наглядових процедурах, де управлінське рішення може істотно впливати на економічну діяльність або інші соціально значущі інтереси. У наукових працях Т. Коломоєць наголошується, що процедурна уніфікація є необхідною умовою формування сталої адміністративної практики, яка, у свою чергу, зменшує кількість спорів між особами та публічною адміністрацією. За відсутності уніфікованих процедурних стандартів навіть формально законні рішення можуть сприйматися як несправедливі через різницю у способах їх прийняття [57].

Особливого значення процедурна уніфікація набуває в умовах цифровізації публічного адміністрування. Електронні реєстри, автоматизовані сервіси та інформаційні системи передбачають алгоритмізацію процедурних дій, що може зменшувати простір для необґрунтованого індивідуального відхилення від встановленого порядку за умови належного нормативного та технічного проєктування. У цьому контексті уніфікація процедур слугує правовою основою для впровадження електронних адміністративних послуг та забезпечення однакових стандартів для користувачів цифрових сервісів [181].

Водночас відсутність належної процедурної уніфікації у цифровому середовищі може призводити до прихованої трансформації процедурних правил через підзаконні акти або технічні рішення, що не мають достатнього нормативного обґрунтування. Саме тому процедурна уніфікація повинна спиратися на закон, а не на суто адміністративну практику або технічні регламенти.

Можна дійти висновку, що процедурна уніфікація у системі публічного адміністрування виступає ключовим чинником забезпечення правової визначеності,

рівності учасників адміністративного провадження та ефективного судового контролю. Вона створює єдину процедурну основу для різних видів адміністративних справ, не нівелюючи їх особливостей, але забезпечуючи мінімальні стандарти правомірності діяльності публічної адміністрації. Це дозволяє розглядати уніфікацію процедур не як технічний елемент реформування, а як структурну умову реалізації принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування.

Отже, можна констатувати, що адміністративна процедура у системі публічного адміністрування є юридично визначеним порядком розгляду й вирішення індивідуальної справи, який забезпечує перехід від компетенції органу до конкретного правового результату для приватної особи та робить дії адміністрації передбачуваними і контрольованими. Водночас у практиці публічного адміністрування цей порядок реалізується у різних видах процедур, зокрема сервісних, дозвільних, реєстраційних і контрольно-наглядових, що зумовлює відмінності у способі ініціювання справи, складі учасників, характері матеріалів справи та юридичних наслідках рішення. Саме тому подальший виклад логічно зосередити на стадійній структурі адміністративної процедури та її юридичних елементах як загальній моделі, яка у вказаних видах процедур наповнюється конкретним змістом, а також на процедурних гарантіях прав приватної особи, що мають забезпечуватися на кожній стадії у межах сфери дії загального процедурного законодавства та з урахуванням особливостей спеціальних процедур.

2.2. Стадійна структура адміністративної процедури та її юридичні елементи

Стадійна структура адміністративної процедури відображає внутрішню логіку переходу від виникнення адміністративної справи до настання юридичних наслідків для приватної особи. Вона забезпечує послідовність і взаємозв'язок дій

суб'єкта владних повноважень, у межах яких компетенція реалізується у конкретному індивідуальному рішенні. Кожна стадія має власне юридичне значення, однак лише у сукупності вони формують цілісний процедурний цикл.

Попередньо стадійна організація адміністративної процедури була розглянута як елемент її загальної архітекτονіки у доктринальному вимірі. Натомість тут увага зосереджується на авторській систематизації стадій адміністративної процедури та на з'ясуванні їх юридичного змісту в межах цілісного процедурного циклу. Такий підхід дає змогу перейти від загального теоретичного опису внутрішньої побудови процедури до аналізу тих стадій, через які реалізуються владні повноваження і забезпечуються процесуальні гарантії приватної особи.

У межах цього дослідження адміністративну процедуру доцільно розглядати як послідовність чотирьох взаємопов'язаних стадій.

1. Ініціювання адміністративної справи, що охоплює виникнення підстав для розгляду, початок адміністративного провадження та визначення процесуального статусу учасників.

2. Дослідження обставин справи, збирання та оцінювання матеріалів, у межах яких формується фактична основа майбутнього рішення і забезпечується участь приватної особи.

3. Прийняття адміністративного акта, що передбачає юридичне оформлення волевиявлення адміністративного органу, його мотивування, визначення форми та дотримання встановлених строків.

4. Доведення адміністративного акта до відома адресата, набрання ним чинності, виконання та пов'язані з цим процедурні наслідки [77; 160].

Така структуризація дозволяє уникнути ототожнення адміністративної процедури з окремими управлінськими діями та підкреслює її цілісний характер. Порухення вимог на будь-якій зі стадій впливає на законність усього процедурного процесу, оскільки стадії перебувають у функціональному зв'язку між собою. Саме тому подальший аналіз здійснюється послідовно відповідно до визначених стадій,

із зосередженням на їх юридичних елементах і значенні для забезпечення правомірності управлінського результату.

Зокрема, ініціювання адміністративної справи є початковою стадією адміністративної процедури, з якої виникають процедурні правовідносини між адміністративним органом та учасниками провадження. Саме на цьому етапі відбувається формування предмета адміністративної справи, визначаються межі компетенції адміністративного органу у конкретній ситуації та окреслюється коло осіб, права, свободи чи законні інтереси яких можуть бути зачеплені майбутнім адміністративним актом.

Юридичне значення стадії ініціювання полягає в тому, що з моменту відкриття адміністративної справи діяльність суб'єкта владних повноважень переходить у процедурний режим, у межах якого будь-які подальші дії мають відповідати встановленому законом порядку. Відсутність належного оформлення початку провадження або ігнорування вимог щодо його відкриття створює ризик ухвалення рішення поза процедурою, що ставить під сумнів його правомірність незалежно від змісту.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX передбачає дві основні моделі ініціювання адміністративної справи: за заявою фізичної чи юридичної особи та з ініціативи суб'єкта владних повноважень. Такий підхід відображає різноманіття адміністративних правовідносин і кореспондує з поділом адміністративних процедур на сервісні, дозвільні, реєстраційні та контрольно-наглядові [91].

Ініціювання адміністративної справи за заявою особи є характерним для сервісних і значної частини дозвільних та реєстраційних процедур. У цих випадках звернення заявника виступає юридичним фактом, з яким закон пов'язує обов'язок адміністративного органу прийняти заяву, розпочати її розгляд та ухвалити рішення у межах визначеного предмета звернення. Подання заяви запускає процедуру і

одночасно визначає її межі, оскільки адміністративний орган не вправі виходити за рамки заявлених вимог без належних правових підстав [91].

Водночас у контрольно-наглядових та примусових процедурах адміністративна справа може ініціюватися без волевиявлення приватної особи. Підставами для початку таких проваджень можуть бути планові заходи контролю, результати моніторингу, звернення інших суб'єктів, інформація з реєстрів або безпосереднє виявлення адміністративним органом ознак порушення. За таких умов особливого значення набуває законність підстав ініціювання та належна процесуальна фіксація початку провадження, оскільки саме з цього моменту виникають обмеження у сфері прав і свобод приватної особи [139].

На стадії ініціювання також визначається процесуальний статус учасників адміністративної справи. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-ІХ розмежовує заявника, адресата адміністративного акта, заінтересованих осіб та інших учасників адміністративної процедури. Таке розмежування має принципове значення, оскільки від процесуального статусу залежить обсяг прав на участь у провадженні, подання доказів, отримання інформації та використання засобів правового захисту [52].

Процесуальний статус заявника у справах, що ініціюються за зверненням, характеризується активною участю в процедурі. Заявник має право подавати документи, пояснення та клопотання, отримувати інформацію про хід провадження і розраховувати на прийняття рішення у межах установлених законом строків. Натомість у процедурах, ініційованих адміністрацією, особа здебільшого набуває статусу адресата майбутнього адміністративного акта або заінтересованої особи, що потребує забезпечення додаткових процедурних гарантій інформування та участі [123].

Важливим елементом стадії ініціювання є визначення моменту відкриття адміністративного провадження. Саме з цього моменту для адміністративного органу виникає обов'язок дотримуватися процедурних строків, забезпечувати

комунікацію з учасниками справи та утримуватися від будь-яких дій, що можуть вплинути на права особи поза межами процедури. Зволікання з відкриттям провадження або фактичне здійснення владних дій без його формального оформлення створює ситуацію правової невизначеності для адресата.

У практиці публічного адміністрування поширеними є випадки, коли на стадії ініціювання відбувається фактичне ухилення від процедурних вимог, зокрема шляхом неприйняття заяви, формального залишення її без розгляду або початку контрольних дій без належного процесуального рішення. Такі ситуації мають істотне значення для подальшої оцінки правомірності дій адміністрації, оскільки порушення процедури на початковому етапі впливає на законність усієї адміністративної справи [174].

З огляду на це стадія ініціювання адміністративної справи повинна розглядатися як самостійний юридичний елемент адміністративної процедури, а не як суто організаційний або підготовчий етап. Від правильності визначення підстав початку провадження, процесуального статусу учасників і моменту його відкриття залежить легітимність наступних стадій, зокрема збирання та оцінювання матеріалів справи, а також можливість реалізації процедурних гарантій приватної особи.

Саме тому аналіз наступної стадії адміністративної процедури потребує зосередження на тому, яким чином у межах уже відкритої адміністративної справи здійснюється збирання та оцінювання матеріалів, формуються докази та вибудовується комунікація між адміністративним органом і приватною особою.

Стадія збирання та оцінювання матеріалів адміністративної справи є центральною у процедурі, оскільки саме на цьому етапі формується фактична основа майбутнього адміністративного акта. Від повноти, належності та достовірності зібраних матеріалів залежить можливість адміністративного органу ухвалити обґрунтоване рішення, а також подальша оцінка його правомірності у разі адміністративного або судового контролю.

Після відкриття адміністративного провадження адміністративний орган зобов'язаний вжити заходів для всебічного з'ясування обставин справи. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює принцип офіційності у статті 16, відповідно до якої адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи. Цей підхід конкретизується у статті 52 Закону, яка передбачає, що адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності, а також визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. Такий підхід відображає публічно-правову природу адміністративної процедури та покладає на адміністрацію активний обов'язок щодо формування фактичної основи рішення, а не лише пасивне реагування на подані документи [123].

Збирання матеріалів справи може здійснюватися у різних формах залежно від виду адміністративної процедури. У сервісних і реєстраційних провадженнях воно зазвичай обмежується перевіркою поданих документів, отриманням відомостей з державних реєстрів та інформаційних систем. У дозвільних і контрольно-наглядових процедурах обсяг матеріалів є значно ширшим і може включати акти перевірок, висновки експертів, результати оглядів, запити до інших органів, а також пояснення посадових осіб і приватних осіб [220].

Важливим елементом цієї стадії є доказування, під яким у контексті адміністративної процедури слід розуміти процес встановлення фактичних обставин, на яких ґрунтується управлінське рішення. На відміну від судового провадження, доказування в адміністративній процедурі не має змагального характеру, однак це не звільняє адміністративний орган від обов'язку діяти об'єктивно, неупереджено та з урахуванням усіх релевантних даних [183].

Оцінювання матеріалів справи передбачає їх аналіз з точки зору належності, достовірності та достатності для прийняття рішення. Адміністративний орган

повинен не тільки формально зібрати матеріали, а й здійснити їх критичну оцінку, співвіднести між собою та з вимогами матеріального права. Використання неповних або однобічно зібраних даних призводить до ухвалення рішень, що не відповідають фактичним обставинам справи, і створює підстави для їх скасування [215].

Окреме значення на цій стадії має взаємодія адміністративного органу з приватною особою. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX передбачає обов'язок адміністративного органу забезпечувати участь особи у розгляді адміністративної справи, зокрема шляхом інформування учасників провадження, роз'яснення їхніх прав та обов'язків, надання можливості подавати документи, докази, пояснення та заперечення. Загальні гарантії участі особи закріплено у статті 17 цього Закону, право на подання пояснень і зауважень у справі конкретизовано у статті 54, а право бути заслуханим до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на права, свободи чи законні інтереси особи, визначено у статті 63. Така комунікація виконує інформаційну і гарантійну функцію, забезпечуючи реальну участь особи у процедурі до моменту прийняття адміністративного рішення [123].

Комунікація з особою може здійснюватися у письмовій, електронній або іншій формі, передбаченій законом, залежно від характеру процедури та технічних можливостей адміністративного органу. При цьому вибір форми комунікації не повинен звужувати обсяг процесуальних прав особи або ускладнювати її участь у справі. Особливої уваги потребують ситуації, коли матеріали справи формуються переважно на підставі інформації, отриманої від інших органів або з автоматизованих систем [123].

На стадії збирання та оцінювання матеріалів справи виникають також питання меж адміністративного розсуду. Адміністративний орган вправі самотійно визначати способи отримання інформації та оцінки доказів, однак такий розсуд має здійснюватися в межах закону і з урахуванням принципу пропорційності.

Перевищення цих меж шляхом збору надмірної інформації або ігнорування значущих обставин порушує баланс між публічним інтересом і правами особи [183].

Практика адміністративних судів показує, що дефекти збирання та оцінювання матеріалів справи часто стають самостійною підставою для висновку про протиправність рішення суб'єкта владних повноважень або для скасування судових рішень попередніх інстанцій як передчасних. Верховний Суд звертає увагу на те, що суди й адміністративні органи мають з'ясувати всі обставини, які можуть мати значення для правильного вирішення спору, і належно дослідити докази, інакше висновки вважаються необґрунтованими [108].

Окремо судова практика підкреслює, що належне з'ясування обставин охоплює як формальне долучення документів, так і їх оцінювання у сукупності та усунення суперечностей між різними групами доказів. У випадках, коли судові рішення не містять оцінки письмовим поясненням та доказам, а встановлення істотних обставин не підтверджено процесуальними діями, Верховний Суд вказує на порушення вимог повноти дослідження фактичної основи спору [120].

У спорах, де предметом оскарження є індивідуальні рішення адміністрації, значення має також забезпечення можливості особи надати пояснення і заперечення щодо матеріалів, які покладено в основу рішення. Якщо особі не забезпечено своєчасного ознайомлення з матеріалами та можливості подати пояснення, це розглядається судами як істотний процедурний дефіцит, що впливає на правомірність рішення і якість адміністративного розгляду [106].

Узагальнюючи підхід касаційної інстанції, можна зазначити, що суди перевіряють як наявність формальних посилань на матеріали справи, так і реальність їх дослідження та зв'язок між установленими обставинами і висновками органу. За відсутності такого зв'язку порушення стадії збирання і оцінювання матеріалів трансформується у підставу для визнання рішення протиправним або для направлення справи на новий розгляд [111].

Отже, стадія збирання та оцінювання матеріалів адміністративної справи виконує системоутворюючу функцію у процедурі, поєднуючи фактичну основу рішення з процесуальними гарантіями участі особи. Від якості реалізації цієї стадії залежить зміст майбутнього адміністративного акта і його сприйняття як правомірного та обґрунтованого у подальшому правозастосуванні.

Стадія прийняття адміністративного акта є кульмінаційною у структурі адміністративної процедури, оскільки саме на цьому етапі відбувається юридичне оформлення результату розгляду адміністративної справи та трансформація зібраних фактичних даних у владне рішення, що має обов'язковий характер для адресата. Прийняття адміністративного акта завершує внутрішній процес формування волі адміністративного органу і водночас відкриває зовнішній вимір реалізації цього рішення у правовідносинах з приватною особою.

Адміністративний акт у процедурному сенсі є формою індивідуального правозастосування, через яку суб'єкт владних повноважень реалізує свою компетенцію у конкретній справі. Його прийняття можливе лише за умови дотримання попередніх стадій процедури, зокрема належного ініціювання провадження та всебічного з'ясування обставин справи. Відсутність процедурного зв'язку між цими стадіями призводить до формального характеру рішення і створює ризик визнання його протиправним [98].

Ключовим елементом стадії прийняття адміністративного акта є його мотивування. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX встановлює вимоги до мотивування адміністративного акта у статті 72. Відповідно до цієї статті адміністративний акт, прийнятий у письмовій формі, або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, повинен мати мотивувальну частину, крім випадків, прямо передбачених законом. У мотивувальній частині зазначаються фактичні обставини справи, зміст документів і відомостей, врахованих під час розгляду, посилання на докази або інші матеріали справи, а також детальна правова оцінка встановлених обставин. Належне

мотивування виконує не тільки інформаційну функцію для адресата адміністративного акта, а й забезпечує можливість перевірки законності та обґрунтованості рішення у разі його адміністративного або судового оскарження [73].

Значення мотивування особливо зростає у несприятливих для особи адміністративних актах, зокрема у випадках відмови у наданні адміністративної послуги, анулювання дозволу або застосування обмежувальних заходів. У таких ситуаціях відсутність чітко викладених мотивів або їх формальний характер позбавляє особу можливості зрозуміти причини втручання у її права і фактично унеможлиблює ефективний захист.

Форма адміністративного акта є ще одним обов'язковим елементом цієї стадії. Загальним правилом є прийняття адміністративного акта у письмовій електронній або паперовій формі, що забезпечує фіксацію волевиявлення органу, стабільність правового результату та можливість його подальшого використання як доказу. Водночас у випадках, передбачених законом, зокрема з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути прийнято в усній формі. У такому разі мають забезпечуватися передбачені законом способи доведення його до відома особи, фіксації та письмового підтвердження [52; 77].

Вибір форми адміністративного акта має як технічне, так і юридичне значення. Невідповідність форми вимогам закону або відсутність обов'язкових реквізитів може ускладнювати встановлення змісту рішення, моменту його прийняття або особи, яка його ухвалила. У випадках, прямо визначених законом, істотні дефекти форми чи компетенції можуть зумовлювати нікчемність адміністративного акта, тоді як окремі описки або технічні помилки підлягають виправленню без зміни суті акта. Отже, правові наслідки порушення форми мають оцінюватися з урахуванням характеру дефекту, його впливу на зміст рішення та можливість особи реалізувати право на захист.

Строки прийняття адміністративного акта становлять самостійний елемент адміністративної процедури, який безпосередньо пов'язаний із принципом правової визначеності та вимогою здійснення владних повноважень у розумний строк. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює принцип своєчасності і розумного строку у статті 13, відповідно до якої адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію або приймає процедурне рішення протягом розумного строку, але не пізніше граничних строків, визначених законом. Водночас стаття 34 цього Закону передбачає, що граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом і може визначатися сукупністю строків для окремих етапів адміністративної процедури. Такий підхід забезпечує поєднання загальної процедурної гарантії своєчасності з можливістю диференціації строків у різних сферах публічного адміністрування [123; 168].

Нормативне закріплення строків має системний характер і кореспондує з конституційною гарантією права на судовий захист та принципом верховенства права, що охоплює вимогу передбачуваності та своєчасності дій публічної влади. У контексті адміністративної процедури строк виконує функцію обмеження дискреції, оскільки встановлює часові межі, в яких адміністративний орган повинен сформулювати та реалізувати свою волю у конкретній справі [64].

Спеціальні закони конкретизують строки для окремих видів адміністративних процедур. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI у статті 10 встановлює, що строк надання адміністративної послуги визначається законом і, як правило, не може перевищувати тридцяти календарних днів з дня подання заяви, якщо інше прямо не передбачено законом. Відповідне правило спрямоване на забезпечення передбачуваності адміністративної діяльності та запобігання безпідставному затягуванню розгляду заяви [122].

У сфері дозвільних процедур часові межі визначаються, зокрема, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005

№ 2806-IV. Стаття 4-1 цього Закону встановлює граничні строки видачі документів дозвільного характеру та передбачає застосування принципу мовчазної згоди у разі їх порушення. Такий підхід свідчить про те, що строк формує додатковий гарантійний механізм реалізації прав приватної особи [128].

Невиконання обов'язку прийняти адміністративний акт у встановлений або розумний строк може кваліфікуватися як бездіяльність суб'єкта владних повноважень та бути предметом судового оскарження відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Таким чином, строк виступає повноцінною юридичною гарантією, від якої залежить реальність здійснення права та ефективність адміністративної процедури [51].

Отже, строки прийняття адміністративного акта виконують регулятивну та гарантійну функції, обмежують часові межі дискреції адміністративного органу і забезпечують передбачуваність правового становища приватної особи. Затягування розгляду справи фактично нівелює зміст права на звернення до адміністрації, оскільки відсутність рішення у визначений строк позбавляє особу можливості реалізувати надані їй законом права або своєчасно скористатися засобами їх захисту.

Порушення строків прийняття адміністративного акта часто стає предметом судового оскарження як форма бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Адміністративні суди у таких справах оцінюють не лише факт перевищення строку, а й наявність об'єктивних підстав для затримки, а також поведінку органу у процесі розгляду справи. Це ще раз підтверджує, що строк є не допоміжним, а повноцінним елементом адміністративної процедури [98; 101].

Стадія прийняття адміністративного акта також пов'язана з питанням внутрішньої організації прийняття рішень у межах адміністративного органу. Йдеться про розмежування повноважень між посадовими особами, колегіальними та одноособовими органами, а також про дотримання встановлених правил внутрішнього погодження. Хоча такі питання мають внутрішньоорганізаційний характер, їх порушення може впливати на законність зовнішнього

адміністративного акта, якщо воно призвело до прийняття рішення неналежним суб'єктом [87].

Отже, стадія прийняття адміністративного акта є ключовою ланкою адміністративної процедури, у межах якої поєднуються фактичні обставини справи, правова оцінка та владне волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації. Саме на цьому етапі процедура набуває завершеного юридичного вигляду, а вимоги до мотивування, форми та строків виступають необхідними умовами легітимності управлінського результату.

Стадія доведення адміністративного акта до відома адресата є завершальною у процедурному циклі, оскільки саме через належне повідомлення управлінський результат переходить у площину зовнішньої дії щодо конкретної особи. За загальним правилом адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк не встановлено законом або самим адміністративним актом. Тому неналежне доведення акта до відома адресата не слід розглядати як суто технічний дефект, оскільки воно може впливати на момент набрання актом чинності, перебіг строків його оскарження та можливість особи реалізувати право на захист.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX пов'язує момент набрання чинності адміністративним актом із належним доведенням його до відома відповідної особи. Відповідно до статті 74 цього Закону адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом. Порядок доведення адміністративного акта до відома особи визначено статтею 75 Закону. Це означає, що доведення рішення до адресата виступає не технічною дією, а юридично значущим елементом адміністративної процедури, від якого залежить початок чинності акта, перебіг строків його оскарження та реалізація пов'язаних із ним прав і обов'язків [123].

Спосіб доведення адміністративного акта до відома адресата має відповідати вимогам закону та характеру процедури. Повідомлення може здійснюватися шляхом вручення письмового рішення, направлення його поштою, засобами електронного зв'язку або через електронні інформаційні системи, якщо такий спосіб передбачений законодавством. Обраний спосіб повинен забезпечувати можливість підтвердження факту та часу доведення рішення до відома особи, оскільки ці обставини мають істотне значення у разі виникнення спору [98].

Належне доведення адміністративного акта до відома адресата тісно пов'язане з вимогами до його змісту. Рішення має бути викладене у формі, зрозумілій для сприйняття, містити відомості про порядок та строки його виконання, а також інформацію про можливість і спосіб оскарження. Відсутність або неповнота таких відомостей може ускладнювати реалізацію права особи на захист, впливати на перебіг строків оскарження та враховуватися під час оцінки правомірності дій адміністративного органу [49].

Виконання адміністративного акта є наступним елементом цієї стадії і полягає у реалізації встановлених у ньому приписів. Залежно від характеру рішення виконання може полягати у вчиненні активних дій адміністративним органом, утриманні від певних дій, внесенні записів до реєстрів або створенні умов для реалізації права адресата. У сервісних та реєстраційних процедурах виконання часто здійснюється самим органом автоматично, тоді як у контрольно-наглядових та примусових процедурах воно може вимагати додаткових дій з боку адресата.

Процедурне значення виконання адміністративного акта полягає в тому, що саме на цьому етапі виявляється реальна ефективність адміністративної процедури. Формально законне і мотивоване рішення втрачає практичний сенс, якщо воно не реалізується або виконується з істотним порушенням встановленого порядку. У таких випадках предметом правової оцінки стає зміст акта і поведінка адміністративного органу після його прийняття.

Особливу увагу на цій стадії слід приділити процедурним наслідкам доведення адміністративного акта до відома адресата. До них належать набрання актом чинності щодо відповідної особи, виникнення, зміна або припинення її прав і обов'язків, початок перебігу строків для адміністративного чи судового оскарження, а також можливість виконання акта у встановленому законом порядку. Саме ці наслідки дозволяють оцінити, чи було дотримано принцип правової визначеності у відносинах між адміністрацією та особою [168].

Неналежне доведення адміністративного акта до відома адресата неодноразово визнавалося судами істотним процедурним порушенням, що впливає на можливість реалізації права на оскарження та виконання рішення. Показовою є позиція Верховного Суду, викладена у постанові від 03. 07. 2019 у справі № 826/12123/16, де суд дійшов висновку, що початок перебігу строку на оскарження пов'язується саме з моментом належного повідомлення особи про прийняте рішення. За відсутності доказів своєчасного та належного вручення рішення особі строк на його оскарження не може вважатися таким, що розпочався, а покладення негативних наслідків на особу у зв'язку з формальним прийняттям акта є неправомірним. Суд підкреслив, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний довести факт і спосіб повідомлення адресата, оскільки саме на нього покладається тягар підтвердження дотримання процедурних вимог [102].

Таким чином, стадія доведення адміністративного акта до відома адресата, його виконання та пов'язані з цим процедурні наслідки завершують адміністративну процедуру як цілісний юридичний процес. Саме на цьому етапі управлінське рішення переходить із внутрішньої сфери діяльності адміністрації у площину реальних правовідносин з приватною особою, що надає процедурі завершеного та практично значущого характеру.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що стадійна структура адміністративної процедури утворює послідовний юридично значущий ланцюг дій адміністративного органу від моменту ініціювання адміністративної справи та

визначення процесуального статусу учасників, через збирання й оцінювання матеріалів та належну комунікацію з особою, до прийняття адміністративного акта з дотриманням вимог щодо мотивування, форми і строків, а також його доведення до відома адресата, виконання і настання процедурних наслідків. Такий підхід дозволяє розглядати процедуру не як формальний порядок дій, а як юридичну конструкцію, у якій кожна стадія має самостійне значення для законності та передбачуваності управлінського результату і створює передумови для його подальшої перевірки у порядку адміністративного або судового оскарження у разі порушення встановлених вимог. У зв'язку з цим далі доцільно перейти до аналізу процедурних гарантій прав приватної особи, які мають забезпечуватися з урахуванням виду адміністративної справи, характеру адміністративного акта, рівня втручання у права особи та винятків, прямо передбачених законом.

2.3. Процедурні гарантії прав приватної особи в адміністративних процедурах

Адміністративно-правова доктрина виходить з того, що адміністративна процедура має сенс як система процедурних гарантій, через які забезпечується законність, обґрунтованість і контрольованість індивідуальних рішень у взаємодії публічної адміністрації з приватною особою. У сучасних українських підходах ці гарантії описуються як мінімальний стандарт належного адміністрування, який однаково важливий для сервісних, дозвільних, реєстраційних і контрольно-наглядових проваджень, бо саме вони зменшують ризик одностороннього збирання матеріалів, процедурних помилок і довільного використання розсуду [18; 78].

У європейській традиції такі гарантії узгоджуються з ідеєю доброго адміністрування (*good administration*) і сприймаються як вимоги до щоденної процедурної поведінки адміністрації, а не як факультативні правила. Цю логіку добре відображає Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/ Rec(2007)7,

яка систематизує базові очікування до адміністративних процедур у відносинах з приватними особами, а також підходи SIGMA, де належне адміністрування розглядається як інституційний критерій якості публічної адміністрації у європейському адміністративному просторі [215; 219].

Відповідно процедурні гарантії прав приватної особи доцільно розглядати як взаємопов'язаний блок мінімальних вимог, які мають забезпечуватися у межах сфери дії загального адміністративно-процедурного законодавства та з урахуванням особливостей конкретного виду адміністративної справи. Уявляється доцільним виділити і проаналізувати такі ключові гарантії:

- а) право на участь і право бути заслуханим до ухвалення адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи;
- б) принцип пропорційності як критерій меж адміністративного розсуду;
- в) прозорість і передбачуваність процедури, включно з належним інформуванням та доступом до матеріалів справи;
- г) обов'язок мотивування адміністративного акта у випадках, визначених законом;
- г) дотримання розумних строків як елемент правової визначеності;
- д) внутрішній перегляд і адміністративне оскарження як гарантія виправлення помилок адміністрації та додатковий засіб захисту прав особи [207].

Нормативною основою такого підходу виступають загальні приписи Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ, які закріплюють принципи і права учасників провадження та задають рамку оцінки процедурної якості управлінського рішення [123].

Запропонований перелік гарантій дозволяє далі перейти від загальної характеристики адміністративної процедури до прикладного аналізу того, які саме процесуальні права і обов'язки формують справедливий порядок розгляду справи, як вони обмежують розсуд, і через які механізми забезпечується перевірюваність адміністративного рішення в адміністративному та судовому порядку.

Право приватної особи бути вислуханою в адміністративній процедурі є процедурною гарантією, що забезпечує можливість впливу адресата адміністративного акта на формування фактичної основи справи до моменту ухвалення рішення. У межах публічного адміністрування це право спрямоване на запобігання прийняттю індивідуальних рішень на підставі односторонньо зібраних матеріалів та забезпечує врахування позиції особи у справах, що впливають на її права, свободи чи законні інтереси [7].

Конституційним підґрунтям цієї гарантії є стаття 19 Конституції України, яка зобов'язує суб'єктів владних повноважень діяти у визначений законом спосіб. У процедурному вимірі вимога діяти у спосіб, передбачений законом, означає необхідність дотримання встановленого порядку розгляду справи, який включає залучення особи до процедури до прийняття рішення. Додаткове значення мають статті 40 та 55 Конституції України, які закріплюють право на звернення та право на судовий захист як елементи взаємодії особи з публічною владою [64].

Нормативне закріплення права бути вислуханим здійснене в Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. Зокрема, пункт 12 частини першої статті 4 цього Закону визначає гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні як один із принципів адміністративної процедури. Стаття 17 встановлює, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом шляхом надання пояснень та/або заперечень до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на її право, свободу чи законний інтерес. Водночас стаття 63 спеціально регулює розгляд і вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження та визначає випадки, коли заслуховування не проводиться [123]. Таким чином, участь особи пов'язується із ключовим моментом процедури, коли управлінський результат ще формується, а не після його ухвалення.

У науковій доктрині адміністративного права право бути заслуханим розглядається як складова процесуальної моделі належного адміністрування. Так, Р.

Мельник, аналізуючи загальні стандарти адміністративної процедури, підкреслює, що участь особи у прийнятті рішення є необхідною умовою легітимності індивідуального адміністративного акта, оскільки дозволяє органу отримати інформацію, якою він не завжди володіє на момент початку провадження [79].

Процесуальний вимір цієї гарантії посилюється через механізм судового контролю. Частина друга статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV прямо відносить до критеріїв перевірки рішень суб'єктів владних повноважень оцінку того, чи діяла адміністрація з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Це означає, що недотримання права бути вислуханим має значення для подальшої судової оцінки правомірності адміністративного акта [51].

У практиці Верховного Суду право особи на участь у процедурі розглядається як самостійний елемент законності управлінського рішення. Зокрема, у постанові Верховного Суду від 16. 09. 2021 у справі № 420/9061/20 зазначено, що відсутність реальної можливості надати пояснення та заперечення до прийняття рішення у справах із негативними наслідками для особи свідчить про порушення процедурних гарантій і може бути підставою для визнання акта протиправним [112].

На доктринальному рівні Е. Демський звертає увагу, що право бути заслуханим не зводиться до формального повідомлення особи про перебіг провадження, а передбачає створення умов для активної участі в адміністративній справі через подання пояснень, документів та реагування на аргументи адміністрації [36]. Такий підхід дозволяє розглядати участь особи як інструмент підвищення якості адміністративних рішень, а не як додатковий формальний обов'язок органу.

Особливого значення ця гарантія набуває у процедурах із несприятливими наслідками, зокрема у контрольно-наглядових та примусових провадженнях. У таких справах адміністративна справа часто ініціюється з ініціативи органу, що об'єктивно підвищує ризик одностороннього формування матеріалів. Саме тому

участь особи на стадії збирання та оцінювання матеріалів справи має забезпечувати можливість подати пояснення та зауваження до моменту прийняття рішення [123].

У цьому контексті показовими є положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. Стаття 10 цього Закону закріплює права суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а спеціальні положення щодо оформлення результатів заходу контролю передбачають можливість подання зауважень і заперечень до акта перевірки. Це функціонально відображає ідею участі особи у формуванні матеріалів справи та запобігає односторонньому закріпленню висновків контролюючого органу [139].

Наукове обґрунтування зв'язку між участю особи та обґрунтованістю рішення міститься у працях Т. О. Коломоєць, яка підкреслює, що участь адресата адміністративного акта у процедурі дозволяє зменшити кількість помилкових рішень і знижує конфліктний потенціал адміністративних правовідносин, оскільки особа отримує можливість впливати на перебіг справи до її завершення [58, с. 156–170].

Водночас реалізація права бути вислуханим не означає обов'язку адміністративного органу погодитися з позицією особи. Процедурна гарантія полягає у забезпеченні можливості викласти позицію та в обов'язку органу розглянути подані матеріали по суті. Це має відображатися у мотивувальній частині адміністративного акта через пояснення, які доводи враховані, а які відхилені і з яких підстав [206].

Таким чином, право бути заслуханим та участь особи у процедурі становлять базову процедурну гарантію прав приватної особи в адміністративних процедурах. Вони забезпечують включення адресата у процес формування матеріалів справи, підвищують обґрунтованість управлінських рішень та створюють передумови для ефективного адміністративного і судового контролю.

Принцип пропорційності є однією з ключових процедурних гарантій прав приватної особи в адміністративних процедурах, оскільки визначає допустимі межі втручання публічної адміністрації у сферу прав, свобод і законних інтересів адресата адміністративного акта. У процедурному вимірі пропорційність виконує функцію коригування адміністративного розсуду, обмежуючи можливість застосування владних повноважень у спосіб, який перевищує необхідний для досягнення публічної мети [206].

Конституційне підґрунтя принципу пропорційності в діяльності публічної адміністрації випливає зі статті 19 Конституції України, яка вимагає дотримання як меж повноважень, так і установленого законом способу їх реалізації. У поєднанні зі статтею 8 Конституції України, що закріплює принцип верховенства права, це означає, що адміністративне втручання має бути юридично виправданим, необхідним і співмірним з огляду на правові наслідки для особи [64].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX прямо закріплює принцип пропорційності як один із загальних принципів адміністративної процедури. У статті 4 цей принцип включено до системи принципів адміністративної процедури, а його зміст розкрито у статті 11 Закону. У процедурному вимірі це означає, що адміністративний орган повинен забезпечувати необхідний баланс між метою адміністративного акта та несприятливими наслідками для прав, свобод чи законних інтересів особи. Адміністративний орган має обирати такий спосіб вирішення справи, який є придатним для досягнення законної мети, необхідним у конкретних обставинах і не створює для особи надмірного обтяження порівняно з очікуваним публічним результатом [123]. Таким чином, пропорційність виступає матеріально-правовою вимогою і одночасно процедурним стандартом оцінки допустимості управлінського рішення.

Адміністративний розсуд у цьому контексті не є довільним. Він обмежений, по-перше, законом, по-друге, метою, для досягнення якої надано повноваження, і, по-третє, процедурними гарантіями, що забезпечують баланс між публічним

інтересом і приватними правами. Саме через принцип пропорційності процедура дозволяє перевірити, чи не було обрано надмірний або необґрунтований спосіб впливу у конкретній адміністративній справі [206].

У науковій літературі пропорційність розглядається як обов'язковий елемент юридичної оцінки управлінських рішень, із підкресленням того, що реалізація адміністративного розсуду має здійснюватися з урахуванням співвідношення між метою втручання і тими негативними наслідками, які воно створює для особи. Такий підхід дозволяє розглядати пропорційність не як абстрактний принцип, а як практичний інструмент оцінки конкретних рішень адміністрації. Процедурне значення пропорційності особливо чітко проявляється у несприятливих адміністративних процедурах, зокрема у дозвільних, контрольно-наглядових та примусових провадженнях. У таких справах адміністративний орган зазвичай має кілька можливих варіантів реагування, і саме процедура повинна забезпечити вибір того варіанта, який відповідає публічній меті без надмірного обмеження прав адресата [150].

Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV закріплює принцип пропорційності як один із критеріїв перевірки правомірності рішень суб'єктів владних повноважень. Частина друга статті 2 КАС України передбачає, що адміністративні суди оцінюють, чи були рішення прийняті пропорційно, тобто з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для особи і метою, на досягнення якої спрямоване рішення. Це підтверджує, що пропорційність є юридично значущою як на процедурному етапі, так і на етапі судового контролю [51].

У практиці Верховного Суду принцип пропорційності застосовується як інструмент оцінки меж адміністративного розсуду. Так, суд, зокрема, зазначив, що навіть за наявності формальних підстав для втручання орган зобов'язаний обрати такий спосіб реалізації повноваження, який не створює надмірного тягаря для

приватної особи. У цій справі суд звернув увагу на необхідність співвіднесення обраного заходу з фактичними обставинами та наслідками для адресата [161].

На доктринальному рівні В. Мартиновський, Ю. Мех та В. Настюк підкреслюють, що пропорційність у діяльності публічної адміністрації тісно пов'язана з вимогою обґрунтованості рішень і не може розглядатися поза процедурою їх прийняття. На думку науковців, саме процедура створює умови для перевірки того, чи були адміністративним органом розглянуті альтернативні варіанти втручання і чи обрано найменш обтяжливий з них [3, с. 47–52].

Межі адміністративного розсуду проявляються також через обов'язок мотивування рішення. Якщо орган посиляється на власний розсуд, він зобов'язаний пояснити, чому саме обраний варіант реагування відповідає публічній меті і чому інші варіанти не могли бути застосовані у конкретній ситуації. Відсутність такого пояснення свідчить про формальний характер посилання на розсуд і ускладнює перевірку пропорційності рішення.

У спеціальному законодавстві ідея пропорційного адміністративного втручання простежується, зокрема, у сфері державного нагляду та контролю. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V використовує ризикорієнтований підхід до організації контрольної діяльності, що передбачає врахування ступеня ризику від провадження господарської діяльності при визначенні інтенсивності контрольних заходів. Такий підхід не є повним аналогом принципу пропорційності, однак функціонально наближений до нього, оскільки орієнтує адміністративне втручання на співвіднесення контрольного навантаження з характером і рівнем потенційної небезпеки [139].

Науковий аналіз С. Стеценка свідчить, що саме через принцип пропорційності адміністративна процедура дозволяє узгодити імперативний характер владних повноважень із необхідністю захисту прав приватної особи, оскільки процедура

обмежує свободу вибору органу рамками розумної необхідності. Це підтверджує значення пропорційності як процесуальної, а не лише матеріальної гарантії [160].

Отже, принцип пропорційності та визначення меж адміністративного розсуду виступають важливими процедурними гарантіями прав приватної особи, які забезпечують співмірність адміністративного втручання з публічною метою та запобігають надмірному обмеженню прав адресата. Реалізація цих гарантій можлива лише за умови належної організації процедури, що створює передумови для аналізу альтернатив, мотивування вибору та подальшого судового контролю.

Прозорість та передбачуваність адміністративних процедур є процедурними гарантіями, що забезпечують можливість приватної особи орієнтувати свою поведінку відповідно до зрозумілих правил діяльності публічної адміністрації. У межах адміністративної процедури ці гарантії спрямовані на усунення ситуацій, коли рішення ухвалюються на підставі невідомих або непублічних критеріїв, а особа позбавлена можливості передбачити правові наслідки звернення чи втручання адміністрації.

Конституційне значення прозорості діяльності органів публічної адміністрації впливає зі статті 8 Конституції України, яка закріплює принцип верховенства права, та зі статті 19 Конституції України, що вимагає дії у визначений законом спосіб. Передбачуваність як складова правової визначеності означає, що адміністративна процедура має бути організована так, щоб адресат рішення міг заздалегідь знати порядок дій органу, строки розгляду справи, вимоги до документів і можливі результати провадження [64].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює відкритість як один із принципів адміністративної процедури. Стаття 12 цього Закону передбачає обов'язок адміністративного органу забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, пов'язаної з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї, а також право учасника адміністративного провадження знати про початок провадження і про своє право на

участь у ньому. Стаття 28 Закону конкретизує право учасника адміністративного провадження ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги та копії, крім відомостей, що відповідно до закону належать до інформації з обмеженим доступом. Крім того, стаття 47 покладає на адміністративний орган обов'язок повідомляти учасників адміністративного провадження про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права й обов'язки. Таким чином, прозорість адміністративної процедури реалізується через систему конкретних процесуальних обов'язків адміністративного органу, що забезпечують передбачуваність і відкритість адміністративного провадження [68].

Доступ до інформації у сфері публічного адміністрування має різні правові режими, які не слід ототожнювати. Доступ учасника адміністративного провадження до матеріалів конкретної адміністративної справи регулюється передусім Законом України «Про адміністративну процедуру» і виступає елементом права на участь у провадженні. Натомість Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI встановлює загальний режим доступу до публічної інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників. У цьому законі гарантії права на доступ до публічної інформації визначено у статті 3, а обов'язок розпорядників інформації оприлюднювати відомості про свою діяльність закріплено у статті 15. Таке нормативне регулювання формує загальні передумови прозорості публічної адміністрації, але не замінює спеціального процедурного права учасника справи на ознайомлення з матеріалами адміністративного провадження [129].

У наукових працях Р. Куйбіди і В. Шишкіна прозорість адміністративної діяльності розглядається як необхідна умова ефективного захисту прав приватної особи, оскільки прихованість процедур або невизначеність критеріїв рішень позбавляє особу можливості належним чином реалізувати свої процесуальні права. Такий підхід підкреслює, що прозорість має не інформаційний, а юридичний характер і прямо впливає на законність управлінських рішень [96, с. 213–218].

Передбачуваність адміністративної процедури забезпечується також через встановлення чітких строків розгляду справ і фіксацію процедурних етапів. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX виходить із необхідності дотримання розумних строків і передбачає, що затягування розгляду справи без належних підстав порушує права особи. Для адресата рішення строки є не технічним елементом, а інструментом планування власних дій і захисту інтересів [123].

Судова практика підтверджує значення прозорості та передбачуваності як умов законності адміністративних рішень і ефективності їх судового контролю. Верховний Суд у постанові від 14. 08. 2024 у справі № 560/12984/23 звернув увагу, що невідповідність матеріалів, покладених в основу рішення (зокрема акта перевірки), встановленим вимогам оформлення унеможлиблює належну оцінку об'єктивності висновків адміністративного органу щодо наявності або відсутності порушень. Це означає, що відсутність чіткої, зрозумілої та дотриманої процедури й належної фіксації її результатів створює ризик свавільного втручання у права особи та ускладнює перевірку правомірності рішення [110].

У контексті доступу до матеріалів адміністративної справи важливе значення має можливість особи ознайомитися з документами та відомостями, на яких ґрунтується або може ґрунтуватися майбутній адміністративний акт. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює відповідну гарантію у статті 12 як елемент принципу відкритості, а також у статті 28, яка передбачає право учасника адміністративного провадження ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги та копії, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, крім відомостей, що відповідно до закону належать до інформації з обмеженим доступом. Така можливість забезпечує перевірку повноти та достовірності фактичної основи майбутнього рішення ще до його прийняття та сприяє реалізації права особи на участь в адміністративній процедурі [123].

Науковий аналіз С. Петков акцентує увагу на тому, що правова визначеність у діяльності публічної адміністрації досягається не тільки через формальну наявність процедурних норм, а й через їх послідовне застосування та однакове тлумачення адміністративними органами. У цьому сенсі прозорість адміністративної процедури виконує стабілізуючу функцію, зменшуючи ризики різної практики у подібних справах [99].

Особливого значення прозорість набуває в умовах цифровізації публічного адміністрування. Використання електронних реєстрів, автоматизованих сервісів і електронних каналів комунікації зумовлює необхідність нормативної визначеності правил автоматизованого розгляду, зрозумілості критеріїв прийняття рішень, можливості перевірки результату та забезпечення права особи отримати пояснення щодо підстав адміністративного акта. За відсутності таких вимог електронні процедури можуть створювати додаткові бар'єри для реалізації прав приватної особи та відтворювати процедурну невизначеність у цифровій формі [214].

Таким чином, прозорість, передбачуваність і доступ до інформації є взаємопов'язаними процедурними гарантіями, які забезпечують можливість усвідомленої участі особи в адміністративній процедурі та створюють умови для ефективного контролю за діяльністю публічної адміністрації. Їх дотримання є необхідною передумовою правової визначеності та стабільності адміністративних правовідносин.

Внутрішній перегляд та адміністративне оскарження становлять завершальний елемент системи процедурних гарантій прав приватної особи в адміністративних процедурах, оскільки забезпечують можливість виправлення помилок адміністративного органу без негайного звернення до суду. У процедурному вимірі ці механізми спрямовані на самокорекцію діяльності публічної адміністрації та зменшення конфліктності адміністративних правовідносин.

Конституційною основою адміністративного оскарження є стаття 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод будь-якими не забороненими законом способами. Адміністративне оскарження в цьому контексті розглядається як самостійний правовий засіб захисту, що не підміняє судовий контроль, а передує йому або застосовується альтернативно залежно від законодавчої моделі [64].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX закріплює право особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в адміністративному та/або судовому порядку. Закон встановлює загальні правила подання та розгляду скарг, визначає суб'єктів розгляду скарги, строки оскарження та вимоги до процедури її розгляду [123]. Принципово, що адміністративне оскарження не слід ототожнювати з первинним адміністративним провадженням щодо прийняття адміністративного акта. Воно виступає самостійним процедурним засобом захисту, який дозволяє перевірити правомірність адміністративного акта, процедурної дії, процедурного рішення або бездіяльності адміністративного органу та виправити помилки без негайного звернення до суду.

Перегляд адміністративного акта в адміністративному порядку здійснюється суб'єктом розгляду скарги, визначеним законом. Залежно від організаційної моделі відповідної сфери таким суб'єктом може бути орган вищого рівня або інший адміністративний орган, уповноважений розглядати скаргу. Водночас слід відмежовувати адміністративне оскарження від інших форм самокорекції адміністрації, зокрема виправлення опісок і помилок, відкликання або визнання адміністративного акта таким, що втратив чинність у випадках, передбачених законом. Така модель дозволяє усунути помилки, пов'язані з неправильним з'ясуванням обставин справи, порушенням процедурних вимог або неправильним застосуванням норм матеріального права, без залучення судових інституцій.

У доктрині адміністративного права І. Міщук і Б. Киричук підкреслюють, що адміністративне оскарження виконує подвійну функцію: з одного боку, забезпечує захист прав приватної особи, а з іншого – слугує інструментом внутрішнього контролю за законністю діяльності адміністрації. Такий підхід дозволяє розглядати перегляд не як формальну інстанційність, а як елемент управлінської відповідальності органу за власні рішення [89].

Процедурна цінність адміністративного оскарження полягає в тому, що воно дозволяє перевірити не лише кінцевий адміністративний акт, а й попередній перебіг адміністративного провадження. Під час розгляду скарги має оцінюватися дотримання стадій процедури, забезпечення права бути вислуханим, повнота зібраних матеріалів, обґрунтованість мотивування та пропорційність обраного способу втручання. Це робить адміністративне оскарження самостійним процедурним засобом перевірки та виправлення помилок адміністрації, пов'язаним із гарантіями, розглянутими у попередніх підпунктах.

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV виходить із гарантії судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах. Адміністративне оскарження не повинно розглядатися як універсальна обов'язкова передумова звернення до суду. Обов'язковість досудового порядку можлива лише у випадках, прямо встановлених законом. Тому адміністративне оскарження є важливим, але не таким, що автоматично замінює або блокує судовий контроль [51].

Водночас судова практика враховує результати адміністративного перегляду при оцінці добросовісності поведінки сторін та повноти використання наданих законом засобів захисту.

У практиці Верховного Суду сформовано підхід, за яким адміністративне оскарження має забезпечувати розгляд скарги по суті, з установленням наявності або відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги скаржника, і з перевіркою правомірності оскаржуваного рішення. У постанові Верховного Суду від 29. 10.

2018 у справі № 826/14749/16 суд виходив з того, що питання дотримання формальних вимог до оформлення скарги та доданих документів підлягає перевірці на підготовчій стадії, тоді як після переходу до розгляду скарги по суті відмова з підстав суто формальних недоліків не відповідає призначенню процедури та свідчить про неналежний розгляд скарги [121].

Наукові дослідження І. Самсіна вказують, що ефективність адміністративного оскарження безпосередньо залежить від процедурних гарантій його здійснення, зокрема від неупередженості органу перегляду, дотримання строків та обов'язку мотивувати рішення за результатами розгляду скарги [156]. Це підтверджує, що адміністративний перегляд не може розглядатися як другорядний етап процедури.

Спеціальне законодавство також містить положення про адміністративне оскарження як обов'язковий або факультативний елемент процедури. Наприклад, Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 № 2755-VI передбачає детальну процедуру адміністративного оскарження рішень контролюючих органів, встановлюючи строки, стадії та правові наслідки подання скарги [100].

Цей приклад демонструє, що адміністративне оскарження може бути нормативно деталізованим і відігравати самостійну роль у захисті прав платника.

У збірнику наукових праць за редакцією О. Нечитайла звертається увага на те, що адміністративне оскарження має виконувати як компенсаційну, так і превентивну функцію, стимулюючи адміністративні органи дотримуватися процедурних стандартів уже на первинному етапі прийняття рішень. Усвідомлення неминучості перегляду підвищує якість адміністративних актів і дисциплінує адміністрацію [44].

Таким чином, внутрішній перегляд і адміністративне оскарження виступають невід'ємним елементом системи процедурних гарантій прав приватної особи в адміністративних процедурах. Вони забезпечують можливість оперативного виправлення процедурних і матеріально-правових помилок, доповнюють судовий контроль і завершують систему процедурного захисту прав особи у публічно-

правових відносинах, не ототожнюючись із первинним адміністративним провадженням щодо прийняття адміністративного акта.

Отже, обґрунтовано, що процедурні гарантії прав приватної особи слід розглядати як системоутворювальний елемент адміністративної процедури, який визначає її правозахисний зміст і відмежовує адміністративну процедуру від суто організаційного порядку діяльності публічної адміністрації. Доведено, що сукупність таких гарантій, як право особи на участь у провадженні, право бути заслуханою, доступ до матеріалів справи, обов'язок мотивування адміністративного акта, дотримання розумних строків, пропорційність адміністративного втручання та можливість внутрішнього перегляду й адміністративного оскарження, формує єдину процедурно-правову конструкцію, спрямовану на забезпечення законності, правової визначеності та перевірюваності індивідуального адміністративного рішення.

Підсумовуючи, доцільно зробити висновок, що результати аналізу стадійної структури адміністративної процедури та системи процедурних гарантій прав приватної особи дозволяють перейти від теоретико-конструктивного осмислення адміністративної процедури до виявлення проблем її практичної реалізації у публічному адмініструванні України.

Висновки до розділу 2

1. Аргументовано, що адміністративна процедура посідає центральне місце у механізмі публічного адміністрування, оскільки забезпечує юридично визначений порядок переходу від компетенції суб'єкта владних повноважень до конкретного індивідуального результату у справі приватної особи. Констатовано, що механізм публічного адміністрування доцільно розуміти як системно організовану сукупність суб'єктів, компетенції, матеріальних і процедурних норм, організаційних форм та юридичних інструментів, у межах якої адміністративна процедура виконує функцію

процесуального впорядкування зовнішньої реалізації владних повноважень. Обґрунтовано, що саме через процедуру забезпечуються передбачуваність, мотивованість, контрольованість і правомірність управлінського рішення у відносинах між публічною адміністрацією та приватною особою.

Визначено, що адміністративна процедура не є самостійним видом публічного адміністрування, а виступає універсальною правовою формою реалізації його зовнішніх напрямів, зокрема сервісного, дозвоільного, реєстраційного, контрольно-наглядового та примусового. Наголошено, що її місце в системі публічного адміністрування розкривається через співвідношення з конституційною вимогою діяти в межах повноважень і у спосіб, передбачений законом. Аргументовано, що саме процедурна форма становить юридичний зміст цього способу, оскільки задає правила відкриття провадження, збирання матеріалів, взаємодії з учасниками, прийняття рішення, його доведення до відома адресата та можливого перегляду чи оскарження.

Осмислено нормативне розміщення адміністративної процедури в системі публічного адміністрування через взаємодію законодавства, що визначає статус і компетенцію органів виконавчої влади, із загальним процедурним законом. Доведено, що Закон України «Про адміністративну процедуру» формує загальну рамку для розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, які входять до сфери його дії, тоді як спеціальне законодавство конкретизує особливості окремих сфер адміністративної діяльності. Констатовано, що таке співвідношення загального і спеціального регулювання забезпечує системність процедурної організації публічного адміністрування, підвищує порівнюваність адміністративних практик та створює передумови для однакового застосування права різними адміністративними органами.

Визначено, що співвідношення адміністративної процедури з адміністративною послугою, управлінським рішенням та іншими формами діяльності публічної адміністрації має будуватися на чіткому розмежуванні

результату, форми його зовнішнього вираження та регламентованого порядку досягнення такого результату. Констатовано, що адміністративна послуга є видом публічно-владного результату, який досягається за зверненням особи, тоді як адміністративна процедура виступає універсальною правовою формою розгляду та вирішення відповідної адміністративної справи. Аргументовано, що управлінське рішення є ширшою категорією, яка охоплює як юридично значущі адміністративні акти, так і внутрішньоорганізаційні рішення, однак адміністративна процедура охоплює насамперед ті рішення і дії, які безпосередньо впливають на права, свободи чи законні інтереси приватних осіб.

Обґрунтовано, що класифікація адміністративних процедур має не формальний, а прикладний характер, оскільки дозволяє визначити належний процедурний режим, обсяг процесуальних гарантій та юридичні наслідки процедурних порушень у конкретній категорії справ. Виділено основні критерії класифікації адміністративних процедур, серед яких функціональне призначення, ініціатор провадження, характер правового результату, вплив на правове становище особи, ступінь стандартизованості та рівень автоматизації. Наголошено, що за функціональним критерієм доцільно виокремлювати сервісні, дозвольні, реєстраційні, контрольно-наглядові процедури та процедури застосування заходів адміністративного примусу. Аргументовано, що багатокритеріальна класифікація дає змогу поєднати уніфікацію базових процедурних стандартів із диференціацією гарантій залежно від характеру втручання у сферу прав та інтересів приватної особи.

Доведено, що особливе значення у структурі публічного адміністрування має процедурна уніфікація, яка виступає ключовим засобом забезпечення правової визначеності, рівності учасників адміністративного провадження та ефективного судового контролю. Констатовано, що уніфіковані процедурні стандарти дозволяють подолати надмірну фрагментарність адміністративного законодавства, зменшити ризик вибіркового підходу до схожих справ та забезпечити стабільність

адміністративної практики. Наголошено, що процедурна уніфікація не означає повної одноманітності всіх адміністративних проваджень, а передбачає поєднання загальної процедурної рамки з галузевими особливостями спеціального регулювання за умови збереження мінімальних процесуальних гарантій для особи.

Аргументовано, що в умовах цифровізації публічного адміністрування значення процедурної уніфікації ще більше посилюється, оскільки електронні реєстри, автоматизовані сервіси та інформаційні системи потребують нормативно визначених і однакових процедурних алгоритмів. Констатовано, що відсутність належної процедурної уніфікації в цифровому середовищі здатна спричинити приховану трансформацію процедурних правил через технічні рішення або підзаконне регулювання, що підвищує ризик відхилення від законодавчо встановлених гарантій. Саме тому уніфікація адміністративних процедур має спиратися на закон як первинну основу правової визначеності та підконтрольності адміністративної діяльності.

Узагальнюючи, обґрунтовано, що адміністративна процедура в системі публічного адміністрування є базовим юридичним механізмом зовнішньої реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень, який поєднує організаційну впорядкованість, правову визначеність, гарантії участі приватної особи та можливість ефективного контролю за результатами владної діяльності. Констатовано, що саме через систему адміністративних процедур забезпечується узгодження матеріально-правового змісту компетенції з процесуальною формою її реалізації, а також створюються передумови для подальшого аналізу стадійної будови адміністративної процедури та процедурних гарантій, що мають забезпечуватися на кожному етапі розгляду індивідуальної адміністративної справи.

2. Доведено, що стадійна структура адміністративної процедури відображає внутрішню юридичну логіку переходу від виникнення адміністративної справи до настання конкретних правових наслідків для приватної особи. Визначено, що адміністративна процедура у цілісному вигляді охоплює чотири взаємопов'язані

стадії, а саме ініціювання адміністративної справи, збирання та оцінювання матеріалів справи, прийняття адміністративного акта, а також доведення цього акта до відома адресата, набрання ним чинності, його виконання і пов'язані з цим процедурні наслідки. Констатовано, що лише у функціональній єдності зазначені стадії утворюють завершений процедурний цикл, а порушення вимог на будь-якому з етапів впливає на правомірність управлінського результату.

Обґрунтовано, що стадія ініціювання адміністративної справи має самостійне юридичне значення, оскільки саме з моменту відкриття провадження виникають процедурні правовідносини між суб'єктом владних повноважень та учасниками справи. Наголошено, що на цій стадії визначаються предмет адміністративної справи, межі компетенції адміністративного органу, підстави початку провадження та процесуальний статус заявника, адресата адміністративного акта, заінтересованих осіб та інших учасників. Аргументовано, що належне оформлення початку провадження переводить діяльність адміністративного органу у процедурний режим і створює юридичну основу для реалізації подальших стадій, тоді як дефекти ініціювання породжують ризик ухвалення рішення поза межами належної адміністративної процедури.

Визначено, що стадія збирання та оцінювання матеріалів справи виконує системоутворюючу функцію у структурі адміністративної процедури, оскільки саме на цьому етапі формується фактична основа майбутнього адміністративного акта. Визначено, що обов'язок адміністративного органу всебічно з'ясувати обставини справи, зібрати релевантні матеріали, критично їх оцінити та співвіднести з вимогами матеріального права становить центральний зміст цієї стадії. Осмислено, що доказування в адміністративній процедурі має публічно-правову природу і не зводиться до пасивного сприйняття поданих документів, а передбачає активну діяльність адміністративного органу щодо встановлення істотних фактів. Наголошено, що належна комунікація з приватною особою, забезпечення її участі у провадженні, можливість подавати пояснення, документи та клопотання є

невід'ємними юридичними елементами цієї стадії й одночасно виступають гарантіями обґрунтованості майбутнього рішення.

Констатовано, що стадія прийняття адміністративного акта є кульмінаційною у процедурному циклі, оскільки саме на цьому етапі фактичні обставини справи трансформуються у владне волевиявлення адміністративного органу, яке набуває юридично обов'язкового характеру для адресата. Визначено, що ключовими елементами цієї стадії є мотивування адміністративного акта, дотримання встановленої форми його зовнішнього вираження та прийняття рішення у визначений або розумний строк. Аргументовано, що мотивування виконує інформаційну і гарантійну функції, оскільки забезпечує зв'язок між установленими фактами, правовими підставами та кінцевим результатом розгляду справи, а також створює умови для перевірки законності й обґрунтованості акта у порядку адміністративного або судового оскарження. Наголошено, що строк прийняття адміністративного акта виступає самостійною юридичною гарантією, яка обмежує часові межі дискреції адміністративного органу і забезпечує передбачуваність правового становища приватної особи.

Обґрунтовано, що завершальна стадія доведення адміністративного акта до відома адресата, його виконання та пов'язані з цим процедурні наслідки має вирішальне значення для набуття актом зовнішньої дії та реального впливу на правове становище особи. Визначено, що адміністративний акт, за загальним правилом, набирає чинності щодо відповідної особи з моменту належного доведення його до відома адресата, якщо інше не встановлено законом або самим адміністративним актом. Констатовано, що саме з цією стадією пов'язуються початок перебігу строків на виконання рішення, адміністративне чи судове оскарження, а також виникнення, зміна або припинення прав і обов'язків приватної особи. Аргументовано, що належне повідомлення особи про зміст адміністративного акта, порядок його виконання та можливості оскарження є

необхідною умовою реалізації принципу правової визначеності та завершеності адміністративної процедури.

Осміслено значення судової практики для оцінки юридичних елементів кожної стадії адміністративної процедури. Наголошено, що адміністративні суди перевіряють не тільки кінцевий результат діяльності суб'єкта владних повноважень, а й те, чи було належно відкрито провадження, повно і неупереджено з'ясовано обставини справи, забезпечено участь особи, дотримано вимог до мотивування, форми, строків і повідомлення адресата. Констатовано, що процесуальні дефекти на будь-якій зі стадій можуть мати самостійне значення для визнання адміністративного акта протиправним, оскільки порушення процедурного шляху прийняття рішення впливає на його легітимність незалежно від змісту.

Узагальнюючи проведений аналіз, доведено, що стадійна структура адміністративної процедури є не формальною схемою дій, а цілісною юридичною конструкцією, в якій кожна стадія має самостійне функціональне та гарантійне значення. Визначено, що ініціювання справи забезпечує перехід до процедурного режиму, збирання та оцінювання матеріалів формує фактичну основу рішення, прийняття адміністративного акта закріплює владний результат у належній юридичній формі, а доведення його до відома адресата та реалізація завершують процедурний цикл і надають йому зовнішньої дії. Саме тому стадійна побудова адміністративної процедури виступає базовою умовою законності, передбачуваності, контрольованості та перевірюваності діяльності публічної адміністрації у відносинах із приватною особою.

3. Доведено, що процедурні гарантії прав приватної особи становлять системоутворювальний елемент адміністративної процедури та визначають її правозахисний зміст у структурі публічного адміністрування. Констатовано, що адміністративна процедура набуває юридичної цінності як упорядкована система дій адміністративного органу і одночасно як система мінімальних вимог, через які забезпечуються законність, обґрунтованість, передбачуваність і контрольованість

індивідуального адміністративного рішення. Аргументовано, що такі гарантії мають загальний характер у межах адміністративних справ, які входять до сфери адміністративно-процедурного регулювання, однак їх конкретний зміст і спосіб реалізації залежать від виду справи, характеру адміністративного акта, рівня втручання у права особи та винятків, прямо передбачених законом.

Визначено, що базовою процедурною гарантією прав приватної особи є право на участь у провадженні та право бути заслуханою до прийняття несприятливого адміністративного акта. Наголошено, що ця гарантія забезпечує реальне включення адресата у процес формування фактичної основи справи, надає йому можливість подавати пояснення, документи, зауваження та заперечення, а адміністративному органу дозволяє врахувати обставини, які не можуть бути встановлені лише шляхом одностороннього збирання матеріалів. Обґрунтовано, що право бути заслуханим має не декларативний, а процесуально дієвий характер, оскільки його недотримання розглядається як самостійний дефект законності адміністративного рішення і впливає на можливість його подальшого судового захисту.

Доведено, що принцип пропорційності є самостійною процедурною гарантією, яка визначає межі адміністративного розсуду та забезпечує співмірність втручання публічної адміністрації з публічною метою, для досягнення якої надано відповідне повноваження. Констатовано, що у процедурному вимірі пропорційність зобов'язує адміністративний орган перевірити правові й фактичні підстави для втручання та обрати такий варіант рішення, який є придатним, необхідним і найменш обтяжливим для приватної особи. Аргументовано, що саме через процедуру стає можливою перевірка того, чи були розглянуті альтернативні варіанти реагування, чи належно обґрунтовано обраний спосіб владного впливу і чи не створює він надмірного тягара для адресата адміністративного акта.

Осмислено значення прозорості, передбачуваності та доступу до інформації як взаємопов'язаних гарантій прав приватної особи в адміністративній процедурі. Визначено, що прозорість забезпечує відкритість діяльності адміністративного

органу, а передбачуваність надає особі можливість орієнтувати свою поведінку відповідно до зрозумілих правил, строків, вимог до документів та можливих результатів провадження. Наголошено, що доступ до матеріалів адміністративної справи є інформаційною і одночасно гарантійною категорією, оскільки дозволяє особі перевірити фактичну основу майбутнього рішення, подати пояснення щодо зібраних матеріалів та забезпечити реальну участь у провадженні до його завершення. Обґрунтовано, що у сучасних умовах цифровізації публічного адміністрування значення цих гарантій посилюється, оскільки нормативна визначеність правил автоматизованого розгляду, зрозумілість критеріїв електронної взаємодії, можливість перевірки результату та доступність інформації стають необхідною умовою недопущення прихованої процедурної невизначеності.

Констатовано, що обов'язок мотивування адміністративного акта становить одну з ключових гарантій перевірюваності адміністративного рішення. Доведено, що мотивування не зводиться до формального викладення правової норми або загальної вказівки на компетенцію органу, а має розкривати зв'язок між установленими фактичними обставинами справи, оціненими доказами, застосованими нормами права та висновком адміністративного органу. Аргументовано, що саме через мотивувальну частину рішення особа отримує можливість зрозуміти причини прийняття адміністративного акта, оцінити його законність та визначити доцільність адміністративного чи судового оскарження. Водночас належне мотивування виступає обов'язковою передумовою контролю за межами адміністративного розсуду та за дотриманням принципу пропорційності.

Визначено, що дотримання розумних строків адміністративного провадження є важливою процедурною гарантією, тісно пов'язаною з принципом правової визначеності. Наголошено, що строк у адміністративній процедурі виконує організаційну і гарантійну функції, оскільки захищає особу від безпідставного затягування розгляду справи, невизначеності її правового становища та фактичного блокування реалізації права через адміністративну бездіяльність. Обґрунтовано, що

своєчасність прийняття рішення обмежує часові межі дискреції адміністративного органу та формує необхідні умови для ефективного захисту прав приватної особи як у межах самої адміністративної процедури, так і у випадку її подальшого оскарження.

Доведено, що внутрішній перегляд та адміністративне оскарження виступають завершальною гарантією у системі захисту прав приватної особи в адміністративній процедурі. Констатовано, що зазначені механізми забезпечують можливість виправлення як процедурних, так і матеріально-правових помилок без негайного звернення до суду, водночас не підміняючи собою судовий контроль. Наголошено, що адміністративне оскарження доцільно розглядати як самостійний процедурний засіб захисту, у межах якого перевіряється не тільки кінцевий результат, а й попередній процес розгляду справи, включаючи дотримання права на участь, повноту збирання матеріалів, належність мотивування та пропорційність адміністративного втручання. Аргументовано, що ефективність цього інституту залежить від неупередженості суб'єкта розгляду скарги, дотримання строків та обов'язку мотивувати рішення, прийняте за результатами розгляду скарги.

Узагальнюючи, обґрунтовано, що процедурні гарантії прав приватної особи формують єдину взаємопов'язану конструкцію, яка надає адміністративній процедурі характеру справедливого, підконтрольного і передбачуваного правового механізму. Виділено, що до цієї конструкції належать право на участь у провадженні, право бути заслуханою, доступ до матеріалів справи, прозорість і передбачуваність процедури, дотримання розумних строків, обов'язок мотивування адміністративного акта, принцип пропорційності та можливість внутрішнього перегляду й адміністративного оскарження. Саме сукупність зазначених гарантій відмежовує адміністративну процедуру від суто організаційного порядку діяльності публічної адміністрації та перетворює її на повноцінний юридичний інструмент забезпечення законності, правової визначеності та перевірюваності індивідуального адміністративного рішення.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур в Україні

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX стало системною спробою уніфікувати правила розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ у діяльності суб'єктів владних повноважень. До набрання чинності цим Законом адміністративні процедури регулювалися фрагментарно через численні спеціальні закони та підзаконні акти, що призводило до відсутності єдиного підходу до процесуального порядку ухвалення адміністративних рішень [40].

Нормативне значення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX полягає у формуванні загальної процедурної рамки для всієї системи публічного адміністрування. Уже у статті 1 Закону визначено його предмет регулювання як встановлення порядку розгляду та вирішення адміністративних справ, що безпосередньо спрямовані на реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. Таким чином, законодавець закріпив адміністративну процедуру як самостійний елемент правового регулювання, а не як похідний аспект організаційної діяльності адміністрації [123].

Базовий характер Закону проявляється насамперед у закріпленні загальних принципів адміністративної процедури. Стаття 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX визначає систему принципів адміністративної процедури, зокрема верховенство права, законність, юридичну визначеність, рівність перед законом, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, розсудливість, пропорційність, відкритість, своєчасність, офіційність, гарантування права особи на участь у провадженні та ефективні засоби

правового захисту. Статті 5–18 цього Закону конкретизують зміст відповідних принципів. У такий спосіб принципи адміністративної процедури перестають бути суто доктринальними орієнтирами і набувають прямого нормативного значення для адміністративних справ, що входять до сфери дії цього Закону [123].

Важливою ознакою Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX як базового процедурного акта є нормативне закріплення загальної логіки адміністративного провадження. Закон встановлює правила ініціювання провадження, визначення учасників, підготовки справи до розгляду, дослідження обставин, прийняття адміністративного акта, його оформлення, доведення до відома адресата, адміністративного оскарження та виконання адміністративного акта. Це дозволяє застосовувати єдину процедурну логіку до адміністративних справ, які входять до сфери дії Закону, з урахуванням особливостей, прямо встановлених спеціальними законами.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX також уперше на загальному рівні системно врегулював процесуальний статус учасників адміністративного провадження. Зокрема, стаття 28 Закону визначає права та обов'язки учасників адміністративного провадження, включаючи право брати участь у провадженні, ознайомлюватися з матеріалами справи, подавати докази, заявляти клопотання та оскаржувати адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу. Водночас право особи бути заслуханою до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на її права, свободи чи законні інтереси, конкретизується статтями 17 і 63 цього Закону. Стаття 49 Закону конкретизує порядок залучення адресата та заінтересованих осіб до участі в адміністративному провадженні. Це має принципове значення для забезпечення процесуальної рівноваги між публічною адміністрацією та приватною особою, оскільки участь особи у процедурі не зводиться лише до подання заяви або отримання кінцевого результату [123].

Базовий характер Закону проявляється і в регламентації адміністративного акта як результату адміністративного провадження. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX визначає прийняття рішення у справі, форму, зміст і мотивування адміністративного акта, порядок набрання ним чинності, доведення до відома особи, чинність та підстави нікчемності адміністративного акта. Зокрема, стаття 72 Закону встановлює вимоги до мотивування адміністративного акта, статті 74–75 регулюють набрання ним чинності та порядок доведення до відома особи, а стаття 77 визначає підстави нікчемності адміністративного акта. Нормативне закріплення обов'язку мотивування рішення має особливе значення для подальшого судового контролю та адміністративного оскарження, оскільки створює перевірювану основу управлінського результату [123].

Разом із тим аналіз Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX як базового процедурного акта виявляє низку проблем його нормативної конструкції. Закон декларує універсальність, але водночас містить значну кількість відсилок до спеціального законодавства, що ускладнює його пряме застосування у конкретних сферах [40]. Це породжує питання щодо меж дії загального процедурного закону та співвідношення його норм зі спеціальними процедурами, що буде предметом подальшого аналізу.

Крім того, Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX не охоплює всі форми діяльності публічної адміністрації, залишаючи поза сферою свого прямого регулювання окремі види внутрішніх процедур, нормативне регулювання та деякі види масових автоматизованих дій [123]. Така модель з одного боку, дозволяє зберегти гнучкість адміністративної діяльності, а з іншого, створює ризики неоднокового тлумачення меж процедурного регулювання на практиці.

У підсумку Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX виконує функцію базового процедурного акта, який формує

загальні стандарти розгляду адміністративних справ і створює нормативну основу для уніфікації адміністративних процедур в Україні. Водночас його реалізація неминуче стикається з проблемами узгодження із спеціальним законодавством і адміністративною практикою, що зумовлює необхідність подальшого аналізу співвідношення загального процедурного закону зі спеціальними нормативними актами.

Співвідношення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX із спеціальним законодавством є центральною проблемою сучасного етапу розвитку адміністративно-процедурного регулювання в Україні. Запровадження загального процедурного закону об'єктивно змінило нормативну архітектуру публічного адміністрування, оскільки вперше було встановлено єдині базові правила розгляду індивідуальних адміністративних справ для всіх суб'єктів владних повноважень.

Нормативна модель, закладена у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, ґрунтується на поєднанні загального процедурного регулювання та допустимих спеціальних особливостей. Відповідно до статті 1 цього Закону, він регулює відносини адміністративних органів з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Водночас стаття 3 Закону передбачає, що законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, однак такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом [56; 123].

Таким чином, загальний процедурний закон виконує роль основного регулятора адміністративної процедури, а спеціальні акти можуть відступати від нього лише за умови чіткої і недвозначної законодавчої вказівки.

Такий підхід відповідає логіці системного тлумачення адміністративного законодавства і спрямований на подолання довільності у визначенні процедурних

правил. Водночас у практичному вимірі реалізація цієї моделі стикається з істотними труднощами, зумовленими великою кількістю спеціальних законів, що були прийняті до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX і не були приведені у відповідність до його положень.

Спеціальне законодавство у сфері публічного адміністрування традиційно орієнтоване на регулювання матеріальних повноважень органів та окремих процедурних дій, але не на вибудовування цілісної процедурної логіки. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» від 06. 09. 2012 № 5203-VI зосереджений на визначенні результату владної діяльності, організації центрів надання послуг та інформаційному забезпеченні заявників, залишаючи поза увагою низку процедурних аспектів, зокрема питання участі заінтересованих осіб, доступу до матеріалів справи та внутрішнього перегляду рішень [122]. У таких випадках загальний процедурний закон покликаний компенсувати прогалини спеціального регулювання.

Аналогічна ситуація спостерігається у сфері реєстраційних процедур. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV у статті 25 визначає перелік реєстраційних дій, а стаття 26 встановлює строки проведення державної реєстрації. Подібний підхід застосовано і в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV, де стаття 18 визначає порядок проведення державної реєстрації прав, а стаття 19 встановлює строки її проведення. Водночас зазначені закони не завжди містять розгорнуте регулювання процесуальних гарантій участі особи у розгляді справи, доступу до матеріалів справи та вимог до мотивування рішень про відмову у проведенні реєстраційної дії. У таких випадках значення мають загальні положення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, зокрема стаття 17 щодо гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, стаття 28 щодо прав учасників провадження, стаття 51 щодо доступу

до матеріалів справи та стаття 72 щодо мотивування адміністративного акта [125; 126].

Водночас у дозвільній та ліцензійній сферах спеціальне законодавство нерідко формує самодостатні процедурні моделі. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06. 09. 2005 № 2806-IV та Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02. 03. 2015 № 222-VIII містять розгорнуті приписи щодо строків, підстав відмови, порядку анулювання дозволів і ліцензій [128; 138].

У таких випадках виникає питання про межі застосування загального процедурного закону та допустимість відступів від його принципів.

Є підстави стверджувати, що проблемність співвідношення загального і спеціального законодавства посилюється тим, що спеціальні акти часто містять лише часткове процедурне регулювання. Це призводить до ситуації, коли окремі елементи адміністративної процедури врегульовані спеціальним законом, а інші залишаються поза його межами. За відсутності чітких правил субсидіарного застосування загального процедурного закону адміністративні органи схильні або ігнорувати його положення, або застосовувати їх вибірково [123].

Судова практика відіграє важливу роль у формуванні підходів до співвідношення загального та спеціального процедурного регулювання. У постанові Верховного Суду від 10. 11. 2022 у справі № 640/18145/21 суд зазначив, що спеціальний закон може відступати від загального процедурного порядку лише у тій частині, у якій він прямо і чітко встановлює інші правила. Відсутність у спеціальному законі регулювання окремих процедурних питань не звільняє суб'єкта владних повноважень від обов'язку дотримуватися загальних процедурних стандартів [117].

Водночас існують сфери, у яких законодавець свідомо застосував модель спеціального процедурного регулювання. Показовим прикладом є Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI, який містить розгорнуте регулювання

порядку прийняття податкових повідомлень-рішень та процедури їх адміністративного оскарження. Зокрема, стаття 58 Податкового кодексу визначає порядок прийняття і надсилання платнику податків податкового повідомлення рішення, а стаття 56 встановлює процедуру адміністративного оскарження рішень контролюючих органів. У таких випадках загальні положення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX застосовуються субсидіарно і лише в частині, що не врегульована спеціальними нормами податкового законодавства [100].

У доктрині адміністративного права звертається увага на те, що відсутність чіткої законодавчої моделі співвідношення загального та спеціального процедурного регулювання створює ризики фрагментації адміністративної практики. Різні органи публічної адміністрації формують власні підходи до застосування процедурних норм, що негативно впливає на правову визначеність та передбачуваність для приватних осіб [97].

Таким чином, співвідношення Закону України «Про адміністративну процедуру» зі спеціальним законодавством характеризується напруженням між прагненням до уніфікації процедурних стандартів і збереженням галузевих особливостей адміністративної діяльності. Саме ця напруга зумовлює появу нормативних прогалин і колізій, які потребують окремого аналізу та системного вирішення.

Фрагментарність нормативного регулювання адміністративних процедур є наслідком тривалого розвитку адміністративного законодавства без єдиного процедурного ядра. До прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX процедурні норми формувалися у межах окремих галузевих актів, що призвело до розпорошення вимог щодо порядку розгляду справ, участі осіб, строків та форми управлінських рішень [172].

Навіть після запровадження загального процедурного закону фрагментарність зберігається через неповну узгодженість спеціального законодавства з його

положеннями. Значна кількість законів і підзаконних актів продовжує містити власні процедурні конструкції, які або не кореспондують загальним принципам адміністративної процедури, або не охоплюють усіх її стадій. Це створює ситуацію нормативної багатшаровості, у межах якої адміністративні органи змушені самостійно визначати, які процедурні норми підлягають застосуванню у конкретній справі.

Колізії процедурного регулювання щодо строків розгляду адміністративних справ проявляються у різному підході загального та спеціального законодавства до тривалості адміністративного провадження та можливостей корекції строків. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює принцип своєчасності і розумного строку у статті 13, відповідно до якої адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію або приймає процедурне рішення протягом розумного строку, але не пізніше граничних строків, визначених законом. Стаття 34 цього Закону встановлює, що граничний строк вирішення окремих категорій справ визначається законом, а якщо протягом такого строку вирішити справу за заявою чи скаргою неможливо, строк може бути одноразово продовжений не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, якщо інше не передбачено законом, із письмовим повідомленням учасників провадження та обґрунтуванням такого рішення не пізніше ніж за три робочі дні до завершення граничного строку [123].

Водночас спеціальне законодавство нерідко встановлює фіксовані строки вчинення окремих адміністративних дій без прямого механізму їх продовження. Так, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV у статті 26 передбачає, що державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців проводиться протягом двадцяти чотирьох годин після надходження документів, крім вихідних і святкових днів. Така нормативна конструкція спрямована на забезпечення оперативності реєстраційних процедур, однак не містить прямо

вираженого процесуального механізму продовження строку розгляду документів у межах самої реєстраційної процедури у випадках наявності об'єктивних перешкод або підвищеної складності справи [126].

У практичному вимірі розбіжність між гнучкою моделлю загального закону та жорсткими строками спеціальних актів створює невизначеність для особи щодо очікуваної тривалості розгляду, наслідків порушення строків і способів захисту у випадку затягування провадження. Саме тому при частковому або фрагментарному процедурному регулюванні у спеціальних законах виникає потреба у субсидіарному застосуванні загальних правил про строки, їх обчислення, поновлення або продовження, а також обов'язок адміністративного органу забезпечити перевірюваність строкових рішень через належне повідомлення і мотивування [123].

Ще одним проявом фрагментарності є те, що спеціальне законодавство нерідко фактично зводить процесуальний статус учасника процедури до ролі особи, яка подає визначений пакет документів для вчинення відповідної адміністративної дії. Натомість Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX комплексно визначає процесуальні права учасника адміністративного провадження. Зокрема, стаття 17 цього Закону закріплює гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, стаття 28 визначає права та обов'язки учасників адміністративного провадження, стаття 51 гарантує доступ до матеріалів справи, стаття 54 передбачає право подавати пояснення та зауваження, а стаття 63 регулює заслуховування учасників адміністративного провадження перед прийняттям адміністративного акта, який може негативно вплинути на їхні права, свободи чи законні інтереси. Такий підхід формує загальний стандарт процесуального статусу учасника адміністративної справи, який не обмежується лише етапом подання заяви, а охоплює весь процес розгляду адміністративної справи [40; 123].

Натомість у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV основна увага зосереджена на порядку подання документів, строках видачі документів дозвільного характеру та переліку підстав для відмови у їх видачі. Зокрема, стаття 4 цього Закону визначає основні принципи державної політики у сфері дозвільної системи, стаття 4-1 встановлює строки видачі документів дозвільного характеру та передбачає застосування принципу мовчазної згоди, а стаття 4-4 регламентує порядок подання документів через дозвільні центри або адміністраторів. Процесуальний статус заявника у межах цього закону розкривається переважно через обов'язок подати визначений перелік документів, тоді як механізми участі у формуванні матеріалів справи або можливість надання пояснень до прийняття несприятливого рішення безпосередньо у межах кожної процедури детально не регламентуються і потребують звернення до положень Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX [128].

Подібна ситуація спостерігається у сфері містобудівної діяльності. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI детально визначає перелік документів та порядок їх подання для отримання права на виконання будівельних робіт. Так, стаття 34 встановлює порядок подання повідомлення або отримання дозволу на виконання будівельних робіт, а стаття 37 регламентує порядок видачі дозволу на виконання будівельних робіт та строки його надання. Водночас процедурні гарантії участі особи у випадку можливого скасування або анулювання дозвільного документа не мають у спеціальному законі такого ж системного врегулювання, як у Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX, що зумовлює необхідність застосування загальних процедурних стандартів для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів [142].

Аналогічний акцент на документальному аспекті простежується у Законі України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI, який

визначає порядок подання заяв та строки внесення відомостей до кадастру. Зокрема, стаття 21 встановлює підстави для внесення відомостей до Державного земельного кадастру, а стаття 24 регламентує порядок подання заяви та строки розгляду відповідних документів. Разом з тим питання повноцінної участі заявника або інших заінтересованих осіб у формуванні матеріалів справи, доступу до зібраних адміністративним органом даних та можливості подання заперечень до прийняття рішення більш системно врегульовані саме положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, зокрема статтями 17, 28, 49, 51, 54 та 63 цього Закону [124].

Колізійність процедурного регулювання також стосується вимог до мотивування адміністративних актів. Загальний процедурний закон встановлює обов'язок зазначення фактичних і правових підстав рішення, проте у ряді спеціальних законів вимоги до мотивування сформульовані мінімально або взагалі відсутні. У таких випадках адміністративні органи схильні посилалися виключно на спеціальні норми, ігноруючи загальні процедурні стандарти [97].

Окрему проблему становить співвідношення процедурних норм законів і підзаконних актів. Конституція України встановлює принцип, за яким органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що підзаконні нормативно-правові акти не можуть встановлювати нові обов'язки або обмеження прав приватної особи, які не передбачені законом [64].

Водночас на практиці значна частина процедурних аспектів адміністративних проваджень деталізується постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади та внутрішніми регламентами. Такі акти нерідко конкретизують порядок подання документів, форму заяв, вимоги до їх оформлення, підстави повернення або залишення без розгляду. Проблема виникає тоді, коли підзаконний акт фактично встановлює додаткові умови реалізації права

або розширює перелік підстав для відмови порівняно із законом, що суперечить принципу ієрархії нормативних актів [137].

Судова практика неодноразово наголошувала на тому, що підзаконний нормативний акт не може звужувати зміст і обсяг прав, визначених законом. Зокрема, Верховний Суд у постанові від 04. 04. 2018 у справі № 826/2042/16 зазначив, що встановлення підзаконним актом додаткових вимог до суб'єкта звернення, які не передбачені законом, є неправомірним, а застосування таких вимог органом влади тягне визнання рішення протиправним [103].

Аналогічна правова позиція відображена у постанові Верховного Суду від 12. 03. 2020 у справі № 826/8917/16, де суд підкреслив, що орган державної влади не вправі посилатися на підзаконний акт як на підставу для відмови у реалізації права, якщо така підстава прямо не встановлена законом. Суд наголосив на пріоритеті закону та недопустимості розширеного тлумачення підзаконних норм на шкоду правам особи [107].

Разом з тим судова практика свідчить і про іншу проблему. Різні судові склади по-різному оцінюють значення процедурних дефектів, пов'язаних із застосуванням підзаконних актів. В одних випадках формальні порушення вимог підзаконного регулювання визнаються такими, що не вплинули на сутність рішення, в інших – навіть незначні процедурні відхилення розцінюються як підстава для його скасування. Така неоднорідність підходів посилює ефект нормативної невизначеності та знижує передбачуваність правозастосування.

Доцільно зазначити, що фрагментарність процедурного регулювання ускладнює також цифровізацію публічного адміністрування. Електронні процедури потребують чітко формалізованих алгоритмів дій, однак за відсутності єдиних процедурних стандартів такі алгоритми часто відтворюють підзаконні або відомчі правила, що не завжди узгоджуються із законом. Це створює ризики автоматизованого відтворення нормативних колізій у цифровому середовищі [193; 214].

Таким чином, фрагментарність і колізії процедурного регулювання є системною проблемою сучасного адміністративного права України, яка проявляється у неузгодженості загального і спеціального законодавства, розбіжностях у процедурних моделях та домінуванні підзаконного регулювання у сфері адміністративних процедур. Саме ці обставини зумовлюють труднощі практичної імплементації процедурних стандартів, що потребує окремого аналізу.

Є підстави стверджувати, що проблеми імплементації процедурних стандартів у діяльності публічної адміністрації пов'язані з особливостями адміністративної практики, організаційної культури та інституційної інерції органів влади. Навіть після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX у багатьох сферах публічного адміністрування зберігається практика застосування звичних відомчих алгоритмів без урахування нових процедурних вимог [193].

Однією з ключових проблем є формальне ставлення до процедурних обов'язків. У практиці адміністративних органів нерідко дотримуються лише мінімальні вимоги щодо строків або переліку документів, тоді як такі елементи, як реальна участь особи у процедурі, право бути заслуханим, доступ до матеріалів справи або повноцінне мотивування рішення, залишаються декларативними. Це свідчить про сприйняття адміністративної процедури як технічного інструменту, а не як юридичної гарантії прав особи.

Проблемною залишається також імплементація вимог щодо мотивування адміністративних актів. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX у статті 72 встановлює, що адміністративний акт, прийнятий у письмовій формі, або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, повинен мати мотивувальну частину, крім випадків, прямо передбачених законом. У мотивувальній частині мають зазначатися фактичні обставини справи, зміст документів та відомостей, врахованих під час розгляду справи, посилання на докази або інші матеріали справи, а також детальна правова оцінка встановлених

обставин. Однак на практиці мотивування нерідко зводиться до формального посилення на норму закону без аналізу конкретних обставин справи та без пояснення причин прийняття саме такого рішення. У подібних ситуаціях процедурні вимоги формально виконуються, проте фактична мета мотивування як інструменту перевірки обґрунтованості управлінського рішення не досягається, що ускладнює ефективний адміністративний і судовий контроль. Складнощі виникають і на стадії збирання та оцінювання матеріалів адміністративної справи. Адміністративні органи не завжди фіксують, які саме докази були враховані, з яких причин певні доводи особи відхилені, а також яким чином здійснювалася оцінка фактичних обставин. Це ускладнює як адміністративне оскарження, так і подальший судовий контроль [91].

Окрему групу проблем становить імплементація процедурних стандартів у масових і типових провадженнях, зокрема у сфері адміністративних послуг та реєстраційної діяльності. У таких процедурах домінує стандартизація та автоматизація, що іноді призводить до механічного застосування правил без урахування індивідуальних обставин справи. Відсутність гнучких процедурних механізмів для реагування на нестандартні ситуації знижує ефективність захисту прав особи.

Проблеми імплементації посилюються у цифровому середовищі. Електронні сервіси та реєстри часто реалізують процедуру через технічні алгоритми, які не завжди відображають повний обсяг процедурних вимог, закріплених у законі. У результаті окремі процесуальні права особи можуть бути обмежені технічною логікою системи, а не нормативним приписом [194; 214].

Інституційним чинником проблем імплементації є недостатній рівень підготовки посадових осіб до застосування загального процедурного закону. Практика показує, що у багатьох органах відсутні внутрішні методичні матеріали, оновлені регламенти або навчальні програми, спрямовані на системне впровадження процедурних стандартів. Це призводить до вибіркового або

непослідовного застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX [193; 213].

Судовий контроль частково компенсує недоліки імплементації, однак він має реактивний характер і не здатний усунути всі проблеми адміністративної практики. Судові рішення, що констатують порушення процедури, зазвичай стосуються індивідуальних справ і не завжди призводять до зміни загальних підходів у діяльності органів публічної адміністрації.

Отже, аналіз сучасного стану нормативного регулювання адміністративних процедур в Україні дозволяє виділити комплекс взаємопов'язаних проблем, що впливають на ефективність реалізації процедурних стандартів у публічному адмініструванні. До таких проблем належать неповна узгодженість Закону України «Про адміністративну процедуру» зі спеціальним законодавством, фрагментарність процедурних норм у галузевих актах, наявність нормативних ієрархічних колізій між законами та підзаконними актами, а також відсутність чітких механізмів субсидіарного застосування загального процедурного закону. На практичному рівні ці проблеми посилюються формальним підходом адміністративних органів до виконання процедурних обов'язків, недостатнім мотивуванням рішень, обмеженим залученням особи до процедури, труднощами імплементації процедурних стандартів у масових та електронних провадженнях, а також інституційною неготовністю органів публічної адміністрації до системного застосування єдиних процедурних правил. Сукупно це зумовлює зниження рівня правової визначеності, ускладнює судовий контроль та перешкоджає формуванню сталої адміністративної практики.

Перспективи розвитку адміністративно-процедурного регулювання в Україні пов'язані з переходом від формального існування загального процедурного закону до його сталого застосування як базового регулятора в повсякденній діяльності суб'єктів владних повноважень. Такий перехід потребує, по-перше, нормативного уточнення меж дії загального закону і правил його субсидіарного застосування, по-

друге, зменшення залежності процедури від підзаконних приписів там, де вони впливають на обсяг процесуальних прав особи, по-третє, інтеграції процедурних гарантій у цифрові сервіси та реєстрові механізми без звуження прав приватної особи.

З метою фіксації визначених вище перспектив у площині нормативних рішень доцільно передбачити такі адресні зміни до чинних нормативно-правових актів:

1. До Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX доцільно внести зміни до статті 3 та статті 4 цього Закону з метою уточнення співвідношення загального і спеціального адміністративно-процедурного регулювання та закріплення мінімального процедурного стандарту для адміністративних справ, що входять до сфери дії цього Закону. Статтю 3 доцільно доповнити частиною такого змісту: «Особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ можуть встановлюватися лише законом, повинні бути прямо визначеними та не можуть скасовувати мінімальні процедурні гарантії, передбачені цим Законом, крім випадків, прямо передбачених Конституцією України або законом з огляду на особливий правовий режим відповідної категорії справ, за умови збереження сутності права особи на участь у провадженні та ефективний засіб правового захисту». Статтю 4 доцільно доповнити частиною такого змісту: «Мінімальний процедурний стандарт адміністративного провадження включає повідомлення особи про початок провадження у випадках, передбачених законом, забезпечення права особи подавати пояснення та докази, доступ до матеріалів адміністративної справи з урахуванням обмежень, встановлених законом, мотивування адміністративного акта у випадках і порядку, визначених цим Законом, а також можливість адміністративного або судового оскарження рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу».

2. До Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI доцільно внести точкові зміни, спрямовані на посилення процедурної якості

рішень про відмову у наданні адміністративної послуги. Зокрема, статтю 9 доцільно доповнити положенням такого змісту: «У разі прийняття рішення про відмову у наданні адміністративної послуги суб'єкт надання адміністративної послуги забезпечує оформлення адміністративного акта відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру», із зазначенням фактичних і правових підстав відмови, порядку та строків його оскарження, а також способу ознайомлення заявника з матеріалами справи, що стали підставою для прийняття такого рішення». Таке уточнення дозволить пов'язати сервісну модель надання адміністративних послуг із гарантійною логікою загальної адміністративної процедури.

3. До Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV доцільно внести зміни до статті 26 та статті 28. У статті 28 після положень про підстави відмови у державній реєстрації доцільно додати наступне положення: «Рішення про відмову у проведенні державної реєстрації повинно містити мотивувальну частину із зазначенням фактичних обставин, правових підстав відмови та переліку документів або відомостей, які стали підставою для такого рішення. Заявнику забезпечується право доступу до матеріалів, що стали підставою для прийняття рішення».

4. До Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV доцільно внести зміни до статті 24 щодо підстав відмови у державній реєстрації прав та доповнити її частиною такого змісту: «Рішення про відмову або зупинення розгляду заяви повинно містити мотивування із зазначенням фактичних і правових підстав такого рішення та роз'ясненням порядку його адміністративного або судового оскарження».

5. До Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII доцільно внести зміни до статті 20, яка визначає повноваження Кабінету Міністрів України у сфері нормативного регулювання. Після частини щодо прийняття нормативно-правових актів доцільно додати положення наступного

змісту: «Постанови Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних процедур не можуть встановлювати додаткові підстави відмови у реалізації прав особи, додаткові обов'язки заявника або інші обмеження прав учасників адміністративного провадження, якщо такі повноваження прямо не передбачені законом». Аналогічну норму доцільно включити до статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» як принцип підзаконного регулювання адміністративних процедур.

6. До Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV доцільно внести зміни до частини другої статті 2, доповнивши її положенням такого змісту: «Під час перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд оцінює істотність порушення адміністративної процедури з урахуванням того, чи позбавило таке порушення особу можливості реалізувати основні процесуальні права, чи вплинуло або могло вплинути на зміст рішення, чи унеможливило перевірку фактичних і правових підстав адміністративного акта». Таке уточнення відповідало б природі статті 2 КАС України як норми, що визначає критерії судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

7. Питання недопущення звуження процесуальних прав особи під час використання електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг доцільніше врегулювати не через зміну статті 12 Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII, а через уточнення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо електронної форми адміністративного провадження. З цією метою Закон України «Про адміністративну процедуру» доцільно доповнити нормою такого змісту: «Здійснення адміністративного провадження в електронній формі, застосування електронної ідентифікації, електронного підпису та електронних довірчих послуг не може звужувати обсяг процесуальних прав учасників адміністративного провадження, передбачених цим Законом, зокрема права на участь у провадженні, доступ до матеріалів справи, отримання мотивованого адміністративного акта та його оскарження».

8. До Закону України «Про адміністративну процедуру» доцільно внести окрему норму щодо електронної форми адміністративного провадження такого змісту: «Електронна форма адміністративного провадження повинна забезпечувати рівний обсяг процесуальних гарантій порівняно з паперовою формою. У разі прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі адміністративний орган зобов'язаний забезпечити фіксацію фактичних і правових підстав такого акта та можливість отримання пояснення логіки його прийняття у зрозумілому для адресата вигляді».

Запропоновані напрями вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання спрямовані на формування єдиного мінімального стандарту гарантій у будь-якій адміністративній справі та на усунення залежності реалізації прав особи від фрагментарних відомчих алгоритмів. Їх реалізація має забезпечити передбачуваність застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» як базового акта через чіткі правила субсидіарності щодо спеціального законодавства, через нормативні обмеження підзаконного встановлення додаткових умов і підстав для відмови, а також через уніфікацію вимог до мотивування несприятливих адміністративних актів і доступу до матеріалів справи. Водночас інтеграція процедурних гарантій у цифрові сервіси повинна виходити з принципу технологічної нейтральності та виключати звуження процесуальних прав особи технічними рішеннями або автоматизованими моделями розгляду. Сукупно зазначені зміни створюють нормативні передумови для сталого застосування процедурних стандартів у діяльності публічної адміністрації та для підвищення ефективності адміністративного і судового контролю за рішеннями суб'єктів владних повноважень.

3.2. Процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації, їх судова оцінка та шляхи їх усунення

Порушення адміністративної процедури є однією з ключових підстав для оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у порядку адміністративного судочинства. На відміну від матеріально-правових порушень, які стосуються змісту управлінського рішення, процедурні дефекти пов'язані з недотриманням встановленого законом порядку розгляду адміністративної справи, забезпеченням участі особи у процедурі, дотриманням строків, мотивуванням та оформленням адміністративного акта [5, с. 8–9].

Нормативну основу для оскарження процедурних порушень становлять положення Кодексу адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV, відповідно до яких предметом судового контролю є не тільки відповідність рішення вимогам закону, а й дотримання процедури його ухвалення. Зокрема, частина друга статті 2 КАС України зобов'язує адміністративні суди перевіряти, чи прийняте рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Саме вимога дотримання визначеного законом способу ухвалення рішення відкриває можливість судового реагування на процедурні порушення [51].

Запровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX істотно розширило нормативну базу для оскарження процедурних дефектів. Закон закріпив обов'язкові елементи адміністративної процедури, зокрема право особи бути вислуханою, доступ до матеріалів справи, обов'язок мотивування адміністративного акта та дотримання встановлених строків [123]. Недотримання цих вимог може мати самостійне значення для оцінки правомірності рішення, однак правові наслідки процедурного порушення мають визначатися з урахуванням його істотності, впливу на можливість особи реалізувати

процесуальні права та значення такого порушення для обґрунтованості управлінського результату.

У судовій практиці поступово формується підхід, відповідно до якого порушення адміністративної процедури не розглядається як формальний недолік, а оцінюється з точки зору впливу на реалізацію прав і законних інтересів приватної особи. Так, у постанові Верховного Суду від 10. 11. 2022 у справі № 640/18145/21 зазначено, що недотримання встановленого законом порядку розгляду справи може свідчити про протиправність рішення навіть за відсутності спору щодо матеріальних підстав його прийняття. Суд підкреслив, що процедурні гарантії мають самостійну правову цінність і не можуть ігноруватися органами публічної адміністрації [118].

Разом із тим у практиці адміністративних судів трапляються спори, у яких позивачі доводять, що їх не було належно повідомлено про розгляд питання або про вчинення процесуальної дії, через що вони об'єктивно не могли підготуватися і подати позицію. Як приклад можна навести постанову Верховного Суду від 10. 08. 2023 у справі № 540/2917/21, де предметом оцінки було дотримання вимог щодо належного повідомлення у процедурі розгляду та наслідків відсутності такого повідомлення для реалізації процесуальних прав учасника. У подібних категоріях спорів суд зазвичай перевіряє як факт відправлення повідомлення, так і те, чи забезпечувало воно реальну можливість участі та реагування [104].

Окремий масив спорів пов'язаний з тим, що особі фактично не дали можливості надати пояснення і документи, а орган прийняв рішення на підставі матеріалів, сформованих без участі заявника або заінтересованої особи. У таких ситуаціях суд переходить до перевірки того, чи були заявнику відомі підстави можливого несприятливого рішення та чи міг він вплинути на з'ясування обставин до його ухвалення. Практично це проявляється у спорах, де орган посиляється на формальні підстави і не демонструє, що особі забезпечили участь у процедурі в обсязі, необхідному для захисту її інтересів [115].

Також у судових матеріалах часто фіксуються доводи про непрозорість збирання матеріалів, коли особа не розуміє, які документи або відомості стали підставою для рішення, а частина вимог до заявника фактично формується підзаконними актами чи внутрішніми правилами. У таких спорах процедурний аспект стає ключовим, бо суд оцінює, чи діяв орган у спосіб, визначений законом, і чи не були створені додаткові умови реалізації права поза межами закону. Показовою для цієї групи підходів є постанова Верховного Суду від 04. 04. 2018 у справі № 826/2042/16, де суд оцінював допустимість встановлення додаткових вимог підзаконним регулюванням та наслідки їх застосування органом влади [103].

Ще однією типовою підставою позовів є формальне мотивування рішення, коли орган обмежується загальним посиленням на норму або на відсутність документа без пояснення, які саме обставини встановлено, які докази оцінено, чому доводи особи відхилено і що саме треба зробити для усунення перешкод. У таких справах суд через процедурний аналіз перевіряє, чи було рішення перевірюваним та чи дозволяло воно особі зрозуміти логіку владного висновку і ефективно його оскаржити. Як приклад підходу до оцінки мотивованості та процесуальної коректності судового розгляду можна використати постанову Верховного Суду від 23. 01. 2025 у справі № 300/3745/23, де розкривається значення належного обґрунтування рішень і наслідки формального підходу для судового контролю [116].

Особливого значення процедурні порушення набувають у справах щодо відмови у наданні адміністративних послуг, реєстраційних діях, анулюванні дозволів або застосуванні контрольно-наглядових заходів. У цих категоріях справ матеріальні підстави рішення часто формулюються абстрактно, тоді як саме процедура дозволяє встановити, чи було рішення прийняте після всебічного і неупередженого розгляду обставин конкретної справи.

Водночас критерій істотності процедурного порушення в адміністративному судочинстві пов'язується не з формальним фактом відступу від припису, а з наслідками такого відступу для можливості ухвалення правомірного рішення та для

реалізації процесуальних прав приватної особи. У Науково-практичному коментарі О. Андрійко та В. Бевзенко до Закону України «Про адміністративну процедуру» підкреслюється, що адміністративна процедура має самостійне гарантійне значення, а її недотримання підлягає оцінці з огляду на те, чи було забезпечено право особи бути заслуханою, подати доводи і докази, отримати мотивоване рішення та ефективно його оскаржити. Аналогічна ідея простежується у посібнику «Закон Про адміністративну процедуру загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом», авторами якого є В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Шкільний, де наголошено на необхідності оцінки порушення через призму його впливу на баланс публічного та приватного інтересів [91; 174].

У практиці Верховного Суду цей підхід конкретизується через критерій впливу порушення на зміст рішення. У постанові від 18. 01. 2023 у справі № 826/10888/18 суд виходив із того, що не кожне процедурне відхилення є безумовною підставою для скасування адміністративного акта, а оцінці підлягає його значення для правильності висновків органу та для можливості особи реалізувати право на захист. Такий підхід узгоджується з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, який орієнтує суд на перевірку рішень суб'єктів владних повноважень за критеріями законності та обґрунтованості з урахуванням дотримання процедурних гарантій [51; 114].

Подальша деталізація критеріїв істотності простежується у постанові Верховного Суду від 26. 03. 2024 у справі № 420/9909/23, де наголошено, що процедурний дефект визнається значущим тоді, коли він унеможливив або істотно ускладнив реалізацію права особи на подання заперечень і доводів, а також перевірку мотивів рішення. В Огляді судової практики Касаційного адміністративного суду за квітень 2024 року узагальнено підхід, за яким формальні недоліки, що не вплинули на зміст рішення та не позбавили особу ключових процесуальних прав, не розглядаються як підстава для автоматичного скасування акта. Натомість порушення, які зачіпають право бути заслуханим, право доступу до

матеріалів справи або обов'язок мотивування, визнаються такими, що можуть впливати на правомірність результату [95; 119].

Оцінка процедурних дефектів у діяльності суб'єктів владних повноважень є одним із найбільш складних аспектів адміністративного судочинства, оскільки потребує встановлення меж між формальним порушенням процедури та таким порушенням, яке впливає на права, свободи чи законні інтереси приватної особи. Адміністративні суди у своїй практиці виходять з того, що процедура є складовою законності управлінського рішення, а тому її недотримання підлягає самостійній правовій оцінці [8].

Нормативну основу відповідних підходів формують положення Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Частина друга статті 2 КАС України визначає критерії перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, серед яких окреме місце займає перевірка того, чи діяла адміністрація на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. У цьому контексті суди перевіряють не тільки кінцевий результат адміністративного рішення, а й послідовність процедурних дій, повноту з'ясування обставин справи, мотивування рішення та забезпечення участі особи у провадженні [51; 144].

У практиці Верховного Суду поступово сформувався підхід, за яким процедурні дефекти оцінюються з урахуванням їх впливу на можливість особи реалізувати свої процесуальні права. Так, у постанові Верховного Суду від 19. 02. 2020 у справі № 826/15034/18 зазначено, що недотримання процедури має правове значення тоді, коли воно позбавило особу можливості брати участь у розгляді справи або вплинуло на зміст ухваленого рішення. Суд наголосив, що формальне дотримання матеріальних норм не може компенсувати відсутність належної процедурної форми [113].

Разом із тим адміністративні суди застосовують диференційований підхід до оцінки різних видів процедурних порушень. Зокрема, більш сувора оцінка

надається порушенням, пов'язаним із правом бути вислуханим, доступом до матеріалів справи та мотивуванням рішення. Такі дефекти розглядаються судами як такі, що потенційно впливають на справедливість і обґрунтованість управлінського результату [113].

Менш критично оцінюються порушення, які мають технічний або організаційний характер і не вплинули на можливість особи реалізувати свої права та не позначилися на обґрунтованості рішення. У постанові Верховного Суду від 13. 06. 2024 у справі № 320/4136/22 звернуто увагу, що саме по собі порушення процедури прийняття акта не повинно автоматично породжувати висновок про його неправомірність поза випадками, коли закон прямо пов'язує порушення певної процедурної вимоги з недійсністю або протиправністю акта, а оцінка має здійснюватися з урахуванням характеру порушення та його наслідків [109].

Після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX суди отримали більш чіткий нормативний орієнтир для оцінки процедурних дефектів. Положення цього Закону дозволяють співвідносити дії адміністративного органу з конкретними процедурними обов'язками, а не тільки з абстрактними принципами належного адміністрування. У судовій практиці це сприяє більш аргументованій оцінці того, які саме елементи процедури були порушені та яким є їх правове значення.

Водночас аналіз судових рішень свідчить про відсутність повної єдності підходів до кваліфікації процедурних порушень. У подібних за фактичними обставинами справах суди можуть по-різному оцінювати вплив одного й того самого дефекту на правомірність рішення. Це зумовлено як різницею у складі судових колегій, так і неоднаковим рівнем деталізації процедурного регулювання у спеціальному законодавстві.

Таким чином, підходи адміністративних судів до оцінки процедурних дефектів базуються на поєднанні формально-юридичного аналізу норм процедури та оцінки їх впливу на реалізацію прав особи. Саме ця логіка зумовлює подальшу

потребу у розмежуванні істотних і неістотних порушень адміністративної процедури, що є предметом наступного підпункту.

Розмежування істотних і неістотних порушень адміністративної процедури має принципове значення для визначення правових наслідків оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У практиці адміністративного судочинства це розмежування використовується як інструмент оцінки того, чи є процедурний дефект достатньою підставою для скасування адміністративного акта або визнання дій органу протиправними.

Нормативною відправною точкою для такого підходу є положення Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, зокрема частина друга статті 2, яка визначає критерії перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також стаття 242, яка вимагає законності й обґрунтованості судового рішення. Законодавство не містить вичерпного переліку істотних чи неістотних процедурних порушень адміністративної процедури, що зумовлює формування відповідних критеріїв у судовій практиці [51; 140].

Усталеною є позиція, за якою істотними визнаються такі порушення адміністративної процедури, які вплинули або могли вплинути на зміст управлінського рішення чи позбавили особу можливості реалізувати свої процесуальні права. До цієї категорії суди, як правило, відносять порушення права бути вислуханим, неприйняття або ігнорування поданих пояснень і доказів, відсутність належного мотивування рішення, а також ухвалення адміністративного акта без з'ясування всіх релевантних обставин справи.

У судовій практиці Верховного Суду послідовно простежується підхід, за яким порушення процедури має визнаватися істотним тоді, коли воно призвело або могло призвести до обмеження можливості особи захистити свої права, подати доводи і докази, отримати мотивоване рішення або унеможливило перевірку обґрунтованості адміністративного акта. У таких випадках процедурний дефект

розглядається не як формальна помилка, а як порушення вимог законності у діяльності публічної адміністрації [102].

Неістотними порушеннями судова практика вважає такі відхилення від встановленого порядку, які не вплинули на права та інтереси особи і не мали значення для кінцевого результату справи. Йдеться, зокрема, про окремі технічні неточності, порушення внутрішніх строків без негативних наслідків для адресата рішення або формальні помилки в оформленні документів, які не перешкоджають розумінню змісту адміністративного акта.

Разом із тим суди наголошують, що сама по собі кваліфікація порушення як неістотного не означає його допустимості. У ряді рішень підкреслюється, що накопичення декількох формально незначних процедурних порушень може у сукупності свідчити про системне недотримання вимог процедури та впливати на оцінку правомірності рішення. Такий підхід дозволяє уникнути ситуації, коли адміністративний орган фактично ігнорує процедурні стандарти, прикриваючись їх формальною другорядністю.

Після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17. 02. 2022 № 2073-IX питання істотності процедурних порушень набуло додаткової визначеності. Закон прямо пов'язує низку процедурних обов'язків з гарантіями прав особи, що дає судам нормативні орієнтири для оцінки наслідків їх недотримання. Це стосується насамперед обов'язку мотивування адміністративного акта, забезпечення участі особи у процедурі та доступу до матеріалів справи [123].

Водночас аналіз судової практики свідчить, що відсутність чітких законодавчих критеріїв істотності процедурних порушень зберігає простір для різного тлумачення. У подібних справах суди можуть по-різному оцінювати значення одного й того самого процедурного дефекту, що негативно впливає на передбачуваність судових рішень [48; 118].

Таким чином, наслідки порушення адміністративної процедури залежать від факту недотримання окремої норми, і одночасно від оцінки впливу такого

порушення на реалізацію прав особи та обґрунтованість управлінського результату. Саме це зумовлює потребу у посиленні ролі судового контролю як інструменту формування сталих стандартів належного адміністрування, що є предметом наступного підпункту.

Судовий контроль у сфері адміністративних процедур виконує як функцію індивідуального захисту прав приватної особи, так і системну роль у формуванні стандартів належної процедурної поведінки публічної адміністрації. Через перевірку рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди фактично визначають межі допустимої адміністративної практики та наповнюють процедурні норми конкретним змістом. У процесі розгляду адміністративних справ суди оцінюють як відповідність управлінського рішення матеріальним нормам права, так і дотримання встановлених процедурних вимог, що дозволяє встановити, чи було владне повноваження реалізовано у спосіб, передбачений законом. Така перевірка охоплює питання належного повідомлення особи про розгляд справи, забезпечення можливості подати пояснення та докази, дотримання строків адміністративного провадження, повноту з'ясування обставин справи та обґрунтованість адміністративного акта.

Водночас судовий контроль має ширше значення, ніж вирішення конкретного адміністративно-правового спору. Через формування правових позицій адміністративні суди фактично встановлюють орієнтири належної поведінки для органів публічної адміністрації, конкретизуючи зміст принципів законності, пропорційності, обґрунтованості та добросовісності у сфері реалізації владних повноважень. Судова практика у цій сфері сприяє уніфікації підходів до застосування процедурних норм, оскільки саме в процесі судового контролю виробляються критерії оцінки істотності процедурних порушень, визначаються вимоги до мотивування адміністративних актів та уточнюються межі адміністративного розсуду. У такому вимірі адміністративне судочинство виступає

важливим інструментом забезпечення правової визначеності та підвищення якості управлінських рішень у діяльності публічної адміністрації.

Нормативною основою судового контролю є Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 № 2747-IV, який орієнтує суди на перевірку як матеріальної законності, так і дотримання процедурного порядку прийняття рішень. У цьому сенсі судовий контроль виступає зовнішнім механізмом забезпечення того, щоб адміністративна процедура застосовувалася як юридично значущий елемент реалізації повноважень, а не як формальна стадія управлінського процесу [51].

У практиці адміністративних судів поступово сформувався підхід, за яким вимоги адміністративної процедури розглядаються як самостійний критерій правомірності владного рішення. Суди виходять з того, що навіть за формальної відповідності рішення матеріальним нормам порушення процедури може свідчити про неправомірність реалізації повноваження. Така логіка посилює значення процедурних гарантій і стимулює органи публічної адміністрації враховувати процесуальний аспект своєї діяльності.

Особливу роль у формуванні стандартів належного адміністрування відіграють правові позиції Верховного Суду, який через касаційний перегляд забезпечує єдність підходів до застосування процедурних норм у діяльності суб'єктів владних повноважень. У своїх рішеннях суд виходить з того, що адміністративний орган зобов'язаний навести фактичні обставини справи, чітко визначити правові підстави втручання, а також обґрунтувати логічний зв'язок між встановленими фактами і висновком, викладеним в адміністративному акті. Вимога мотивування розглядається як необхідна умова перевірюваності рішення у процедурі адміністративного та судового контролю, а отже як елемент належного адміністрування (постанова Верховного Суду від 18. 01. 2023 у справі № 826/10888/18) [51; 114].

Верховний Суд також конкретизує значення участі особи у процедурі як самостійної гарантії правомірності управлінського рішення. Судова практика

виходить з того, що ненадання особі можливості подати пояснення і заперечення, а також відсутність доступу до матеріалів, які стали підставою для ухвалення несприятливого акта, може кваліфікуватися як істотне порушення процедури, якщо воно вплинуло або могло вплинути на результат справи. Такий підхід простежується у справах, де оцінюється допустимість процедурних дефектів через їх вплив на право на захист і можливість ефективного оскарження (постанова Верховного Суду від 26. 03. 2024 у справі № 420/9909/23). Узагальнення відповідних підходів містяться й у матеріалах оглядів практики Касаційного адміністративного суду, де фіксується відмежування формальних недоліків від порушень, що позбавляють особу ключових процедурних гарантій (Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду. Квітень 2024) [95; 119].

Окремий вимір правових позицій Верховного Суду стосується меж адміністративного розсуду. Суд виходить з того, що дискреційні повноваження не означають свободи від процедурних обов'язків і не усувають вимоги діяти пропорційно, добросовісно та обґрунтовано. У цьому контексті судова практика набуває нормоорієнтованого характеру для публічного адміністрування, оскільки формує критерії оцінки мотивування, належного з'ясування обставин та допустимості втручання у права приватних осіб. Додаткові пояснення щодо співвідношення процедурних гарантій і меж розсуду викладені у науково-практичних матеріалах до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ, які розкривають гарантійну функцію мотивування та участі особи у провадженні як умову правової визначеності [91].

Судовий контроль також виконує коригуючу функцію щодо нормативних прогалин і колізій процедурного регулювання. У справах, до яких Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-ІХ застосовується у часі та за предметом регулювання, суди можуть співвідносити поведінку адміністративного органу з його загальними принципами і процедурними вимогами. У справах щодо правовідносин, які виникли до набрання цим Законом

чинності, його положення не можуть застосовуватися як пряма правова підстава, однак можуть враховуватися як прояв сучасної законодавчої моделі належного адміністрування поряд із конституційними принципами, положеннями КАС України та спеціальним законодавством [43].

Водночас можливості судового контролю мають об'єктивні обмеження. Суд реагує на порушення постфактум і в межах конкретної справи, тоді як формування сталої адміністративної практики потребує превентивного і системного впровадження процедурних стандартів. Тому роль суду не може замінити належного нормативного регулювання та внутрішніх механізмів контролю в органах публічної адміністрації.

Отже, судовий контроль є ключовим елементом механізму забезпечення адміністративної процедури, який сприяє конкретизації процедурних стандартів і підвищенню рівня правової визначеності. Разом із тим його ефективність безпосередньо залежить від якості нормативного регулювання та готовності адміністрації сприймати судову практику як орієнтир для власної діяльності.

З урахуванням виявлених проблем у сфері адміністративно-правових спорів і судового контролю доцільно окреслити низку напрямів їх подолання.

1. Потребує подальшої нормативної конкретизації значення порушення адміністративної процедури як підстави для скасування управлінського рішення. Доцільним є закріплення у законодавстві загальних орієнтирів для відмежування істотних і неістотних процедурних порушень з урахуванням їх впливу на права особи, повноту з'ясування обставин справи, мотивованість адміністративного акта та можливість ефективного судового захисту.

2. Необхідним є узгодження положень Закону України «Про адміністративну процедуру» зі спеціальним законодавством, яке регулює дозвільні, реєстраційні, контрольно-наглядові та сервісні провадження. Така гармонізація має унеможливити ситуації, за яких спеціальні процедури фактично звужують загальні

процедурні гарантії приватної особи або залишають поза належним регулюванням ключові елементи адміністративного провадження.

3. Доцільно забезпечити системне врахування правових позицій Верховного Суду у діяльності суб'єктів владних повноважень. Для цього слід розвивати механізми доведення узагальненої судової практики до адміністративних органів, а також закріплювати обов'язок урахування таких правових підходів під час розроблення внутрішніх регламентів, методичних рекомендацій та алгоритмів ухвалення адміністративних рішень.

4. Потребує посилення роль внутрішнього адміністративного перегляду як засобу оперативного виправлення процедурних і матеріально-правових помилок без звернення до суду. Ефективні процедури внутрішнього перегляду здатні не лише зменшити кількість адміністративних спорів, а й сформувані у межах публічної адміністрації стали практику самоконтролю за дотриманням процедурних стандартів.

5. Необхідно вдосконалити нормативне регулювання обов'язку мотивування адміністративних актів, насамперед несприятливих для особи рішень. Доцільним є закріплення підвищених вимог до змісту мотивувальної частини, яка повинна містити встановлені фактичні обставини, оцінку доказів, аналіз доводів особи та пояснення причин відхилення її заперечень чи клопотань.

6. Потребує подальшого розвитку правове забезпечення участі приватної особи в адміністративній процедурі. Йдеться про необхідність чіткішого врегулювання порядку повідомлення особи, надання їй доступу до матеріалів справи, подання пояснень, доказів і заперечень, а також фіксації факту належного забезпечення права бути вислуханою до прийняття несприятливого адміністративного акта.

7. Важливим напрямом є вдосконалення правового регулювання строків в адміністративних процедурах. Необхідним є усунення прогалин і колізій у визначенні початку, перебігу, зупинення та поновлення процедурних строків, а

також установлення дієвих правових наслідків їх порушення, зокрема у випадках бездіяльності суб'єкта владних повноважень або затягування розгляду справи.

8. Окремої уваги потребує цифровізація адміністративних процедур, яка має здійснюватися не шляхом спрощення гарантій, а шляхом їх технологічного відтворення. Електронні системи повинні забезпечувати фіксацію всіх процедурних дій, можливість доступу особи до інформації про хід справи, збереження доказів комунікації та перевірюваність алгоритмів, що використовуються під час підготовки чи прийняття адміністративних рішень.

9. Доцільно посилити інституційні та організаційні механізми підвищення кваліфікації посадових осіб у частині застосування адміністративної процедури та розуміння наслідків її порушення. Така підготовка має охоплювати як знання законодавства, так і практику Верховного Суду, стандарти належного адміністрування, правила мотивування рішень і навички застосування принципу пропорційності.

10. Перспективним напрямом є формування єдиної методології судової оцінки процедурних дефектів у діяльності публічної адміністрації. Це передбачає подальше вироблення у судовій практиці сталих критеріїв оцінки впливу процедурного порушення на права особи, на обґрунтованість управлінського результату та на можливість ефективного оскарження, що сприятиме підвищенню єдності судової практики і рівня правової визначеності у сфері адміністративно-процедурних відносин.

Отже, проведений аналіз дає підстави дійти висновку, що процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації мають розглядатися не як суто формальні відхилення від установленого порядку, а як юридично значущі дефекти реалізації владних повноважень. Їх правове значення визначається не лише самим фактом порушення процедури, а й тим, чи вплинуло таке порушення на можливість особи брати участь у провадженні, подавати доводи і докази, отримати мотивоване рішення та ефективно захистити свої права у порядку адміністративного чи

судового оскарження. Обґрунтовано, що судова оцінка процедурних порушень повинна здійснюватися з урахуванням критерію істотності, тобто впливу порушення на базові процедурні гарантії приватної особи, повноту з'ясування обставин справи, мотивованість адміністративного акта та перевірюваність управлінського результату. У зв'язку з цим адміністративне судочинство виконує як функцію усунення індивідуальних помилок адміністрації, так і системну функцію формування стандартів належного адміністрування, через які конкретизуються межі адміністративного розсуду, критерії істотності процедурних дефектів і вимоги до мотивованості, прозорості та участі особи у процедурі.

3.3. Системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації

Системне вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації доцільно будувати на розумінні адміністративної процедури як юридично визначеного порядку розгляду і вирішення адміністративної справи, який має бути організаційно відтворений у щоденній діяльності адміністративного органу. Процедура у такому підході виступає не додатком до компетенції, а способом її правомірної реалізації у відносинах з приватною особою, оскільки забезпечує законність, передбачуваність, обґрунтованість і перевірюваність індивідуального адміністративного рішення. Внутрішні регламенти і стандарти не можуть встановлювати додаткові умови реалізації права, нові підстави відмови або обмеження, що не передбачені законом, а мають забезпечувати організаційне виконання процедурних вимог у межах компетенції органу [28]. Це є організаційним наслідком ієрархії нормативних актів та меж підзаконного процедурного регулювання, окреслених вище. Саме тому практичний ефект Закону України «Про адміністративну процедуру» проявляється через вбудовування його вимог у внутрішні процеси органу, систему документообігу, розподіл

відповідальності між підрозділами, контроль строків, стандарти комунікації з особою та управлінський контроль за якістю адміністративних актів [123].

На відміну від попередньої частини дослідження, де процедура аналізувалася через призму судової оцінки порушень, зараз акцент необхідно зробити на внутрішніх управлінських інструментах профілактики процедурних дефектів. Практика імплементації загального процедурного закону залежить від того, чи перетворив орган його вимоги на керовані операційні правила [29]. Якщо рух справи не описаний через послідовність дій, контрольні точки, відповідальних осіб і стандарти комунікації із заявником, то однакові правові норми дають різні результати у подібних ситуаціях. У такій моделі найбільш вразливими стають елементи, що потребують активної поведінки органу, зокрема повідомлення, залучення особи, фіксація доказів і мотивування несприятливого акта, оскільки вони не відтворюються автоматично без внутрішньої організації процесу.

У системі модернізації процедурної діяльності першочергового значення набуває інституційне впровадження процедурного планування як елемента внутрішньої організації адміністративного провадження. Процедурне планування означає, що орган заздалегідь визначає типові траєкторії руху адміністративних справ за видами повноважень, перелік процедурних дій, послідовність перевірок, обов'язкові форми комунікації із заявником або іншими учасниками провадження, строки, контрольні точки та рівні внутрішнього погодження. Йдеться про процесні карти і стандарти проваджень, які дають змогу керівництву не тільки вимагати дотримання закону, а й організаційно забезпечувати його виконання. Такий підхід узгоджується з європейськими орієнтирами належного адміністрування, у межах яких передбачуваність, прозорість і підзвітність діяльності адміністрації досягаються через поєднання правових вимог та внутрішніх управлінських інструментів [219].

Організаційним виявом процедурного планування мають стати внутрішні регламенти, процедурні інструкції та методичні алгоритми, які деталізують рух

адміністративної справи з урахуванням Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства. Для центральних органів виконавчої влади правову основу такої внутрішньої деталізації забезпечує законодавство про їх організацію та порядок діяльності, оскільки воно передбачає наявність апарату, структурних підрозділів, службових повноважень посадових осіб і внутрішніх актів організаційного характеру. Водночас внутрішній регламент не повинен дублювати закон або підміняти його новими процедурними обмеженнями. Його призначення полягає у переведенні загальних правових вимог у конкретні організаційні дії, що забезпечують єдність практики всередині органу та між його територіальними підрозділами [123; 145].

Прикладом практичної потреби у такій деталізації є масові провадження, де рішення приймаються на підставі даних реєстрів або відомостей від інших органів. Якщо внутрішній регламент не встановлює, хто і в який строк запитує відомості, як фіксується відсутність відповіді, у яких випадках заявника інформують про зупинення розгляду, як оформлюється мотивування при відмові, то одна й та сама норма закону породжує різні управлінські практики і, як наслідок, нерівність заявників. Процедурне планування дозволяє заздалегідь описати ці ситуації через типові сценарії і зменшити кількість конфліктів, які потім переходять у стадію адміністративного або судового оскарження.

Другим прикладом є колегіальні або погоджувальні процедури у межах одного органу, коли проєкт рішення проходить кілька підрозділів. За відсутності процесної карти погодження перетворюється на неформальний обмін документами, а відповідальність за затягування строків фактично розмивається. Натомість процедурне планування створює рамку внутрішньої підзвітності, де кожен етап має визначеного виконавця, стандартний строк і критерії якості результату. Це прямо підсилює спроможність органу виконувати вимоги щодо своєчасного розгляду справи та належного доведення адміністративного акта до відома особи [123].

Для системного впровадження процедурного планування доцільно закріпити у внутрішній організації органів публічної адміністрації перелік типових адміністративних проваджень і процесні карти за кожним видом повноважень із визначенням контрольних точок, строків, відповідальних виконавців та способів фіксації процедурних дій. Для складних справ доцільно визначати відповідального координатора провадження, який забезпечує взаємодію підрозділів, контроль строків та комунікацію з учасниками адміністративного провадження. Процесні карти доцільно інтегрувати з електронним документообігом так, щоб ключові етапи провадження фіксувалися автоматично, а відхилення від строків або невиконання обов'язкових дій ставали підставою для управлінського реагування. Перегляд регламентів доцільно проводити регулярно на основі скарг, результатів адміністративного і судового оскарження, внутрішнього аудиту та типових помилок, виявлених у практиці.

Не менш важливим напрямом удосконалення процедурної діяльності виступає стандартизація процедурної документації та управлінських рішень як інструмент забезпечення єдності правозастосування. У сучасній адміністративній практиці значна частина рішень приймається у масових однотипних справах, що обумовлює потребу у формалізованих шаблонах, стандартизованих формах документів та чітко визначеній структурі адміністративного акта. Відсутність єдиних підходів до побудови рішення призводить до суттєвої варіативності у формулюванні мотивів, способах викладення фактичних обставин та обґрунтуванні висновків органу, що, у свою чергу, ускладнює перевірку законності таких рішень у порядку адміністративного чи судового контролю [8].

Нормативну основу для розвитку стандартизованих інструментів уже закладено у законодавстві про адміністративні послуги, яке передбачає використання інформаційних і технологічних карток. Інформаційна картка містить відомості, необхідні заявнику для отримання адміністративної послуги, зокрема перелік документів, строк надання, платність або безоплатність послуги та

результат її надання. Технологічна картка фіксує послідовність дій суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальних осіб, строки виконання окремих дій та порядок взаємодії між структурними підрозділами. Фактично йдеться про процедурний алгоритм, який зменшує варіативність організаційних операцій та створює передумови для однакового підходу до заявників у межах відповідної компетенції [122].

Стандартизація повинна поширюватися як на адміністративні послуги, так і на інші види адміністративних процедур, зокрема контрольні, дозвільні, реєстраційні та провадження, пов'язані із застосуванням несприятливих адміністративних актів. Для кожного типу провадження доцільно розробляти уніфіковані структури адміністративних актів, які містять опис встановлених фактичних обставин, посилення на норми права, мотивувальну частину з оцінкою доводів особи у випадках, коли такі доводи подавалися або мали бути витребувані органом, висновок та порядок оскарження. Такий підхід відповідає вимогам загального процедурного законодавства щодо мотивування адміністративних актів і забезпечення права особи бути поінформованою про підстави прийнятого рішення [123].

Першочергове значення уніфікації структури рішень полягає в тому, що вона забезпечує внутрішню перевірюваність адміністративного акта і перетворює якість мотивування та фіксації фактів на керований стандарт, а не на індивідуальну практику виконавця. Стандартизована модель спрощує внутрішній аудит, навчання персоналу та аналіз помилок, оскільки дозволяє порівнювати рішення за однаковими елементами і швидко виявляти пропуски обов'язкових складових. Зменшення варіативності мотивування і викладення фактичних обставин знижує ризик конфліктності, а також підвищує прогнозованість результатів для заявників [172].

Практично це видно на рішеннях про відмову у наданні дозволу або проведенні реєстраційної дії. Стандартизований шаблон, який вимагає окремо

фіксувати встановлені фактичні обставини, правову кваліфікацію, застосовані норми, оцінку доводів заявника та роз'яснення порядку оскарження, перетворює мотивування на керований стандарт і зменшує варіативність практики між виконавцями [123].

Із цього випливають такі практичні пропозиції щодо системної стандартизації:

1. Затвердити на рівні центральних органів виконавчої влади типові структури адміністративних актів за видами проваджень із обов'язковими реквізитами та логікою викладення мотивів.

2. Інтегрувати ці шаблони в електронні системи документообігу, щоб програмне забезпечення автоматично формувало каркас рішення і не дозволяло пропускати обов'язкові елементи.

3. Забезпечити навчання державних службовців щодо техніки мотивування адміністративних актів із використанням стандартизованих форм.

4. Здійснювати регулярний аналіз судових рішень, якими скасовуються адміністративні акти, і коригувати шаблони документів з урахуванням виявлених недоліків.

Отже, стандартизацію процедурної документації слід розглядати не стільки як технічний, скільки як концептуальний напрям реформування процедурної діяльності. Вона поєднує вимоги законності з управлінською ефективністю, забезпечує рівність осіб у подібних правових ситуаціях і створює прозору основу для адміністративного та судового контролю.

Окремим самостійним напрямом модернізації процедурної діяльності є розвиток внутрішнього процедурного контролю та аудиту як складової управлінської відповідальності. Йдеться не про зовнішній нагляд за дотриманням законодавства, а про організаційно впорядкований механізм самооцінки якості прийнятих адміністративних актів і дотримання процедурних гарантій у межах самого органу.

У сучасних умовах масовості проваджень саме внутрішній контроль стає інструментом раннього виявлення системних помилок і запобігання повторенню типових порушень [149, с. 57–61].

Законодавство про державний нагляд і контроль встановлює загальні підходи до здійснення контрольних функцій, зокрема законність, об'єктивність, плановість, фіксацію результатів та пропорційність втручання. Водночас Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не є безпосередньою нормативною підставою внутрішнього процедурного аудиту органів публічної адміністрації, оскільки регулює зовнішній контроль у сфері господарської діяльності. Тому його положення можуть використовуватися лише як методологічний орієнтир для побудови внутрішніх контрольних циклів, але не як пряма правова основа внутрішньої перевірки адміністративних проваджень [139].

Водночас обов'язок забезпечення законності у діяльності органів публічної адміністрації випливає із загальних принципів адміністративної процедури, зокрема принципів законності, обґрунтованості, пропорційності та належного мотивування адміністративних актів. Дотримання цих принципів не може покладатися виключно на індивідуальну сумлінність посадової особи, а потребує інституційно оформлених механізмів перевірки прийнятих рішень, аналізу типових недоліків та коригування внутрішніх регламентів [123].

Під внутрішнім процедурним контролем слід розуміти систематичну діяльність уповноважених структурних підрозділів або службових осіб, спрямовану на оцінювання відповідності адміністративних проваджень вимогам закону, внутрішнім регламентам і стандартам належного адміністрування. Його предметом має бути аналіз повноти встановлення фактичних обставин, дотримання строків, належності інформування учасників провадження, забезпечення права бути вислуханим, якості мотивування, коректності правової кваліфікації та дотримання порядку доведення адміністративного акта до відома адресата. Такий підхід

дозволяє виявити не лише поодинокі помилки, а й системні дефекти організації роботи [201, с. 245–248].

Особливого значення набуває аналіз адміністративних актів, скасованих або змінених за результатами адміністративного чи судового оскарження. Таке скасування не завжди свідчить про індивідуальну помилку конкретного виконавця, оскільки воно може бути наслідком недосконалого внутрішнього алгоритму, неякісного шаблону рішення, прогалини у регламенті або неоднакової практики застосування спеціального законодавства. Узагальнення мотивів рішень, якими адміністративні акти скасовуються або змінюються, дозволяє виявити повторювані дефекти проваджень і використати їх як підставу для коригування регламентів, шаблонів документів та програм навчання персоналу. Систематизація таких висновків створює емпіричну базу для постійного вдосконалення процедурної діяльності органу.

Практичним інструментом внутрішнього процедурного аудиту може стати щорічний звіт органу про якість адміністративної діяльності, який містив би статистику скасованих актів, типові підстави для їх перегляду, оцінку дотримання строків та заходи реагування. Такий звіт має обговорюватися на рівні керівництва органу з прийняттям управлінських рішень щодо зміни процедурних алгоритмів, проведення додаткового навчання персоналу або оновлення внутрішніх регламентів [49].

Доцільно також запровадити вибірккову перевірку завершених проваджень або проєктів адміністративних актів на основі ризик-орієнтованого підходу. Справи підвищеної складності або справи зі значними правовими наслідками для особи можуть підлягати додатковій внутрішній процедурній верифікації до доведення адміністративного акта до відома адресата, якщо це не порушує встановлених законом строків і не підміняє компетенцію посадової особи чи органу, уповноваженого приймати рішення. Такий підхід зменшує ймовірність

повторюваних помилок, підвищує якість мотивування та сприяє довірі до діяльності органу.

Таким чином, розвиток внутрішнього процедурного контролю та аудиту має розглядатися як невід’ємний елемент модернізації адміністративної діяльності. Він забезпечує зворотний зв’язок між нормою закону і практикою її застосування, трансформує помилки у джерело організаційного навчання та формує культуру відповідальності за якість адміністративного рішення.

Особливе місце у системі вдосконалення процедурної діяльності посідає забезпечення процедурної дисципліни через належне управління строками розгляду справ. Строк у адміністративному провадженні не є організаційною зручністю або внутрішнім орієнтиром для виконавця. Він виступає гарантією реалізації права особи на своєчасне вирішення її справи та складовою принципу правової визначеності. Порушення строку означає зниження якості адміністрування і одночасно створення підстав для юридичної відповідальності органу.

Процесуальне законодавство допускає судові оскарження бездіяльності у разі порушення строків, що підвищує значення управління строками як елемента правової безпеки органу. Разом із тим ключовим у цій площині є організаційний контроль за рухом справи, оскільки саме він визначає, чи буде строк дотримано у масових і міжвідомчих провадженнях [51].

Загальні вимоги щодо своєчасності розгляду і вирішення адміністративних справ закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру». Стаття 13 цього Закону визначає принцип своєчасності і розумного строку, а стаття 34 встановлює загальні правила щодо строків вирішення справи та можливості їх продовження у випадках, передбачених законом. Отже, строк є складовою належної адміністративної процедури поряд із правом особи бути вислуханою, обов’язком мотивування адміністративного акта та належним доведенням його до відома адресата [123].

Проблема управління строками у практиці органів публічної адміністрації часто пов'язана не з відсутністю нормативних приписів, а з недостатньою організацією внутрішнього контролю за рухом справ. У паперових або фрагментарних електронних системах облік строків залежить від індивідуальної уважності посадової особи. Це створює ризик накопичення прострочених проваджень, особливо у складних справах із міжвідомчими погодженнями або запитами до інших органів.

Перехід від реактивної моделі контролю до превентивної стає можливим завдяки запровадженню електронних систем обліку адміністративних справ із функцією автоматичного відстеження строків. Система повинна фіксувати дату відкриття провадження, встановлювати граничний строк розгляду відповідно до виду справи, формувати попередження про наближення кінцевої дати та сигналізувати про її порушення керівництву. Такий підхід забезпечує персоніфіковану відповідальність та створює об'єктивні дані для оцінки ефективності роботи структурних підрозділів.

Практичним прикладом є масові адміністративні послуги, де перевищення строків часто спричинене нерівномірним навантаженням або відсутністю оперативного перерозподілу справ. Електронний моніторинг дозволяє керівництву в реальному часі бачити кількість відкритих проваджень, їхню тривалість та ризик прострочення. Це створює передумови для управлінського реагування шляхом тимчасового залучення додаткових виконавців або зміни внутрішніх алгоритмів роботи [136; 162].

Доцільно також встановити внутрішні орієнтовні строки виконання окремих процедурних дій, які є коротшими за граничні строки, визначені законом, якщо це не звужує права особи і не створює додаткових обов'язків для заявника. Такі внутрішні строки мають використовуватися як інструмент управління навантаженням і контролю руху справи, а не як самотійна підстава для відмови, повернення документів або припинення розгляду. Водночас необхідно передбачити

чіткий порядок продовження строку у випадках, передбачених законом, із повідомленням учасника провадження та зазначенням причин такого продовження. Це мінімізує ризик судових спорів і підвищує рівень довіри до діяльності органу.

У підсумку управління строками постає як самостійний напрям модернізації процедурної діяльності. Воно поєднує правову вимогу своєчасності з управлінськими інструментами електронного контролю, забезпечує прозорість руху справ та формує культуру відповідальності за результат і час прийняття адміністративного рішення.

Наступним напрямом удосконалення процедурної діяльності є цифрова трансформація адміністративних процедур за умови збереження їхньої юридичної конструкції. Цифровізація не повинна сприйматися як спрощення або редукція процедури до набору технічних операцій. Йдеться про перенесення основних стадій адміністративного провадження в електронне середовище із обов'язковою фіксацією процесуальних дій, мотивів рішення та комунікацій із заявником, щоб цифровий алгоритм не звужував процедурні гарантії.

Правові засади використання електронних документів і електронного документообігу визначені спеціальним законом, який встановлює вимоги до електронного документа, його обов'язкових реквізитів, електронного підпису та юридичної сили електронного документа. Це створює нормативну основу для використання електронних документів у адміністративному провадженні без втрати юридичної значущості процесуальних дій та адміністративних актів за умови дотримання вимог законодавства щодо електронної ідентифікації, електронних довірчих послуг і захисту інформації [130].

Додаткове значення має законодавство про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги, яке регламентує використання електронних підписів, печаток, засобів електронної ідентифікації та довірчих послуг у публічно-правових відносинах. Саме ці інструменти забезпечують автентичність, цілісність і можливість перевірки походження електронних адміністративних актів та інших

процесуальних документів, що є передумовою їх правової стабільності і подальшого адміністративного чи судового контролю [131].

Принциповою умовою цифрової трансформації є відтворення стадійної організації адміністративної процедури в електронному середовищі. Електронна система має фіксувати момент подання заяви, дату відкриття провадження, перелік витребуваних матеріалів, повідомлення особи про її процесуальні права, результати розгляду доводів, факт прийняття рішення та його направлення адресату. Кожна процесуальна дія повинна залишати цифровий слід із зазначенням часу, відповідальної особи та змісту дії. Такий підхід забезпечує прозорість і доказову базу у випадку адміністративного чи судового спору.

Під час проектування електронних процедур ключовим є запобігання ситуаціям, коли технічний алгоритм підміняє юридичну оцінку обставин справи та звужує реалізацію процесуальних гарантій. Якщо програмне забезпечення формує відмову лише на підставі формальної невідповідності одного з параметрів без можливості оцінки конкретних обставин, це підвищує ризик неврахування індивідуальних особливостей справи та ускладнює реалізацію принципу пропорційності і права особи бути вислуханою. Тому в електронній справі мають бути передбачені обов'язкова фіксація доводів особи і результатів їх оцінки, журнал процесуальних дій із часовими мітками, а також механізм перегляду автоматизованої відмови уповноваженою посадовою особою із зазначенням мотивів підтвердження або зміни результату. У складних або нестандартних випадках електронна система повинна забезпечувати можливість людського перегляду та фіксації мотивів такого втручання.

Доцільно також забезпечити інтеграцію електронних процедур із державними реєстрами та міжвідомчими інформаційними ресурсами за принципом одноразового подання даних. Це дозволяє мінімізувати обсяг документів, які вимагаються від особи, і скоротити строки розгляду справи. Водночас обмін даними

має здійснюватися з дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних і з належною фіксацією джерела отриманої інформації [134].

Як практичні пропозиції у межах цього напрямку доцільно передбачити нормативне закріплення вимоги до електронних систем відтворювати повну структуру адміністративного провадження, запровадити обов'язковий аудит алгоритмів прийняття рішень на предмет відповідності принципам адміністративної процедури та забезпечити навчання посадових осіб щодо поєднання цифрових інструментів із юридичною оцінкою обставин справи.

Отже, цифрова трансформація повинна розглядатися як інструмент підвищення ефективності та прозорості процедурної діяльності, а не як альтернатива правовій формі. Збереження юридичної структури адміністративної процедури в електронному середовищі гарантує законність рішень, можливість їх перевірки та стабільність правового становища особи.

Стійка якість адміністративних актів і мінімізація процедурних порушень безпосередньо пов'язані з підвищенням професійної компетентності посадових осіб у сфері адміністративної процедури. Питання компетентності у цій сфері виходить за межі знання окремих норм, оскільки адміністративна процедура передбачає поєднання правової оцінки фактів, комунікації із особою, належного документування дій і мотивування рішення. Коли посадова особа не володіє однаковим розумінням стадійності провадження та стандартів належного адміністрування, процедура набуває ситуативного характеру, а ризик дефектів зростає у складних або конфліктних справах.

Нормативні передумови для системного професійного розвитку державних службовців визначені Законом України «Про державну службу», який закріплює принцип професіоналізму та передбачає професійне навчання як елемент проходження державної служби. Саме ця законодавча рамка дозволяє інституційно включити спеціалізовані модулі з адміністративної процедури до програм

професійного навчання з регулярним оновленням змісту, прив'язкою до професійних компетентностей і практичних кейсів [127].

Організаційним інструментом реалізації цієї рамки виступає державна система професійного навчання, у межах якої функціонують реєстри погоджених програм та електронні платформи курсів. Для процедурної підготовки це має принципове значення, оскільки дозволяє формалізувати вимоги до результатів навчання та поширювати єдині підходи серед різних органів і територіальних підрозділів. Практична цінність таких інструментів полягає у можливості закріпити навчальні результати не декларативно, а через стандартизовані компетентності на кшталт знання законодавства, прийняття рішень, комунікації та взаємодії [148; 152].

В основу процедурної підготовки доцільно покласти ті вузлові елементи, які найчастіше породжують дефекти у правозастосуванні. До них належать стадійність провадження та процесуальні ролі учасників, право особи на участь і надання пояснень, належне встановлення фактичних обставин, принцип пропорційності як метод юридичного зважування, а також мотивування адміністративного акта як мінімальний стандарт обґрунтованості. У науковій і навчальній літературі ці питання системно опрацьовані, зокрема у роботах В. Тимощука, який послідовно наголошує, що загальна адміністративна процедура повинна змінювати практику через стандарти і навички, а не лише через текст закону [166; 172].

Практична потреба у такому навчанні проявляється, наприклад, у ситуаціях, коли орган формує відмову або інше негативне рішення без розкриття фактичної основи, обмежуючись загальним посиланням на норму. У подальшому під час оскарження саме слабке мотивування і відсутність фіксації процесуальних дій, зокрема повідомлення особи та розгляду її доводів, стає критичним чинником для визнання акта протиправним. Аналогічно у складних справах принцип пропорційності потребує навички обґрунтовувати, чому обраний захід є необхідним і співмірним, а не тільки формально допустимим. Європейські стандарти належного адміністрування підкреслюють значення обґрунтованості, прозорості, права бути

вислуханим і дотримання процедурних гарантій, що має відображатися у змісті підготовки кадрів [215].

З огляду на це доцільно інституційно закріпити процедурну підготовку як регулярний компонент підвищення кваліфікації для посад, пов'язаних із прийняттям адміністративних актів, розглядом звернень, здійсненням контролю і наданням адміністративних послуг. Програми мають включати аналіз типових помилок органу, розбір кейсів скасування актів, моделювання провадження по стадіях і тренування навичок мотивування. Окремим модулем доцільно передбачити роботу з алгоритмами і шаблонами документів, щоб стандартизація рішень не перетворювалася на механічне заповнення форми без правової оцінки фактів.

Узагальнюючи, підвищення професійної компетентності у сфері адміністративної процедури має забезпечувати єдине розуміння правової природи стадій провадження, змісту процесуальних гарантій і методів обґрунтування рішень. За наявності такої підготовки процедура перестає бути індивідуальною практикою конкретного виконавця і перетворюється на керований стандарт діяльності органу, що прямо зменшує кількість процедурних дефектів і підвищує стійкість адміністративних актів під час оскарження.

Важливим напрямом удосконалення процедурної діяльності слід визнати посилення аналітичного супроводу як постійної функції управління. Йдеться про перехід від реакції на окремі скарги чи судові рішення до регулярного виявлення закономірностей у процедурній практиці органу, оцінювання причин відхилень і прийняття управлінських рішень на основі даних. За такого підходу адміністративна процедура розглядається як вимірювана система, у якій якість визначається не деклараціями, а показниками своєчасності, обґрунтованості, стабільності актів і рівнем конфліктності.

Важливим джерелом аналітичного супроводу є дані судового контролю, зокрема статистика позовів про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів

владних повноважень, а також узагальнення причин задоволення таких позовів. Річні звіти Верховного Суду і матеріали касаційної адміністративної юрисдикції дають можливість фіксувати тематичні зони підвищеної конфліктності та типові процесуальні порушення, пов'язані з мотивуванням, строками, доказуванням обставин і реалізацією права особи на участь. Це створює підстави для внутрішнього порівняння, коли орган оцінює власні показники не ізольовано, а у співвіднесенні з судовими тенденціями [21; 48].

Другим блоком даних є статистика та аналітика скарг у межах адміністративного оскарження, звернень громадян та реагування інституцій, які фіксують порушення прав у взаємодії з органами влади. Щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини містять кількісні показники та результати моніторингів, які дозволяють виявляти системні проблеми доступу до інформації, реалізації права на звернення, належного інформування та інші аспекти процедурних гарантій. Для органів публічної адміністрації ці матеріали можуть бути індикатором того, що дефект є не поодиноким, а повторюваним у певній сфері або регіоні [176; 177].

Третім джерелом аналітики мають бути внутрішні дані самого органу, які створюються під час провадження і мають перетворюватися на управлінську інформацію. До таких даних належать кількість проваджень за видами, середня тривалість розгляду, частка справ із продовженням строку, кількість негативних рішень, частота скасування або зміни актів у порядку перегляду, структура підстав для відмов, кількість повторних звернень і показники виконання судових рішень у справах проти органу. Аналітична цінність зростає тоді, коли дані структуруються за підрозділами, територіями, категоріями заявників, типами предмета звернення і стадіями, на яких виникає затримка або порушення. Цей підхід узгоджується з тим, що у сучасній доктрині адміністративної процедури, зокрема у працях В. Тимощука, акцент робиться на перетворенні загального процедурного закону на щоденний управлінський стандарт через процесні інструменти і вимірювані показники [171].

Аналітичний супровід доцільно поєднувати з доктринальними підходами до якості адміністративного акта і процедурних гарантій, оскільки саме вони задають критерії для інтерпретації статистики. У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX за редакцією В. Тимощука, підготовленому колективом авторів, серед яких О. Андрійко та В. Бевзенко, послідовно розкривається значення мотивування, права бути вислуханим і належної фіксації процесуальних дій як умов стійкості адміністративного акта при контролі [91].

У навчальному посібнику, підготовленому за участю М. Смоковича та В. Бевзенка, підкреслюється практична роль загальної процедури як інструмента однакової поведінки адміністрації у типових ситуаціях, що прямо пов'язується з потребою аналізувати повторювані дефекти [157].

Практична модель аналітичного супроводу може включати щоквартальний процедурний звіт керівництву органу та регулярні огляди ризиків. У такому звіті доцільно виділяти перелік процедур, де зростає кількість скарг або судових спорів, описувати типові причини дефектів і пропонувати коригувальні дії. Прикладом коригувальної дії є зміна внутрішнього регламенту з обов'язковою фіксацією повідомлення особи про права у провадженні, запровадження контрольного листа доказів для типових справ або оновлення шаблонів мотивування для найконфліктніших відмов. Іншим прикладом є створення переліку підстав, за яких рішення перед підписанням проходить внутрішню процедурну верифікацію, якщо дані показують високий відсоток скасування у відповідній категорії [52].

З урахуванням викладеного можуть бути запропоновані такі організаційні рішення:

1. Визначити відповідальний підрозділ або посадову особу за аналітичний супровід процедурної діяльності з доступом до даних і правом ініціювати зміни регламентів.

2. Запровадити єдині показники якості адміністративної процедури для органу і його територіальних підрозділів, зокрема показники строків, частоти оскаржень, частки скасованих актів і повторних звернень.

3. Встановити обов'язковий цикл управлінських рішень за результатами аналітики, коли кожен виявлений проблемний сегмент завершується конкретними змінами у процедурних алгоритмах, навчанням персоналу або налаштуванням електронних систем.

4. Забезпечити зовнішню порівнюваність даних через узгодження підходів до класифікації скарг і причин скасування актів, що підвищує достовірність висновків і мінімізує маніпулятивність показників.

У підсумку аналітичний супровід переводить адміністративну процедуру з рівня формальної вимоги у режим управління якістю. Орган отримує можливість бачити, де саме виникає дефект, чому він повторюється і які конкретні зміни в регламентах, стандартах документів або цифрових інструментах його знижують. Це підвищує стійкість адміністративних актів і зменшує конфліктність взаємодії з особою без зниження рівня правових гарантій.

Забезпечення єдності адміністративної практики через орієнтацію на правові позиції Верховного Суду та їх інтеграцію у внутрішні алгоритми діяльності органу слід розглядати як завершальний системний напрям удосконалення процедурної діяльності. Якщо попередньо судова практика аналізувалася як механізм подальшого контролю, то в цій частині дослідження вона виступає як джерело превентивних внутрішніх орієнтирів для органу. У процедурній площині це означає, що орган має узгоджувати внутрішні алгоритми з критеріями судового контролю, які конкретизують підходи до мотивування, збирання і оцінювання фактичних обставин, участі особи, дотримання строків та меж адміністративного розсуду.

Нормативною передумовою для такої орієнтації є положення частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якого висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду,

є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [143]. Це надає правовим позиціям Верховного Суду практичне значення для діяльності публічної адміністрації, оскільки вони мають враховуватися при прийнятті адміністративних актів, розробленні внутрішніх регламентів і побудові процедурних алгоритмів у відповідній сфері.

Інструментально правові позиції Верховного Суду доводяться до професійної спільноти через постанови у конкретних справах, а також через огляди та дайджести судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Саме огляди дозволяють виділяти повторювані процедурні дефекти, які суд оцінює як істотні, та формувати для органів публічної адміністрації практичні орієнтири щодо змісту мотивування, стандартів доказування, порядку реалізації процесуальних прав особи та меж адміністративного розсуду [92; 93].

Практичне значення орієнтації на правові позиції Верховного Суду для органів публічної адміністрації полягає у запровадженні внутрішнього механізму перекладу судових критеріїв у службові правила, шаблони документів і контрольні листи дій виконавця. У цій логіці касаційні висновки використовуються не для повторення аргументації суду, а як джерело управлінських вимог до того, які елементи має містити адміністративний акт, які процесуальні дії підлягають фіксації у матеріалах справи, які повідомлення є обов'язковими, а також які типові помилки призводять до скасування рішень. Таке впровадження створює єдність практики між структурними і територіальними підрозділами, оскільки однакова позиція суду перетворюється на однаковий внутрішній стандарт дій [92].

Окремий приклад важливості судових критеріїв простежується у справах щодо розгляду скарг у сфері державної реєстрації, де Верховний Суд аналізує обов'язковість участі скажника та інших заінтересованих осіб у процедурі, а також належність дій органу при витребуванні та оцінюванні матеріалів. Для органу це означає необхідність закріпити у внутрішньому порядку розгляду скарг

мінімальний перелік процесуальних дій, що підлягають обов'язковій фіксації, а також єдині шаблони повідомлень, запрошень і протоколювання, з подальшою перевіркою виконання за результатами внутрішнього аудиту [93].

У методологічному плані узгодження адміністративної практики з правовими позиціями Верховного Суду має вибудовуватися як постійний управлінський цикл. Орган збирає релевантні касаційні рішення та огляди за своєю предметною сферою, класифікує їх за типами процедурних порушень, визначає, які елементи внутрішніх регламентів і шаблонів документів потребують змін, вносить відповідні коригування, навчає персонал, а потім перевіряє ефект через динаміку скарг і судових спорів. На цій стадії адміністративна процедура перестає бути статичним приписом і стає інструментом управління якістю діяльності органу.

Такий підхід узгоджується і з доктринальними позиціями української адміністративно-правової науки, де адміністративна процедура розглядається як система гарантій належного адміністрування та як спосіб уніфікації поведінки адміністрації. У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX за загальною редакцією В. Тимощука акцентовано, що судовий контроль фактично перевіряє виконання процедурних стандартів, а тому адміністративні органи мають закладати ці стандарти у внутрішні правила роботи. Для практики важливо, що такий коментар поєднує нормативний аналіз із прикладними орієнтирами щодо мотивування, участі особи та фіксації процесуальних дій, що полегшує переклад судових критеріїв у внутрішні регламенти [91].

Для інституційного закріплення восьмого напрямку доцільно передбачити у кожному органі постійний механізм моніторингу і впровадження правових позицій Верховного Суду. По-перше, визначення відповідального підрозділу або уповноваженої посадової особи, яка веде реєстр релевантних правових позицій і ініціює зміни до регламентів. По-друге, запровадження коротких внутрішніх процедурних бюлетенів для працівників із викладом суті позиції, типового ризику

порушення і практичної інструкції, що саме змінюється у діях виконавця. По-третє, встановлення правила, за яким оновлення шаблонів адміністративних актів та контрольних листів є обов'язковим наслідком появи нової правової позиції у повторюваній категорії справ. По-четверте, включення оглядів Касаційного адміністративного суду до програм підвищення кваліфікації, щоб забезпечити однакове розуміння критеріїв судового контролю у працівників різних підрозділів і територіальних органів [94].

У підсумку орієнтація на правові позиції Верховного Суду виконує для публічної адміністрації функцію стандартизації і профілактики. Вона зменшує повторюваність процедурних порушень, підвищує стійкість адміністративних актів при оскарженні та формує прогнозовану адміністративну практику, у якій процедура розглядається як обов'язкова юридична конструкція і як управлінський інструмент якості.

Сукупність розглянутих напрямів удосконалення процедурної діяльності формує взаємопов'язану модель управління якістю адміністративного провадження. Організаційне регламентування забезпечує інституційну впорядкованість руху справ і узгоджує матеріальні повноваження з процесуальною формою їх реалізації. Стандартизація документації та управлінських рішень мінімізує варіативність правозастосування і створює передумови для однакової оцінки подібних правових ситуацій. Внутрішній аудит і процедурний контроль трансформують помилки у джерело управлінського навчання. Контроль строків гарантує своєчасність як складову права на належну адміністративну процедуру. Цифрова інтеграція забезпечує технологічну фіксацію кожної стадії провадження без втрати юридичної сили рішень. Підвищення професійної компетентності посадових осіб формує єдине розуміння змісту процесуальних гарантій. Аналітичний моніторинг і орієнтація на правові позиції Верховного Суду забезпечують сталість і передбачуваність практики.

Узяті разом, ці напрями відображають сучасну концепцію адміністративної процедури як базового інструмента належного адміністрування, що ґрунтується на принципах законності, пропорційності, обґрунтованості та відкритості. Такий підхід відповідає європейським стандартам доброї адміністрації, відповідно до яких якість публічного управління визначається як результатом, так і способом прийняття рішення [215; 219].

Переведення адміністративної процедури з площини формального нормативного припису у площину внутрішньо організованої управлінської практики означає інституційне закріплення її як стандарту щоденної діяльності органу. Це не усуває потреби нормативного узгодження загального процедурного закону зі спеціальним законодавством, але забезпечує сталість застосування процедурних гарантій у межах чинної компетенції органів. У цьому вимірі процедура залишається умовою правомірності адміністративного акта і водночас стає інструментом прогнозованості, внутрішньої координації та зниження конфліктності взаємодії з особою. Саме така трансформація забезпечує сталість публічного адміністрування в умовах ускладнення управлінських процесів і цифровізації, оскільки дозволяє поєднати юридичну визначеність з організаційною ефективністю.

Таким чином, системне впровадження окреслених напрямів створює підґрунтя для формування цілісної моделі процедурної діяльності, у якій законність не обмежується формальним дотриманням норм, а досягається через керовану, стандартизовану і підконтрольну організацію адміністративного провадження.

Висновки до розділу 3

1. Доведено, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало переломним етапом у розвитку адміністративно-процедурного регулювання в Україні, оскільки на загальному рівні було закріплено нормативну рамку розгляду

та вирішення адміністративних справ шляхом прийняття і виконання адміністративних актів. Констатовано, що цей Закон виконує функцію базового процедурного акта, який уніфікує принципи адміністративної процедури, визначає загальну логіку адміністративного провадження, закріплює процесуальний статус учасників адміністративної справи та встановлює вимоги до адміністративного акта як результату процедури. Обґрунтовано, що значення цього Закону полягає у систематизації процедурних правил та нормативному визнанні адміністративної процедури як самостійного елемента правового регулювання діяльності публічної адміністрації.

Визначено, що центральною проблемою сучасного етапу розвитку адміністративних процедур в Україні є співвідношення загального процедурного закону зі спеціальним законодавством. Наголошено, що модель, закладена у Законі України «Про адміністративну процедуру», ґрунтується на поєднанні загального процедурного регулювання з можливістю встановлення законом особливостей адміністративного провадження для окремих категорій справ за умови відповідності таким особливостям принципам адміністративної процедури. Водночас на практиці реалізація цієї моделі ускладнюється великою кількістю спеціальних законів, прийнятих до ухвалення загального процедурного закону та не повністю приведених у відповідність до нових процедурних стандартів. Аргументовано, що у сфері адміністративних послуг, реєстраційної діяльності, дозвільних, ліцензійних і податкових процедур спостерігається різний ступінь повноти процедурного регулювання, що породжує труднощі у визначенні меж застосування загального закону та допустимості відступів від нього.

Наголошено, що фрагментарність і колізійність процедурного регулювання залишаються системною рисою українського адміністративного законодавства навіть після запровадження загального процедурного закону. Констатовано, що спеціальні акти нерідко встановлюють лише окремі елементи адміністративної процедури, зокрема строки, перелік документів або підстави для відмови, не

формуючи цілісної процедурної логіки та не забезпечуючи повний обсяг процесуальних гарантій особи. Осмислено, що така багатошаровість регулювання створює ситуацію нормативної невизначеності, коли адміністративні органи змушені самостійно вирішувати питання про застосування загальних або спеціальних процедурних норм, що призводить до вибірковості правозастосування та підриває передбачуваність адміністративної практики.

Аргументовано, що окремий прояв нормативної проблемності становить колізія між законами і підзаконними актами у сфері адміністративних процедур. Визначено, що значна частина процедурних аспектів на практиці деталізується постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади та внутрішніми регламентами, які нерідко фактично встановлюють додаткові вимоги до заявника, підстави відмови або інші обмеження, не передбачені законом. Наголошено, що така практика суперечить конституційному принципу дії органів публічної адміністрації лише на підставі та у спосіб, визначені законом, і створює ризики звуження процесуальних прав приватної особи на підзаконному рівні.

Констатовано, що суттєві проблеми існують не тільки у сфері нормативної побудови адміністративно-процедурного регулювання, а й у площині практичної імплементації процедурних стандартів. Доведено, що адміністративні органи часто продовжують застосовувати звичні відомчі алгоритми без належного врахування нових вимог загального процедурного закону. Виділено основні прояви такої інституційної інерції, зокрема формальне ставлення до процедурних обов'язків, зведення мотивування рішень до шаблонного посилення на правову норму, недостатню фіксацію процесу збирання та оцінювання матеріалів справи, обмежене залучення особи до провадження, а також труднощі впровадження процедурних гарантій у масових, типових та електронних провадженнях. Обґрунтовано, що ці чинники свідчать про нерозвиненість процедурної культури у діяльності публічної

адміністрації та знижують ефективність навіть належно сформульованих законодавчих стандартів.

Наголошено, що цифровізація публічного адміністрування не усуває, а в окремих випадках посилює наявні процедурні проблеми. Визначено, що електронні сервіси, реєстри й автоматизовані алгоритми прийняття рішень потребують чітких і повних процедурних норм, оскільки за відсутності таких норм вони здатні відтворювати або навіть закріплювати у цифровому середовищі наявні нормативні прогалини, колізії та відомчі обмеження. Аргументовано, що технічна логіка електронних систем не може підміняти собою юридичну логіку адміністративної процедури, а цифрова трансформація має ґрунтуватися на принципі незвуження процесуальних прав приватної особи.

Осмислено значення судової практики як компенсаторного механізму у подоланні недоліків нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур. Констатовано, що Верховний Суд послідовно формує підхід, відповідно до якого спеціальний закон може відступати від загального процедурного порядку лише у разі прямого та чіткого встановлення інших правил, а підзаконний акт не може звужувати права особи або встановлювати додаткові обмеження, не передбачені законом. Водночас наголошено, що реактивний характер судового контролю не дає можливості повноцінно компенсувати системні вади адміністративної практики, оскільки судове втручання зазвичай обмежується окремими індивідуальними справами і не завжди трансформується у сталу зміну підходів органів публічної адміністрації.

Обґрунтовано, що подальший розвиток адміністративно-процедурного регулювання в Україні має відбуватися у напрямі переходу від формального існування загального процедурного закону до його реального функціонування як базового регулятора адміністративної діяльності у межах визначеної законом сфери дії. Виділено ключові напрями такого розвитку, серед яких нормативне уточнення меж дії Закону України «Про адміністративну процедуру» і правил його

субсидіарного застосування, закріплення мінімального процедурного стандарту для адміністративних справ, що входять до сфери дії цього Закону, обмеження підзаконного встановлення додаткових обов'язків та підстав для відмови, уніфікація вимог до мотивування несприятливих адміністративних актів, забезпечення доступу до матеріалів справи з урахуванням законних обмежень доступу до інформації, а також інтеграція процедурних гарантій у цифрові сервіси без звуження обсягу процесуальних прав особи.

Узагальнюючи, доведено, що проблеми нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур в Україні мають комплексний характер і охоплюють як законодавчий, так і практичний рівні. Констатовано, що неповна узгодженість загального процедурного закону зі спеціальним законодавством, збереження фрагментарних галузевих моделей, нормативні ієрархічні колізії, домінування підзаконного регулювання, формалізм адміністративної практики та інституційна неготовність органів публічної адміністрації до повноцінного застосування єдиних процедурних стандартів істотно знижують рівень правової визначеності та ускладнюють судовий контроль. Саме тому подальше вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання має бути спрямоване на побудову цілісної, уніфікованої та практично дієвої системи процедурних гарантій, яка забезпечить сталість адміністративної практики, передбачуваність рішень публічної адміністрації та реальний захист прав приватної особи.

2. Обґрунтовано, що процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації становлять самостійний різновид юридично значущих дефектів реалізації владних повноважень, які підлягають окремій судовій оцінці незалежно від наявності чи відсутності матеріально-правових помилок у змісті адміністративного акта. Констатовано, що нормативну основу такої оцінки формують положення Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про адміністративну процедуру», які орієнтують суд на перевірку як результату владного рішення, так і способу його підготовки, прийняття,

оформлення та доведення до відома особи. Аргументовано, що порушення адміністративної процедури має розглядатися як порушення законності у публічно-правових відносинах, оскільки процедура є невід'ємною складовою правомірного здійснення компетенції.

Визначено, що у сучасній судовій практиці процедурні дефекти оцінюються не як суто формальні недоліки, а через їх вплив на реалізацію процесуальних прав приватної особи та на обґрунтованість управлінського результату. Наголошено, що найбільш значущими для судового контролю є порушення, пов'язані з неналежним повідомленням особи, відсутністю реальної можливості бути вислуханою, непрозорістю збирання матеріалів справи, недоступністю документів, покладених в основу рішення, а також формальним або недостатнім мотивуванням адміністративного акта. Обґрунтовано, що саме ці дефекти безпосередньо впливають на здатність особи захистити свої права, подати доводи й докази, зрозуміти логіку рішення та ефективно оскаржити його в адміністративному або судовому порядку.

Доведено, що підходи адміністративних судів до оцінки процедурних порушень ґрунтуються на поєднанні формально юридичного аналізу та функціонального підходу, за яким значення має не сам факт відступу від припису, а наслідки такого відступу для прав особи та для правильності висновків адміністративного органу. Констатовано, що у практиці Верховного Суду поступово формується критерій істотності процедурного порушення, який пов'язується з тим, чи унеможливило або істотно ускладнило порушення реалізацію права особи на участь у провадженні, доступ до матеріалів справи, подання пояснень і заперечень, а також перевірку мотивів владного рішення. Аргументовано, що такий підхід дозволяє відмежовувати дефекти, які реально впливають на правомірність адміністративного акта, від технічних або організаційних недоліків, що не зачіпають сутності процедурних гарантій.

Осміслено, що розмежування істотних і неістотних порушень адміністративної процедури має принципове значення для визначення наслідків судового контролю. Визначено, що істотними слід вважати такі процедурні порушення, які вплинули або могли вплинути на зміст рішення чи позбавили особу можливості реалізувати ключові процесуальні права, тоді як неістотні порушення охоплюють відхилення технічного характеру, що не змінили становища особи та не перешкодили їй захищати свої інтереси. Наголошено, що навіть формально незначні порушення не можуть визнаватися допустимими, оскільки їх сукупність здатна свідчити про системне ігнорування процедурних стандартів та негативно впливати на оцінку законності адміністративної діяльності в цілому.

Констатовано, що судовий контроль у сфері адміністративних процедур виконує системну нормоорієнтуючу функцію у формуванні стандартів належного адміністрування. Доведено, що через правові позиції Верховного Суду конкретизуються вимоги до належного повідомлення особи, участі у процедурі, мотивування адміністративних актів, повноти з'ясування фактичних обставин, меж адміністративного розсуду та допустимості використання підзаконного регулювання у сфері процедур. Аргументовано, що судова практика у цій частині сприяє подоланню нормативних прогалин і колізій, формує орієнтири для однакового застосування процедурних норм і підвищує рівень правової визначеності у діяльності публічної адміністрації.

Водночас наголошено, що можливості судового контролю мають об'єктивні межі, оскільки він реагує на процедурні порушення постфактум і в межах конкретного спору. Обґрунтовано, що сам по собі судовий контроль не може замінити якісного нормативного регулювання, внутрішнього адміністративного перегляду, належної організації адміністративних процедур та превентивного впровадження процедурних стандартів у повсякденну діяльність органів публічної адміністрації. Саме тому усунення процедурних порушень потребує системних змін у правотворчості, правозастосуванні та адміністративній практиці.

Виділено основні напрями подолання виявлених проблем, серед яких нормативна конкретизація значення порушення адміністративної процедури як підстави для скасування рішення, узгодження загального процедурного закону зі спеціальним законодавством, посилення ролі внутрішнього адміністративного перегляду, удосконалення вимог до мотивування несприятливих адміністративних актів, чіткіше регулювання участі особи у процедурі, розвиток правового регулювання процедурних строків, адаптація цифрових сервісів до вимог процедурних гарантій, підвищення кваліфікації посадових осіб та формування єдиної методології судової оцінки процедурних дефектів. Аргументовано, що реалізація цих напрямів має забезпечити зменшення конфліктності адміністративних правовідносин, підвищення якості управлінських рішень і посилення правової захищеності приватної особи у відносинах з публічною адміністрацією.

Узагальнюючи, доведено, що процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації повинні розглядатися як юридично значущі дефекти реалізації владних повноважень, значення яких визначається їх впливом на можливість особи брати участь у провадженні, на повноту з'ясування обставин справи, на мотивованість адміністративного акта та на ефективність подальшого адміністративного чи судового захисту. Визначено, що судова оцінка процедурних порушень має здійснюватися за критерієм їх впливу на правомірність управлінського результату та на забезпечення базових процедурних гарантій приватної особи. Саме в цьому вимірі адміністративне судочинство виступає важливим інструментом формування сталих стандартів належного адміністрування.

3. Визначено, що системне вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації має здійснюватися не через фрагментарне реагування на окремі порушення, а через цілісне перетворення адміністративної процедури на стандарт щоденної діяльності адміністративного органу. Констатовано, що

адміністративна процедура повинна сприйматися не як допоміжний додаток до компетенції органу, а як юридично визначений порядок реалізації цієї компетенції у конкретній адміністративній справі, який організаційно охоплює рух справи від її ініціювання до виконання адміністративного акта та контролю наслідків його реалізації. Обґрунтовано, що ефективність загального процедурного закону залежить насамперед від того, наскільки його вимоги вбудовані у внутрішні регламенти, систему документообігу, розподіл відповідальності між підрозділами, контроль строків та механізми управлінського контролю.

Констатовано, що першочерговим напрямом удосконалення процедурної діяльності є інституційне впровадження процедурного планування. Наголошено, що процедурне планування полягає у попередньому проектуванні типових траєкторій руху адміністративних справ, визначенні послідовності дій, контрольних точок, строків, відповідальних виконавців, форм комунікації із заявником або іншими учасниками адміністративного провадження та внутрішніх рівнів погодження. Аргументовано, що саме процесні карти і стандарти проваджень створюють управлінську основу для однакового застосування закону у масових і складних справах, зменшують варіативність практики між підрозділами та дозволяють мінімізувати ризик процедурних дефектів ще до їх переходу у стадію адміністративного або судового оскарження.

Доведено, що важливим самостійним напрямом модернізації є стандартизація процедурної документації та адміністративних рішень. Констатовано, що уніфіковані структури адміністративних актів, стандартизовані шаблони рішень, технологічні та інформаційні картки, а також інтеграція таких форм у системи електронного документообігу забезпечують єдність правозастосування та підвищують перевірюваність управлінських результатів. Осмислено, що стандартизація не є суто технічною операцією, а виступає способом перетворення мотивування, фіксації фактичних обставин і оцінки доводів особи на обов'язковий керований стандарт. Саме через це зменшується варіативність індивідуальної

практики виконавців, підвищується прогнозованість для заявників і спрощується внутрішній та зовнішній контроль за якістю адміністративних актів.

Аргументовано, що розвиток внутрішнього процедурного контролю та аудиту є необхідною умовою управлінської відповідальності за якість адміністративної діяльності. Визначено, що предметом такого контролю має бути повнота встановлення фактичних обставин, дотримання строків, належність інформування учасників провадження та забезпечення права особи бути вислуханою, якість мотивування, правильність правової кваліфікації та загальна відповідність провадження процедурним стандартам. Наголошено, що аналіз скасованих адміністративних актів, узагальнення причин адміністративного і судового оскарження, підготовка щорічних звітів про якість адміністративної діяльності та застосування ризик-орієнтованого підходу до вибіркової перевірки завершених проваджень дають змогу перетворити помилки на джерело організаційного навчання і постійного коригування внутрішніх регламентів.

Констатовано, що окремого значення у системі вдосконалення процедурної діяльності набуває належне управління строками розгляду адміністративних справ. Доведено, що строк у адміністративному провадженні є не організаційною зручністю, а самостійною гарантією своєчасного вирішення справи та складовою принципу правової визначеності. Обґрунтовано, що ефективне управління строками потребує переходу від індивідуального контролю виконавця до електронного моніторингу руху справи, який забезпечує автоматичне відстеження граничних строків, сигналізацію про ризик прострочення, формування об'єктивних даних для управлінського реагування та персоніфіковану відповідальність за затягування проваджень. Саме такий підхід дає можливість забезпечити превентивну, а не лише реактивну модель дотримання строків.

Осміслено, що цифрова трансформація адміністративних процедур має розглядатися як окремий напрям модернізації лише за умови збереження юридичної конструкції адміністративної процедури. Наголошено, що електронне

середовище повинно відтворювати основні стадії провадження, фіксувати процесуальні дії, мотиви рішення, комунікацію з учасниками провадження, часові мітки та відповідальних осіб. Аргументовано, що цифрові алгоритми не можуть підміняти собою юридичну оцінку обставин справи або звужувати реалізацію процесуальних гарантій особи. Відповідно обґрунтовано необхідність аудиту алгоритмів прийняття рішень, запровадження механізмів людського перегляду автоматизованих результатів та інтеграції електронних процедур із реєстрами і міжвідомчими ресурсами за принципом одноразового подання даних без порушення вимог захисту персональних даних.

Визначено, що стійка якість адміністративних актів і мінімізація процедурних порушень безпосередньо залежать від підвищення професійної компетентності посадових осіб у сфері адміністративної процедури. Констатовано, що така підготовка не може обмежуватися знанням окремих норм, а має охоплювати стадійність провадження, процесуальні ролі учасників, право особи на участь, належне встановлення фактичних обставин, принцип пропорційності, техніку мотивування рішень та навички документування процесуальних дій. Обґрунтовано, що інституційне включення спеціалізованих модулів з адміністративної процедури до системи професійного навчання державних службовців сприятиме виробленню єдиного розуміння змісту процедурних гарантій і зменшить залежність якості провадження від індивідуального рівня виконавця.

Доведено, що аналітичний супровід процедурної діяльності має стати постійною функцією управління якістю адміністративного провадження. Наголошено, що перехід від реагування на окремі скарги до регулярного виявлення закономірностей у процедурній практиці дає змогу оцінювати якість адміністративної діяльності за вимірюваними показниками, зокрема строками, частотою оскаржень, кількістю скасованих актів, структурою підстав для відмов, повторними зверненнями та рівнем виконання судових рішень. Аргументовано, що використання даних судового контролю, адміністративного оскарження, звернень

громадян, моніторингів Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та внутрішньої статистики самого органу створює основу для регулярного процедурного звітування, виявлення зон підвищеної конфліктності та прийняття коригувальних управлінських рішень.

Констатовано, що завершальним системним напрямом удосконалення процедурної діяльності є орієнтація на правові позиції Верховного Суду та їх інтеграція у внутрішні алгоритми роботи органу. Доведено, що судова практика повинна сприйматися не тільки як механізм подальшого контролю, а й як джерело превентивних орієнтирів, які конкретизують вимоги до мотивування, збирання та оцінювання обставин, участі особи, дотримання строків і меж адміністративного розсуду. Обґрунтовано, що систематичний моніторинг касаційних рішень та оглядів практики, створення внутрішніх процедурних бюлетенів, оновлення шаблонів адміністративних актів і контрольних листів після появи нових правових позицій, а також включення цих матеріалів до програм підвищення кваліфікації забезпечують єдність адміністративної практики та профілактику повторюваних процедурних порушень.

Узагальнюючи, аргументовано, що окреслені напрями удосконалення процедурної діяльності утворюють взаємопов'язану модель управління якістю адміністративного провадження, яка поєднує процедурне планування, стандартизацію документації, внутрішній аудит, контроль строків, цифрову інтеграцію, професійну підготовку, аналітичний супровід і орієнтацію на правові позиції Верховного Суду. Наголошено, що така модель відображає сучасне розуміння адміністративної процедури як базового інструмента належного адміністрування, у межах якого законність досягається через керовану, стандартизовану, перевірювану і підконтрольну організацію адміністративної діяльності. Саме системне впровадження цих напрямів створює підґрунтя для формування сталої, передбачуваної та якісної моделі процедурної діяльності органів публічної адміністрації.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретико-правове дослідження адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні, у результаті якого розв'язано наукове завдання щодо визначення сутності, структури, функціонального призначення та напрямів удосконалення адміністративних процедур у системі публічного адміністрування України з урахуванням європейських стандартів належного адміністрування та гарантій прав приватної особи. Проведене дослідження дало змогу сформулювати такі загальні висновки.

1. Встановлено, що адміністративна процедура є самостійною адміністративно-правовою категорією та базовим інститутом зовнішньої реалізації публічної влади в індивідуальних справах. Її сутність полягає у нормативно визначеному, стадійно організованому порядку розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи, який забезпечує перехід від загальної норми права до конкретного владного рішення. Сукупність таких ознак, як нормативність, формалізованість, стадійність, послідовність, зовнішня адресність, юридична результативність, наявність мінімальних процедурних гарантій, контрольованість і відтворюваність, дає підстави відмежовувати адміністративну процедуру від суміжних правових явищ та розглядати її як універсальну юридичну форму діяльності публічної адміністрації у відносинах із приватною особою.

2. З'ясовано, що архітектоніка адміністративної процедури має багаторівневий характер і охоплює стадії руху адміністративної справи, суб'єктний склад провадження та процедурні інструменти реалізації прав, обов'язків і владних повноважень. Доведено, що функції адміністративної процедури утворюють цілісну систему, яка включає правозахисний, обмежувальний щодо дискреції, антикорупційний, організаційно регулятивний, легітимаційний, довіроформувальний і контрольний напрями. Саме в такій якості адміністративна процедура постає як багатofункціональний інститут належного врядування.

3. Доведено, що становлення загальної адміністративної процедури в Україні відбувалося під визначальним впливом європейського адміністративно-процедурного простору, який формується на основі національних адміністративно-процедурних кодифікацій європейських держав, права Європейського Союзу та стандартів Ради Європи. Спільним концептуальним ядром цих моделей є право бути заслуханим, доступ до матеріалів справи, обов'язок мотивування рішення, дотримання розумних строків та ефективні механізми контролю й оскарження. Сучасна українська модель адміністративної процедури формується як складова європейської процедурної конвергенції, зберігаючи власні акценти, пов'язані з людиноцентричністю, сервісною орієнтацією та цифровізацією публічного адміністрування.

4. Визначено, що адміністративна процедура посідає центральне місце у механізмі діяльності органів публічної адміністрації, оскільки саме через неї забезпечується юридично визначений порядок переходу від компетенції суб'єкта владних повноважень до конкретного індивідуального результату у справі приватної особи. Адміністративна процедура не є самостійним видом публічного адміністрування, а виступає універсальною правовою формою реалізації його зовнішніх напрямів. Її місце у системі публічного адміністрування розкривається через співвідношення із загальним процедурним законом, спеціальним законодавством, адміністративною послугою, управлінським рішенням та іншими формами діяльності публічної адміністрації.

5. Обґрунтовано, що стадійна структура адміністративної процедури є цілісною юридичною конструкцією, яка охоплює ініціювання адміністративної справи, збирання та оцінювання матеріалів, прийняття адміністративного акта або іншого владного результату, доведення його до відома адресата, реалізацію та пов'язані процедурні наслідки. Кожна зі стадій має самостійне функціональне та гарантійне значення. Порухення вимог на будь-якому етапі може впливати на правомірність управлінського результату залежно від характеру такого порушення

та його значення для реалізації процедурних гарантій особи. Стадійна побудова адміністративної процедури є базовою умовою законності, передбачуваності, контрольованості та перевірюваності діяльності публічної адміністрації.

6. Встановлено, що процедурні гарантії прав приватної особи становлять системоутворювальний елемент адміністративної процедури та визначають її правозахисний зміст. До них належать право на участь у провадженні, право бути заслуханою, доступ до матеріалів справи, прозорість і передбачуваність процедури, дотримання розумних строків, обов'язок мотивування адміністративного акта, принцип пропорційності, внутрішній перегляд та адміністративне оскарження. Сукупність цих гарантій перетворює адміністративну процедуру на повноцінний юридичний інструмент забезпечення законності, правової визначеності та перевірюваності індивідуального адміністративного рішення.

7. Виявлено, що після ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» проблеми нормативного забезпечення адміністративних процедур в Україні зберігають комплексний характер. Вони виявляються у неповній узгодженості загального процедурного закону зі спеціальним законодавством, фрагментарності галузевого регулювання, колізіях між законами і підзаконними актами, домінуванні відомчих алгоритмів та інституційній інерції у практиці застосування процедурних стандартів. Подальший розвиток адміністративно-процедурного регулювання пов'язаний із переходом від формального існування загального процедурного закону до його реального функціонування як базового регулятора адміністративної діяльності. З метою фіксації визначених перспектив удосконалення адміністративних процедур у площині нормативного регулювання запропоновано внесення адресних змін до низки чинних нормативно-правових актів: 1) до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX внести зміни до статті 3 та статті 4 цього Закону з метою уточнення співвідношення загального і спеціального адміністративно-процедурного регулювання та закріплення мінімального процедурного стандарту для

адміністративних справ, що входять до сфери дії цього Закону. Статтю 3 доповнити частиною такого змісту: «Особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ можуть встановлюватися лише законом, повинні бути прямо визначеними та не можуть скасовувати мінімальні процедурні гарантії, передбачені цим Законом, крім випадків, прямо передбачених Конституцією України або законом з огляду на особливий правовий режим відповідної категорії справ, за умови збереження сутності права особи на участь у провадженні та ефективний засіб правового захисту». Статтю 4 доповнити частиною такого змісту: «Мінімальний процедурний стандарт адміністративного провадження включає повідомлення особи про початок провадження у випадках, передбачених законом, забезпечення права особи подавати пояснення та докази, доступ до матеріалів адміністративної справи з урахуванням обмежень, встановлених законом, мотивування адміністративного акта у випадках і порядку, визначених цим Законом, а також можливість адміністративного або судового оскарження рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу»; 2) до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI внести точкові зміни, спрямовані на посилення процедурної якості рішень про відмову у наданні адміністративної послуги, зокрема, статтю 9 доповнити положенням такого змісту: «У разі прийняття рішення про відмову у наданні адміністративної послуги суб'єкт надання адміністративної послуги забезпечує оформлення адміністративного акта відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру», із зазначенням фактичних і правових підстав відмови, порядку та строків його оскарження, а також способу ознайомлення заявника з матеріалами справи, що стали підставою для прийняття такого рішення» (таке уточнення дозволить пов'язати сервісну модель надання адміністративних послуг із гарантійною логікою загальної адміністративної процедури); 3) до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV внести зміни до статті 26 та статті 28. У статті

28 після положень про підстави відмови у державній реєстрації додати наступне положення: «Рішення про відмову у проведенні державної реєстрації повинно містити мотивувальну частину із зазначенням фактичних обставин, правових підстав відмови та переліку документів або відомостей, які стали підставою для такого рішення. Заявнику забезпечується право доступу до матеріалів, що стали підставою для прийняття рішення»; 4) до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV внести зміни до статті 24 щодо підстав відмови у державній реєстрації прав та доповнити її частиною такого змісту: «Рішення про відмову або зупинення розгляду заяви повинно містити мотивування із зазначенням фактичних і правових підстав такого рішення та роз'ясненням порядку його адміністративного або судового оскарження»; 5) до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII внести зміни до статті 20, яка визначає повноваження Кабінету Міністрів України у сфері нормативного регулювання і додати положення наступного змісту: «Постанови Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних процедур не можуть встановлювати додаткові підстави відмови у реалізації прав особи, додаткові обов'язки заявника або інші обмеження прав учасників адміністративного провадження, якщо такі повноваження прямо не передбачені законом», разом із цим аналогічну норму включити до статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» як принцип підзаконного регулювання адміністративних процедур; 6) до Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV внести зміни до частини другої статті 2, доповнивши її положенням такого змісту: «Під час перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд оцінює істотність порушення адміністративної процедури з урахуванням того, чи позбавило таке порушення особу можливості реалізувати основні процесуальні права, чи вплинуло або могло вплинути на зміст рішення, чи унеможливило перевірку фактичних і правових підстав адміністративного акта», що відповідало б природі статті 2 КАС України як норми,

що визначає критерії судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень; 7) питання недопущення звуження процесуальних прав особи під час використання електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг врегулювати через уточнення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо електронної форми адміністративного провадження шляхом доповнення Закону України «Про адміністративну процедуру» нормою такого змісту: «Здійснення адміністративного провадження в електронній формі, застосування електронної ідентифікації, електронного підпису та електронних довірчих послуг не може звужувати обсяг процесуальних прав учасників адміністративного провадження, передбачених цим Законом, зокрема права на участь у провадженні, доступ до матеріалів справи, отримання мотивованого адміністративного акта та його оскарження»; 8) до Закону України «Про адміністративну процедуру» внести окрему норму щодо електронної форми адміністративного провадження такого змісту: «Електронна форма адміністративного провадження повинна забезпечувати рівний обсяг процесуальних гарантій порівняно з паперовою формою. У разі прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі адміністративний орган зобов'язаний забезпечити фіксацію фактичних і правових підстав такого акта та можливість отримання пояснення логіки його прийняття у зрозумілому для адресата вигляді».

8. Доведено, що процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації є самостійним різновидом юридично значущих дефектів реалізації владних повноважень, які підлягають окремій судовій оцінці. Їх значення визначається впливом на можливість особи брати участь у провадженні, на повноту з'ясування обставин справи, на мотивованість адміністративного акта та на ефективність подальшого адміністративного чи судового захисту. У практиці адміністративних судів формується критерій істотності процедурного порушення, що дає змогу відмежовувати дефекти, які реально впливають на правомірність управлінського

результату, від технічних недоліків. Усунення таких порушень потребує нормативного уточнення їх значення, узгодження загального і спеціального регулювання, посилення ролі внутрішнього адміністративного перегляду, удосконалення вимог до мотивування рішень, розвитку регулювання процедурних строків, адаптації цифрових сервісів до вимог процедурних гарантій та підвищення кваліфікації посадових осіб. Доведено, що адміністративне судочинство у цій сфері виконує не тільки функцію індивідуального захисту, а й системну функцію формування стандартів належного адміністрування, однак не може замінити превентивну організацію процедурної діяльності всередині органів публічної адміністрації.

9. Обґрунтовано, що системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації мають реалізовуватися через перетворення адміністративної процедури на стандарт щоденної управлінської діяльності. До таких напрямів належать процедурне планування, стандартизація документації та адміністративних рішень, внутрішній процедурний контроль і аудит, електронний моніторинг строків, цифрова інтеграція процедур із збереженням юридичної конструкції адміністративного провадження, професійна підготовка посадових осіб, аналітичний супровід процедурної діяльності та орієнтація на правові позиції Верховного Суду. Саме системне впровадження цих напрямів створює підґрунтя для формування сталої, передбачуваної та якісної моделі процедурної діяльності органів публічної адміністрації, у якій законність адміністративного акта забезпечується не лише змістом правової норми, а й належною організацією всього процедурного циклу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с. URL: <https://kup.edu.ua/doc/administrativne-pravo-ukrajini.-akademichniy-kurs-pidruch.-u-dvoh-tomah-tom-1.pdf> (дата звернення: 06.01.2024).
2. Адміністративне право: електрон. метод. посібник для здобувачів першого (бакалавр.) рівня вищ. освіти спец. 081 «Право» / Одес. нац. ун-т імені І. І. Мечникова, ЕПФ, Каф. адмін. та госп. права ; уклад.: О. І. Миколенко, М. А. Баламуш, П. П. Білик, М. І. Лазарєва. Одеса : ОНУ, 2023. 205 с. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/items/a145d536-8e23-46b9-820df33d95b86fef> (дата звернення: 04.03.2025).
3. Адміністративне судочинство : підруч. для здобувачів вищ. освіти / В. В. Мартиновський, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк та ін. ; за заг. ред. Р. В. Шаповала. З опорою на законодавство станом на 1 лип. 2023 р. Харків : Право, 2023. 432 с. URL: <https://jurkniga.ua/contents/administrativne-sudochinstvo-pidruchnik.pdf> (дата звернення: 18.01.2026).
4. Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України) : монографія / редкол.: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ : Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Monograf_Admin_sud_vo.pdf (дата звернення: 03.07.2025).
5. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
6. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник. Харків : НУВС, 2002. 368 с. URL: <https://univd.edu.ua/> (дата звернення: 30.12.2025).

7. Банчук О. В. Законопроект «Про адмінпроцедуру». Урядовий портал. 16.11.2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-banchuk-zakonoproekt-pro-adminproceduru-povnistyu-lyudinocentrichnij-yakij-nadaye-bilshe-prav-gromadyanam-ta-biznesu-i-zaprovadzhuye-yedini-pravila-dlya-riznih-zhittyevih-situacij> (дата звернення: 24.01.2026).
8. Берназюк Я. О. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на адміністративне судочинство. Презентація. Верховний Суд, 22.02.2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf (дата звернення: 25.05.2024).
9. Берназюк Я. О. Формалізм та надмірний формалізм. Презентація. Верховний Суд, 24.02.2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prez_Bernaziuk_24_02_2023_Formalizm.pdf (дата звернення: 16.06.2025).
10. Біла В. Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. Вип. 30. Т. 2. 2015. С. 12–15.
11. Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування : теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 4. Т. 1. С. 87–91. URL: <https://sulj.oduvs.od.ua/archive/2024/4/17.pdf> (дата звернення: 30.01.2026).
12. Бліхар М. М. Адміністративне право як юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. Вип. 66. С. 178–181. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/32.pdf> (дата звернення: 07.03.2024).
13. Боженко О. В. Адміністративний договір як форма державного управління : кваліфікаційна робота здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня вищої освіти освітньо-професійної програми 081 Право. Маріуполь, 2021. 111

с.

URL:

https://repository.mu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3038/1/%D0%91%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%92_.pdf (дата звернення: 23.11.2025).

14. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 7–13.

15. Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).

16. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113–124. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16447/1/33.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).

17. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf> (дата звернення: 08.07.2024).

18. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 69. С. 229–236. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/03/41-1.pdf> (дата звернення: 27.08.2025).

19. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. No 2. С. 99–103.

20. Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип.

163. С. 22–45. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Briede_Boiko_Pravova_pryroda_ta_oznaky_AA.pdf (дата звернення: 13.01.2026).
21. Верховний Суд у цифрах і фактах за 2024 рік. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Zvit_VS_2024_.pdf (дата звернення: 26.11.2024).
22. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с. URL: <https://kup.edu.ua/doc/vikonavcha-vlada-i-administrativne-pravo-za-zag.-red.-v.b.-averjanova.-k.-vidavnichiy-dim-in-jure-2002.-668-s.pdf> (дата звернення: 06.09.2025).
23. Воронятніков О. О. Поняття механізму публічного адміністрування (на прикладі сфери санітарного та епідеміологічного благополуччя населення). *Київський часопис права*. 2021. № 2. С. 61–65. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/581da221-37f2-4cfb-b8bc-64f3c9e61e58/content> (дата звернення: 19.01.2026).
24. Галіцина Н. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 142–172.
25. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28 (дата звернення: 02.01.2024).
26. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 185–187.

27. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185.

28. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни і повоєнного відновлення. Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м. Вінниця, 16–17 жовт. 2025 р. : у 2 т. Т. 1. Ч. 2 / за заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль : Крок, 2025. С. 82–85.

29. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541.

30. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253.

31. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 670–673.

32. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. 2025. № 26. С. 66–76.

33. Грицяк І. А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади : монографія. К. : К.І.С., 2006. 398 с.

34. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур : поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 11–15. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/0e1aaa43-c4b9-445a-b0a3-9702f292f9bb/content> (дата звернення: 31.07.2025).

35. Генеза розвитку адміністративного процедурного законодавства України / О. І. Миколенко. Матеріали 77-ї наукової конференції професорсько-

викладацького складу і наукових працівників економіко-правового факультету Одеського національного університету імені І. І. Мечникова (23–25 листопада 2022 р., м. Одеса). Одеса : Олді-Плюс, 2022. С. 21–24.

36. Демський Е. Ф. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини. Юридичний вісник України. 2011. № 8(816). С. 4.

37. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, М. І. Ославський, Г. М. Писаренко, А. А. Пухтецька ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

38. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія; План від 21.07.2021 № 831-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/831-2021-%D1%80> (дата звернення: 03.01.2026).

39. 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 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2008. 20 с. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=DOC%2F2011%2F11IOSYOP.zip (дата звернення: 08.04.2024).

40. Жуков М. Закон про адміністративну процедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. Асоціація правників України. 3 грудня 2021. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805> (дата звернення: 19.04.2026).

41. Жукова Є. О. Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Хмельницький, 2023. 499 с. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2024/01/dis-zhukova_.pdf (дата звернення: 26.07.2025).

42. З 15 грудня 2023 року почнуть діяти нові правила взаємовідносин громадян із органами влади. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. 15.12.2023. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/244807.html (дата звернення: 02.01.2026).

43. Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми : зб. тез за матеріалами всеукр. круглого столу, м. Харків, 12 груд. 2024 р. Харків, 2025. 84 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/zbirnyk%20tez_zastosuvannia%20zap%20pry%20vyryshenni%20administratyvnymy%20sudamy%20publichno-pravovykh%20sporiv_kontseptualni%20pidkhody%20ta%20praktychni%20problemy.pdf (дата звернення: 19.04.2026).

44. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. К. : Ваіте, 2015. 448 с. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/d/233086.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

45. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2. С. 182–190.

46. Ілюшик О. М. Загальний порядок укладення адміністративного договору. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2013. Вип. 4. С. 122–132. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1987/1/4-2013iomdpo.pdf> (дата звернення: 03.01.2026).

47. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21FMT=f ullwebr&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A %3D&S21STR=%D0%9A%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%83%D0%B7%D0%BE %D0%B2%D0%B0+%D0%86%24 (дата звернення: 13.06.2024).

48. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Звіт за 2025 рік. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezent2026/KASU_zvit_2025.pdf (дата звернення: 19.04.2026).

49. Кириченко Ю. М. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 43. С. 40–43.

50. Ковбас І. В., Колотило М. Ю., Редько О. М. Денотація адміністративної процесуальної форми крізь призму її змісту. Актуальні питання юридичної науки. № 22. Т. 3. 2024. С. 162–168.

51. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 21.01.2026).

52. Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 173–177. URL: <https://ir.stu.cn.ua/bitstreams/ef83f41c-1dac-4eab-94f8-affb9a27682b/download> (дата звернення: 04.08.2024).

53. Колеснікова М. В. Докази та доказування в адміністративному судочинстві. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 4. С. 378–384.

54. Коліушко І., Тимошук В., Банчук О., Іщенко Ю., Залізняк П., Курінний О., Пухтецька А., Стоян В., Шаіпов А. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Київ : СПД Москаленко О. М., 2009. 196 с. URL: https://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/781/Corruption_CPLR_FINAL.pdf (дата звернення: 14.05.2025).

55. Коломоєць Т. О. Термінологія адміністративного процесу : проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 335–343. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/993fe249-ca75-41dc-9329-f8c1448a9432> (дата звернення: 20.01.2026).

56. Коломоєць Т. О., Зозуль І. В. Феномен презумпцій в адміністративному праві України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 180 с.

57. Коломоєць Т. О., Гаджиєва Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. 2014. Вип. 74. С. 137–148. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/2532159e-9593-43bb-8e55-1025cf319201/download> (дата звернення: 18.11.2024).

58. Коломоєць Т. О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 254 с.

59. Колпаков В. К. Адміністративна процедура як базова категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права. 2021. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. Т. 32 (71). № 4. С. 49–54. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/4_2021/12.pdf (дата звернення: 19.04.2026).

60. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с. URL: <https://yurincom.com/> (дата звернення: 12.05.2025).
61. Колпаков В. К., Ковбас І. В. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ehrlich's Journal*. 2025. Vol. 12. С. 27–33. URL: <https://journals.chnu.chernivtsi.ua/index.php/Ehrlich/article/download/143/121> (дата звернення: 20.01.2026).
62. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. ООН від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16 (дата звернення: 05.08.2024).
63. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) : Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_004 (дата звернення: 05.07.2025).
64. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 23.01.2026).
65. Красногор О. Сутність та ознаки адміністративних процедур. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025. № 2 (42). С. 49–56. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/2124/2145> (дата звернення: 19.04.2026).
66. 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. Київ, 2018. 20 с. URL: https://lsej.org.ua/6_2019/11.pdf (дата звернення: 13.08.2025).
67. Криворучко І. Сутність та особливості адміністративної процедури в публічному управлінні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2023. № 2 (18). С. 64–70.

68. Криворучко І. В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.
69. Кузьменко О. В. Адміністративний процес: навч. посіб. Київ : Атіка, 2011. 312 с. URL: <https://atika.ua/> (дата звернення: 25.01.2026).
70. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
71. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
72. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с. ISBN 978-966-667-718-4.
73. Лавренова О. І., Неугодніков А. О., Стрельников А. В. Правові акти публічної адміністрації : навч. посіб. Одеса, 2019. 61 с.
74. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 187 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0407U004454> (дата звернення: 07.05.2025).
75. Лютіков П. С., Турчак А. М. Процедура прийняття адміністративного акту як умова його правомірності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 73, ч. 2. С. 62–68. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/11/12-1.pdf> (дата звернення: 26.01.2026).
76. Малик І. М. Адміністративна процедура : вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 355–361. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/02/68.pdf> (дата звернення: 09.10.2024).

77. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олексій Орестович Мандюк ; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.

78. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi83/0062424.pdf> (дата звернення: 12.01.2026).

79. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010. 32 с.

80. Мельник Р. С. Термінологічні проблеми Закону України «Про адміністративну процедуру». Адміністративне право і процес. 2022. № 4(39). С. 5–16. URL: <https://applaw.net/index.php/journal/article/download/769/673/> (дата звернення: 09.02.2024).

81. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/Zahalne-administratyvne-pravo-Melnyk-R.-S.-Bevzenko-V.-M.-2014.pdf (дата звернення: 10.05.2025).

82. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 40 с. URL: <https://uacademic.info/download/file/0511U000311/aref.doc> (дата звернення: 24.01.2026).

83. Миколенко О. І. Наука адміністративного процедурного права України. Форум права. 2012. № 3. С. 436–439. URL:

<https://dspace.onu.edu.ua/bitstream/123456789/20252/1/436-439.pdf> (дата звернення: 21.08.2024).

84. Миколенко О. І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. С. 40–48. URL: <https://pd.onu.edu.ua/article/view/265282/261843> (дата звернення: 14.11.2025).

85. Миколенко О. І. Термінологічний аналіз положень закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*. 2022. № 46. С. 62–68.

86. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Х. : Бурун Книга, 2010. 336 с.

87. Мілієнко О. А. Теоретико-методологічні підходи до дослідження системи адміністративних актів: сучасний стан наукового розроблення. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2. Ч. 2. С. 89–93.

88. Міхеєв М. В., Міхеєв М. В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 178–182. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2021/44.pdf (дата звернення: 19.04.2026).

89. Міщук І. В., Киричук Б. С. Особливості здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 200–205.

90. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. Офіційний вебсайт Тернопільського окружного адміністративного суду. 12.04.2018. URL: <https://adm.te.court.gov.ua/sud1970/pres-centr/news/465449/> (дата звернення: 23.01.2026).

91. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.),

за заг. ред. Тимошука В. П. К. : ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf> (дата звернення: 11.03.2024).

92. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, лютий 2023 року. Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_02_2023.pdf (дата звернення: 01.03.2025).

93. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, лютий 2024 року. Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_02_2024.pdf (дата звернення: 13.01.2026).

94. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.09.2020. Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Oglyad_KAS_VS_08_09_2020.pdf (дата звернення: 15.08.2024).

95. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду. Квітень 2024. Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_04_2024.pdf (дата звернення: 06.08.2025).

96. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.

97. Пасенюк О. Адміністративне судочинство: становлення завершилося, проблеми залишилися. URL: http://yurincom.com/ua/legal_practice/analychna_yurysprudentsiia/administratyvne_sudochynstvo__stanovlennia_zavershylosia__problemy_zalyshylysia-publication (дата звернення: 16.09.2020).

98. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 31 (3). С. 10–14.

99. Петков С. В. Адміністративно-правова реформа в Україні : навч. посібник. К. : ВД «Скіф», 2012. 480 с.

100. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 29.05.2024).

101. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.02.2025 у справі № 990/29/22. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/125028866> (дата звернення: 23.12.2025).

102. Постанова Верховного Суду від 03.07.2019 у справі № 826/12123/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82886518> (дата звернення: 26.01.2026).

103. Постанова Верховного Суду від 04.04.2018 у справі № 826/2042/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73257649> (дата звернення: 13.06.2024).

104. Постанова Верховного Суду від 10.08.2023 у справі № 540/2917/21. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vs_kas_vid_10_08_2023_roku_u_spravi_540_2917_21/ (дата звернення: 08.06.2025).

105. Постанова Верховного Суду від 11.03.2020 у справі № 640/4273/19, провадження № К/9901/2610/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88150362> (дата звернення: 30.01.2026).

106. Постанова Верховного Суду від 11.03.2021 у справі № 826/7176/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95439252> (дата звернення: 20.02.2024).

107. Постанова Верховного Суду від 12.03.2020 у справі № 826/8917/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88161323> (дата звернення: 04.06.2025).

108. Постанова Верховного Суду від 13.02.2025 у справі № 420/12149/23. URL:

https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_13_02_2025_roku_u_spravi_420_12149_23/ (дата звернення: 22.01.2026).

109. Постанова Верховного Суду від 13.06.2024 у справі № 320/4136/22.
URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/119751322> (дата звернення: 28.06.2024).

110. Постанова Верховного Суду від 14.08.2024 у справі № 560/12984/23.
URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/121009626> (дата звернення: 16.11.2025).

111. Постанова Верховного Суду від 16.06.2023 у справі № 560/8064/22.
URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/2023_06_16_560_8064_22 (дата звернення: 21.01.2026).

112. Постанова Верховного Суду від 16.09.2021 у справі № 420/9061/20.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99876543> (дата звернення: 15.01.2024).

113. Постанова Верховного Суду від 16.12.2021 у справі № 460/2927/20.
URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=101990339> (дата звернення: 09.01.2025).

114. Постанова Верховного Суду від 18.01.2023 у справі № 826/10888/18.
URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=108541240> (дата звернення: 12.01.2026).

115. Постанова Верховного Суду від 19.02.2020 у справі № 826/15034/18.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 15.12.2024).

116. Постанова Верховного Суду від 23.01.2025 у справі № 300/3745/23.
URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_23_01_2025_roku_u_spravi_300_3745_23/ (дата звернення: 19.05.2025).

117. Постанова Верховного Суду від 24.01.2025 у справі № 520/14994/24.
URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=124705719> (дата звернення: 24.01.2026).

118. Постанова Верховного Суду від 24.04.2023 у справі № 560/2210/19. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/110502479> (дата звернення: 27.04.2024).

119. Постанова Верховного Суду від 26.03.2024 у справі № 420/9909/23. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/118274531> (дата звернення: 23.06.2025).

120. Постанова Верховного Суду від 27.03.2025 у справі № 140/999/24. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_27_03_2025_roku_u_spravi_140_999_24/ (дата звернення: 26.01.2026).

121. Постанова Верховного Суду від 29.10.2018 у справі № 826/14749/16. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/77521204> (дата звернення: 23.08.2024).

122. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17> (дата звернення: 22.01.2025).

123. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 20.01.2026).

124. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 29.11.2024).

125. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1952-15> (дата звернення: 08.09.2025).

126. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 22.01.2026).

127. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 19.07.2024).

128. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 14.04.2025).

129. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (дата звернення: 09.01.2026).

130. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/851-15> (дата звернення: 13.02.2024).

131. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2155-19> (дата звернення: 29.11.2025).

132. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1718-16> (дата звернення: 16.01.2026).

133. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно правових актів та чинних нормативно правових актів : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0109884-23> (дата звернення: 23.04.2024).

134. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17> (дата звернення: 01.07.2025).

135. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. База даних

«Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/810/98> (дата звернення: 16.01.2026).

136. Про інформаційно-комунікаційну систему для автоматизації центрів надання адміністративних послуг «Вулик» : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2024 № 1441. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1441-2024-%D0%BF> (дата звернення: 26.01.2026).

137. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18> (дата звернення: 28.12.2025).

138. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 05.01.2026).

139. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16> (дата звернення: 10.09.2024).

140. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08> (дата звернення: 14.04.2025).

141. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1907-20> (дата звернення: 07.01.2026).

142. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 22.06.2024).

143. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, База даних «Законодавство України», Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19> (дата звернення: 08.11.2025).

144. Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами окремих категорій адміністративних справ, пов'язаних із оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності та у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0012760-16> (дата звернення: 02.01.2026).

145. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17> (дата звернення: 26.07.2024).

146. Проект Закону про адміністративну процедуру № 3475 від 14.05.2020. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 30.09.2025).

147. Пропозиції Президента України до Закону «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14.05.2020. Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1351288> (дата звернення: 20.01.2026).

148. Професійне навчання : Портал управління знаннями НАДС. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses> (дата звернення: 24.10.2024).

149. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

150. Публічне адміністрування. Настільна книга державного службовця і політика. Понятійно-термінологічний словник / К. О. Ващенко, Р. Г. Щокін, Є. О. Романенко, Л. М. Акімова. Київ : ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом», 2020. 764 с.

151. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : наук. інформ. вид. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. 88 с.

152. Реєстр типових загальних програм підвищення кваліфікації : НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/reystyr-pogodzenih-program/typovi-prohramy-pidvyshchennia-kvalifikatsii> (дата звернення: 29.10.2025).

153. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України, справа про постійне користування земельними ділянками : Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v005p710-05> (дата звернення: 27.01.2026).

154. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» : Рішення Конституційного Суду України від 29.06.2010 № 17-рп/2010. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v017p710-10> (дата звернення: 18.01.2024).

155. Савранчук Л. Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 6(41). С. 77–81. URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v6_2021/17.pdf (дата звернення: 16.02.2025).

156. Самсін І. Л. Податкове зобов'язання в механізмі фінансово-правового регулювання (методологічний аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 32 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/AFTOREF/Samsin_2014.pdf (дата звернення: 15.01.2026).

157. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура: теорія, досвід, практика : навч. посіб. Київ : ВД «Дакор», 2025. 132 с. URL: <https://jurkniga.ua/contents/zagalna-administrativna-protsedura-teoriya-dosvid-praktika.pdf> (дата звернення: 22.05.2025).

158. Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія Право. 2011. № 988. Вип. 10. С. 149–155. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1770/1/Solovjova_1.pdf (дата звернення: 27.09.2025).

159. Сорока М. До питання про визначення видів процесуальних строків в адміністративному судочинстві. *Правознавець*. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/29272/%CC> (дата звернення: 03.01.2026).

160. Стеценко С. Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–46.

161. Судовий розсуд і дискреція адміністративного органу: стандарти пропорційності та мотивованості: практика ВС та ЄСПЛ : презентаційні матеріали. 2026. URL: https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2026/01/164.-Judicial_Discretion_Administrative_Discretion_bernaziuk..pdf (дата звернення: 12.04.2026).

162. Сучасна інформаційна система для ЦНАП «Вулик» : буклет / U-LEAD з Європою. 2019. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/10/Booklet_VULYKUA_web1.pdf (дата звернення: 01.07.2025).

163. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи : монографія / Запорізь. нац. ун-т. Херсон : Гельветика, 2019. 239 с. URL: <https://jurkniga.ua/contents/administrativni-protseduri-v-ukraini-ta-krainakh-ievropi.pdf> (дата звернення: 25.01.2026).

164. Сущенко Д. В. *Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07.

Запоріжжя, 2018. 20 с. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2018/Sushchenko-aref-pdf.pdf (дата звернення: 21.04.2024).

165. Тараненко С. М., Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика / Донецький ун-т економіки та права. Севастополь ; Донецьк : Вебер, 2003. 167 с. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21CNR=20&S21FMT=fullwebr&S21STN=1&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A%3D&S21STR=%D0%A2%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE+%D0%A1%24&Z21ID= (дата звернення: 14.12.2025).

166. Тимошук В. Адміністративні послуги : посіб. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/admin-poslugy-posibnyk-tymoschuk-2012.pdf> (дата звернення: 17.01.2026).

167. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України : монографія. Київ : Факт, 2003. 496 с. URL: <https://pravo.org.ua/> (дата звернення: 02.10.2024).

168. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/administratyvni-akty-protsedura-pryjnyattya-ta-prypynennya-diyi/> (дата звернення: 10.06.2025).

169. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : європейські стандарти та українська практика. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2019. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1568104308admin_posl.pdf (дата звернення: 02.01.2026).

170. Тимошук В. П. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 14–29. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Dyskusiini_pytannia_predmeta_i_sfery_dii_ZAP.pdf (дата звернення: 08.08.2024).

171. Тимошук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 383–388. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Rozvytok_zakonodavstva_pro_ZAP.pdf (дата звернення: 22.08.2025).

172. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Stanovlennia_AP.pdf (дата звернення: 20.01.2026).

173. Тимошук В. П. *Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності* : практ. посіб. Вид. 2-ге, допов. і доопрац. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/14587171632011_centra-admin-poslug-tymoschuk-2011.pdf (дата звернення: 09.02.2024).

174. Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру» : загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 74 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/LAP_Handbook.pdf (дата звернення: 19.04.2026).

175. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами з іншої сторони. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 (дата звернення: 05.11.2025).

176. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Щорічна доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%A3%D0

%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5
%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_2024_%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96
.pdf (дата звернення: 23.01.2026).

177. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Щорічні та спеціальні доповіді. URL: <https://ombudsman.gov.ua/shchorichni-ta-specialni-dopovidi> (дата звернення: 17.03.2024).

178. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44–50. URL: https://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/4_2024/9.pdf (дата звернення: 30.01.2025).

179. 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. URL: <http://hdl.handle.net/11300/1369> (дата звернення: 05.01.2026).

180. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114 (дата звернення: 03.05.2024).

181. Цифровізація адміністративної процедури: сучасний стан і перспективи розвитку. Мережа UPLAN. 2024. № 6. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/tsyfrovizatsiia-administratyvnoi-protsedury-suchasnyi-stan-i-perspektyvy-rozvytku/> (дата звернення: 12.10.2025).

182. Хартія основних прав Європейського Союзу. Стаття 41. Право на належне адміністрування. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016P041> (дата звернення: 28.01.2026).

183. Хатнюк Ю. А., Чорномаз О. Б. Докази та доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. Т. 33, № 3. С. 589–599.

184. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. *Проект «Право-Justice»*. 2021. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/690/8dd/6026908dd95a1826017060.pdf> (дата звернення: 19.04.2026).

185. Шевченко В. М. Адміністративно-правові інструменти здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України : дисертація. Харків, 2024. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/bitstreams/732f86c5-fa8e-4ec1-bfa5-8a15da453f7e/download> (дата звернення: 09.05.2024).

186. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 46 с. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2021/shkolyk_avtoreferat.pdf (дата звернення: 31.10.2025).

187. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Вип. 59. С. 185–193. URL: <https://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/download/328/323> (дата звернення: 26.01.2026).

188. Школик А. М. Види учасників адміністративного провадження. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 144–162. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Shkolyk_Vydy%20uchasnykiv.pdf (дата звернення: 19.07.2024).

189. Школик А. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

190. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Щерба ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 20 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0411U002434> (дата звернення: 22.11.2025).

191. Юшкевич О. Поняття й ознаки адміністративної процедури. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 7. С. 60–63.

192. A law of administrative procedure for the EU. European Parliamentary Research Service. 2013. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/120396/LDM_BRI%282013%29120396_REV1_EN.pdf (дата звернення: 19.01.2026).

193. Administrative Procedure in Action: Implementation of the Law of Ukraine ‘On Administrative Procedure’ in the Public Administration System. Ukrainian Parliament NGO. 2025. URL: <https://parlament.org.ua/en/analytics/administrative-procedure-in-action-implementation-of-the-law-of-ukraine-on-administrative-procedure-in-the-public-administration-system/> (дата звернення: 19.04.2026).

194. Automated Decision Making Systems in the Public Sector Impact Assessment Tool. AlgorithmWatch. 2021. URL: <https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2021/06/ADMS-in-the-Public-Sector-Impact-Assessment-Tool-AlgorithmWatch-June-2021.pdf> (дата звернення: 18.09.2025).

195. Briede J. Administratīvais akts. Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2003. 176 p.

196. Cairns J. W. Watson, Walton, and the History of Legal Transplants. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. 2013. Vol. 41. P. 637–726. URL: <https://georgia-international-journal.scholasticahq.com/article/3549-watson-walton-and-the-history-of-legal-transplants/attachment/11325.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).

197. Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2012/C 326/02. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 18.07.2024).

198. Code des relations entre le public et l’administration. Légifrance. 2015. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031367505 (дата звернення: 30.10.2025).

199. Comparing Administrative Burdens across Countries. OECD, 2007. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/09/comparing->

[administrative-burdens-across-countries_g1gh8270/9789264037502-en.pdf](#)

(дата

звернення: 08.01.2026).

200. Corruption Perceptions Index 2023. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023> (дата звернення: 19.07.2024).

201. Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Administratīvo tiesību kursa vispārīgā daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra. 2002. 274 p.

202. EU administrative procedure law. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html (дата звернення: 08.04.2025).

203. European Council meeting. Conclusions, 23–24 June 2022. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/20220623-euco-conclusions-en.pdf> (дата звернення: 30.01.2026).

204. European Court of Human Rights. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (Civil limb). URL: https://www.echr.coe.int/documents/guides_art_6_eng.pdf (дата звернення: 23.08.2024).

205. First intergovernmental conference with Ukraine. Council of the European Union. Press release, 25.06.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/first-intergovernmental-conference-with-ukraine/> (дата звернення: 24.05.2025).

206. Golovko K. M. Terms in an administrative procedure: legal nature, "reasonable time" and consequences of a violation. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–395.

207. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11 No. 5, 2025. P. 375–382.

208. Kopp F. O., Ramsauer U. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. Aufl. München : Beck, 2000. 2109 p.

209. Obligation de motivation d'une décision administrative. Service public. 2024. URL: <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F2473> (дата звернення: 10.01.2026).

210. OECD. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers. 1999. No. 27. URL: <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en> (дата звернення: 07.02.2024).

211. OECD. Regulatory Policy Outlook 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf (дата звернення: 27.12.2025).

212. Organisation for Economic Cooperation and Development. Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans. SIGMA Paper No. 62. 2021. URL: <https://one.oecd.org/document/GOV/SIGMA%282021%292/en/pdf> (дата звернення: 04.01.2026).

213. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. SIGMA Monitoring Reports. OECD. 2024. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf (дата звернення: 25.05.2024).

214. Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. Council of Europe. 2020. URL: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2020-1-of-the-

[committee-of-ministers-to-member-states-on-the-human-rights-impacts-of-algorithmic-systems](#) (дата звернення: 05.03.2025).

215. Recommendation CM Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe. 2007. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (дата звернення: 09.01.2026).

216. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market. EUR Lex. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj/eng> (дата звернення: 01.03.2024).

217. ReNEUAL. Model Rules on EU Administrative Procedure. Compilation Books I–VI. 2014. URL: https://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (дата звернення: 22.09.2025).

218. Schwarze J. European Administrative Law. Rev. 1st ed. London : Sweet & Maxwell, 2006. URL: <https://www.wildy.com/isbn/9780421965607/european-administrative-law-i-revised-1st-ed-i-hardback-sweet-maxwell-ltd> (дата звернення: 13.01.2026).

219. The Principles of Public Administration. SIGMA (OECD – EU). 2023. URL: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf (дата звернення: 12.12.2024).

220. Ukraine's New Law on Administrative Procedure, Tymoshchuk V. *Lex Portus*. 2024. Vol. 10, Iss. 5. P. 16–27. URL: https://lexportus.net.ua/vipusk-5-2024/tymoshchuk_1052.pdf (дата звернення: 11.02.2025).

221. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst ujednolicony. ISAP Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. 1960. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf> (дата звернення: 09.01.2026).

222. Worldwide Governance Indicators. Interactive Data Access. World Bank.
URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата звернення: 28.11.2024).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Наукові статті у наукових фахових виданнях України:

1. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.40>
2. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.75>
3. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.1.22>
4. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. № 26. 2025. С. 66–76. DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.7>
5. Головка К. М. Проблеми правового забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1. 2026. С. 155–159. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-1/33>

Наукові статті у періодичних наукових виданнях інших держав:

6. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11. No. 5. 2025. P. 375–382. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-375-382>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X

Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 670–673.

8. Головка К. М. Строки в адміністративній процедурі: правова природа, «розумний строк» і наслідки порушення. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings* (Riga, 25–26 December 2024). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–396.

9. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Львів–Торунь, 10 жовтня 2025 р.). Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 185–188.

10. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни повоєнного відновлення. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Вінниця, 16–17 жовтня 2025 р.). У 2-х т. Т. 1. / За заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 82–85.

11. Головка К. М. Адміністративне оскарження у структурі адміністративної процедури як інструмент ефективного захисту прав у контексті стандартів належного процесу та подолання формалізму. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції* (м. Одеса, 24 жовтня 2025 р.). Одеса : ОДУВС, 2025. С. 322–325.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ


ЗАТВЕРДЖУЮ
 Проректор Одеського державного
 університету внутрішніх справ
 доктор юридичних наук, професор
Вадим ПІДГОРОДИНСЬКИЙ
 2026 року

АКТ
впровадження в освітній процес Одеського державного університету
внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження
Головка Костянтина Миколайовича
на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних
процедур в Україні»

Комісія у складі: начальника відділу забезпечення якості освіти, кандидата історичних наук, доцента Камінської О.А., завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки, доктора юридичних наук, професора Денисової А.В., завідувача кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Національної поліції України, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Пишної А.Г. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», використовуються в освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ, зокрема під час підготовки навчально-методичних комплексів з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції».

Зокрема, публікації Головка К.М.

1. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185.
2. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253.

3. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541.
4. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. № 26/2025. С. 66–76.
5. Головка К. М. Проблеми правового забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 155–159.
6. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11 No. 5, 2025. P. 375–382.
7. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 185–187.
8. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 670–673.
9. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни та повоєнного відновлення. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Вінниця, 16-17 жовтня 2025 р. У 2-х т. Т. 1. / За заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 82–85.
10. Golovko K. M. Terms in an administrative procedure: legal nature, "reasonable time" and consequences of a violation. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings* (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–395.
11. Головка К. М. Адміністративне оскарження у структурі адміністративної процедури як інструмент ефективного захисту прав у контексті стандартів належного процесу та подолання формалізму. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції*, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 322–325.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»,

теоретичний досвід, практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у навчальний процес.

Члени комісії:

Начальник
відділу забезпечення якості освіти,
Одеського державного університету
внутрішніх справ
кандидат історичних наук, доцент

Олена КАМІНСЬКА

Завідувач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Аліна ДЕНИСОВА

Завідувач кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності
факультету підготовки фахівців для
органів досудового розслідування
Національної поліції України
Одеського державного університету
внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник поліції

Алла ПИШНА



ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Одеського
державного університету
внутрішніх справ
полковник поліції

Максим КОРНІЄНКО

03 09 2026 року

АКТ

**впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету
внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження
Головка Костянтина Миколайовича
на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних
процедур в Україні»**

Комісія у складі: начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Домброван Н.В., ученого секретаря секретаріату Вченої ради ОДУВС, кандидата педагогічних наук Ісаєнка М.М. та начальника відділу аспірантури, (ад'юнктури) і докторантури ОДУВС, кандидата юридичних наук Теслюк І.О., склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» використовуються у науково-дослідній діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ при проведенні наукових досліджень за загально-університетською темою науково-дослідних робіт: «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0123U103538), та теми науково-дослідних робіт кафедри адміністративного-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (номер державної реєстрації 0125U001209).

Зокрема, публікації Головка К.М.:

1. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185.
2. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253.
3. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541.
4. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. № 26/2025. С. 66–76.
5. Головка К. М. Проблеми правового забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 155–159.
6. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11 No. 5, 2025. P. 375–382.
7. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 185–187.
8. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали Х Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 670–673.
9. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни та повоєнного відновлення. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Вінниця, 16-17 жовтня 2025 р. У 2-х т. Т. 1. / За заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 82–85.
10. Golovko K. M. Terms in an administrative procedure: legal nature, "reasonable time" and consequences of a violation. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application*: International scientific conference proceedings (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–395.
11. Головка К. М. Адміністративне оскарження у структурі адміністративної процедури як інструмент ефективного захисту прав у контексті стандартів належного процесу та подолання формалізму. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 322–325.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні», теоретичний досвід, практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у наукову діяльність.

Члени комісії:

Начальник

відділу організації наукової діяльності ОДУВС
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник поліції



Наталія ДОМБРОВАН

Учений секретар секретаріату
Вченої ради ОДУВС
кандидат педагогічних наук



Максим ІСАЄНКО

Начальник відділу аспірантури
(ад'юнктури) і докторантури ОДУВС
кандидат юридичних наук



Ірина ТЕСЛЮК

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
ПІВДЕННО-УКРАЇНСЬКА
МІЖНАРОДНА
АСОЦІАЦІЯ АДВОКАТІВ



UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
SOUTH UKRAINIAN
INTERNATIONAL
BAR ASSOCIATION

65005, м. Одеса, вул. Болгарська, 87а
тел.роб. +38(048)787-92-28
тел.моб. +38(097)454-85-49
e-mail artem_pitomets@ukr.net

Bolhars'ka St 87a, Odessa, 65005 Ukraine
work phone +38(048)787-92-28
phone +38(097)454-85-49
e-mail artem_pitomets@ukr.net

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова адвокатського
об'єднання
«Південно-Українська
Міжнародна асоціація
адвокатів»



Артем ПИТОМЕЦЬ
20. 03 2026 року

АКТ

впровадження в практичну діяльність АО «Південно-Українська
Міжнародна асоціація адвокатів» результатів дисертаційного
дослідження Головка Костянтина Миколайовича
на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних
процедур в Україні»

Комісія у складі: Заступника голови АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» Геннадія СКВОРЦОВА та адвокатів адвокатського об'єднання «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», використовуються в практичній діяльності АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів».

Зокрема, публікації Головка К.М.

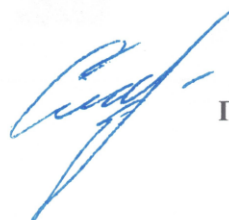
1. Головка К. М. Поняття та зміст адміністративної процедури в українському праві. *Право і суспільство*. № 5. 2025. Т. 1. С. 175–185.

2. Головка К. М. Принципи адміністративних процедур: правова природа та значення для публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Право. № 1 (83). 2024. С. 247–253.
3. Головка К. М. Правові механізми спрощення адміністративних процедур в умовах адміністративної реформи. *Право та державне управління*. № 1. 2024. С. 532–541.
4. Головка К. М. Цифровізація адміністративних процедур в Україні: правові виклики та перспективи. *Правові новели*. № 26/2025. С. 66–76.
5. Головка К. М. Проблеми правового забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2026. С. 155–159.
6. Holovko K. Administrative procedure in the system of guaranteeing citizens' rights and creating a favourable economic environment. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 11 No. 5, 2025. P. 375–382.
7. Головка К. М. Мотивування адміністративного акта як ключовий інструмент контролю дискреції в адміністративних процедурах. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у воєнний період: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, 10 жовтня 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 185–187.
8. Головка К. М. Принципи адміністративної процедури в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 670–673.
9. Головка К. М. Правове забезпечення адміністративних процедур в умовах війни та повоєнного відновлення. *Актуальні питання розвитку науки, економіки та соціуму в умовах війни та повоєнного відновлення: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Вінниця, 16-17 жовтня 2025 р. У 2-х т. Т. 1. / За заг. ред. В. І. Мельник. Тернопіль: Крок, 2025. С. 82–85.
10. Golovko K. M. Terms in an administrative procedure: legal nature, "reasonable time" and consequences of a violation. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their application: International scientific conference proceedings* (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. P. 390–395.
11. Головка К. М. Адміністративне оскарження у структурі адміністративної процедури як інструмент ефективного захисту прав у контексті стандартів належного процесу та подолання формалізму. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XII Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції*, м. Одеса, 24 жовтня 2025 р. Одеса : ОДУВС, 2025. С. 322–325.

Комісія відзначила високу актуальність результатів дисертаційного дослідження Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, за спеціальністю 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», теоретичний досвід, практичну і методологічну значущість висновків дисертанта для впровадження у практичну діяльність.

Заступник голови
АО «Південно-Українська
Міжнародна асоціація адвокатів»



Геннадій СКВОРЦОВ