



Legal Aspects of the Implementation of Administrative Procedures by Executive Authorities and Local Self-Government Bodies in Ukraine

UDC 35:342.9(477)

DOI: <https://doi.org/10.15421/152604>**Prokopenko Serhii**Ph.D. <https://orcid.org/0000-0002-6273-6959>, sergiiprokopenko91@gmail.com*Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)*

Abstract.

The article is devoted to a comprehensive theoretical and legal study of the legal aspects of the implementation of administrative procedures by executive authorities and local self-government bodies in Ukraine. The purpose of the article is to provide a theoretical and legal justification of the essence and content of administrative procedures in the context of their implementation by executive authorities and local self-government bodies, as well as to generalize the legal mechanisms for the implementation of procedural activities of public administration, taking into account the principles of good governance, competence certainty and digitalization of administrative processes.

The research used systemic, formal-legal, comparative-legal, structural-functional and logical-legal methods, as well as methods of generalization and systematization of scientific approaches, which allowed us to consider administrative procedures as a multi-level legal construct that combines the normative, institutional and procedural dimensions of public-government activities. The results of the study indicate that the administrative procedure is a normatively defined sequence of legally significant actions of administrative bodies regarding the consideration and resolution of individual administrative cases, while administrative proceedings are a dynamic form of its implementation. It has been established that executive bodies and local self-government bodies within the administrative procedure act as administrative bodies, whose activities are determined by the principles of legality, proportionality, reasonableness, impartiality and timeliness.

It has been substantiated that the implementation of administrative procedural legislation forms a service-oriented model of public administration aimed at ensuring legal certainty, transparency and efficiency of the adoption of administrative acts. It has been determined that the modern development of administrative procedure in Ukraine is characterized by the strengthening of the role of the ASC as an institutional intermediary, the introduction of a multi-channel model of administrative service provision and the gradual digitalization of procedural processes, which leads to the transformation of the administrative procedure into an integrated legal mechanism that combines classical legal structures with digital technologies of public administration.

Keywords: public administration, administrative procedure, administrative proceedings, administrative services, executive authorities, local government, administrative act

Правові аспекти здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні

Прокопенко Сергій*Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)*

Анотація.

Стаття присвячена комплексному теоретико-правовому дослідженню правових аспектів здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні. Метою статті є теоретико-правове обґрунтування сутності та змісту адміністративної процедури в контексті її здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також узагальнення правових механізмів реалізації процедурної діяльності публічної адміністрації з урахуванням принципів належного врядування, компетенційної визначеності та цифровізації адміністративних процесів.

У процесі дослідження використано системний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, структурно-функціональний та логіко-правовий методи, а також методи узагальнення та систематизації наукових підходів, що дозволило розглянути адміністративну процедуру як багаторівневу правову конструкцію, яка поєднує нормативний, інституційний та процесуальний виміри публічно-владної діяльності.

Результати дослідження свідчать, що адміністративна процедура є нормативно визначеною послідовністю юридично значущих дій адміністративних органів щодо розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, тоді як адміністративне провадження виступає динамічною формою її реалізації. Встановлено, що органи виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у межах адміністративної процедури діють як адміністративні органи, діяльність яких детермінована принципами законності, пропорційності, обґрунтованості, неупередженості та своєчасності. Обґрунтовано, що імплементація адміністративно-процедурного законодавства формує сервісно-орієнтовану модель публічного адміністрування, спрямовану на забезпечення правової визначеності, прозорості та ефективності прийняття адміністративних актів.

Визначено, що сучасний розвиток адміністративної процедури в Україні характеризується посиленням ролі ЦНАП як інституційного посередника, впровадженням багатоканальної моделі надання адміністративних послуг та поступовою цифровізацією процедурних процесів, що зумовлює трансформацію адміністративної процедури в інтегрований правовий механізм, який поєднує класичні юридичні конструкції із цифровими технологіями публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративні послуги, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, адміністративний акт

Стаття надійшла / Article arrived: 12.03.26 // Схвалено до друку / Accepted: 08.05.26 // Підписано до друку / Approved for printing: 18.05.26



Вступ.

У сучасних умовах трансформації публічного управління, що відзначається впровадженням принципів належного врядування, децентралізаційними процесами, цифровізацією адміністративних послуг та посиленням орієнтації на забезпечення прав і свобод людини, особливої актуальності набуває дослідження правових аспектів здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) в Україні, що зумовлено необхідністю формування єдиних процедурних стандартів реалізації владно-управлінських повноважень, які б забезпечували правову визначеність, прозорість та передбачуваність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Актуальність дослідження посилюється у зв'язку з імплементацією Закону України «Про адміністративну процедуру», який заклав концептуально нові підходи до регулювання адміністративно-процедурних відносин та визначив універсальну модель здійснення адміністративної діяльності. Водночас практична реалізація його положень супроводжується низкою теоретико-правових і прикладних проблем, пов'язаних із розмежуванням категорій «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», визначенням меж дискреційних повноважень адміністративних органів, а також забезпеченням ефективного механізму захисту прав і законних інтересів учасників адміністративних правовідносин.

Додатковими викликами виступають інституційна багаторівневність системи публічної адміністрації, різноманітність функціонального навантаження органів виконавчої влади та ОМС, а також необхідність адаптації адміністративних процедур до умов цифрової трансформації та розвитку електронного урядування. За таких умов особливого значення набуває забезпечення узгодженості нормативно-правового регулювання, уніфікації процедурних підходів та мінімізації адміністративних бар'єрів у взаємодії держави з приватними особами.

Водночас у сучасній науці з державного управління та адміністративно-правовій науці спостерігається відсутність єдиного концептуального підходу до визначення сутності адміністративної процедури, її структури, функціонального призначення та місця у системі адміністративного процесу. Існуючі наукові дослідження переважно зосереджені на окремих аспектах адміністративно-процедурної

діяльності, що ускладнює формування цілісної теоретико-методологічної моделі правового регулювання адміністративних процедур у діяльності органів виконавчої влади та ОМС. У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність систематизації наукових підходів до трактування категорії «адміністративна процедура», уточнення її співвідношення з суміжними категоріями публічного управління, а також комплексного аналізу правових засад її здійснення органами виконавчої влади та ОМС в Україні.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання адміністративної процедури та особливостей її здійснення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є предметом активних наукових досліджень у вітчизняній та зарубіжній публічно-управлінській та адміністративно-правовій доктрині. Теоретико-методологічні засади адміністративної процедури як складової адміністративного процесу розкрито у фундаментальних працях вітчизняних учених. Зокрема, базові положення адміністративного права та процесу сформульовано у працях Ю. Битяка, В. Гаращука та ін. (2020), де адміністративна процедура розглядається як інструмент реалізації владно-управлінських функцій держави. Концептуальні підходи до визначення адміністративного процесу та його структури обґрунтовано Мельник, Р. С., та Бевзенко, В. М. (2014), які акцентують увагу на його системності та інституційній завершеності.

Сутнісні характеристики адміністративної процедури, її ознаки та функціональне призначення досліджено у працях І. Бойка (2017) та В. Галунька (2011), які розглядають її як впорядковану сукупність юридично значущих дій, спрямованих на досягнення правового результату та забезпечення прав і законних інтересів осіб. Розвиток процесуально-правового підходу до аналізу адміністративної процедури простежується у дослідженнях Е. Демського (2008) та Т. Кравцової (2013), де вона інтерпретується як різновид адміністративного провадження із чітко визначеними стадіями та процедурними гарантіями. Інституційний та функціональний виміри адміністративної процедури розкрито у працях О. Андрійко та О. Остапенка (2015), які досліджують діяльність органів виконавчої влади як ключових суб'єктів адміністративно-процедурних відносин.

Особливе місце у науковому дискурсі займають дослідження, присвячені принципам адміністративної процедури та їх імплементації у національну правову систему. Зокрема, А. Васильєва (2019) аналізує європейський досвід формування принципів адміністративної процедури, підкреслюючи їх значення для забезпечення ефективності та прозорості діяльності



адміністративних органів. Розвиток ідей щодо уніфікації адміністративних процедур та запровадження загальних процедурних стандартів простежується у працях І. Коліушка та В. Тимошука (2003), які акцентують увагу на проблемах впровадження загальної адміністративної процедури в Україні.

Значний внесок у дослідження адміністративної процедури як правового інституту зроблено у працях О. Ніколаєвої (2016) та А. Комзюка (2011), які розглядають її як комплексний механізм реалізації публічно-владних повноважень із чітко визначеною структурою та юридичними фактами. Водночас у працях Р. Куйбіди досліджено взаємозв'язок адміністративної процедури з адміністративною юстицією як інструментом контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Окремий напрям досліджень становлять питання цифровізації адміністративних процедур та впровадження електронних адміністративних послуг. У цьому контексті слід відзначити роботи О. Жадана та М. Гончаренка (2022), які аналізують технологічні аспекти надання адміністративних послуг ОМС, підкреслюючи роль інформаційно-комунікаційних технологій у підвищенні ефективності адміністративної діяльності. Розвиток сервісної парадигми публічного управління обґрунтовано О. Петришиним (2018), який розглядає адміністративну процедуру як інструмент забезпечення людиноцентричності державного управління. У зарубіжній науковій літературі фундаментальні підходи до розуміння адміністративного права та процедурних механізмів його реалізації представлені у праці Charus, R. (2001), де адміністративна процедура розглядається як базовий інструмент забезпечення законності публічного управління.

Попри наявність значного масиву наукових досліджень, більшість авторів зосереджують увагу або на загальнотеоретичних аспектах адміністративного процесу, або на окремих елементах адміністративної процедури, не формуючи цілісного підходу до аналізу її правового забезпечення у діяльності органів виконавчої влади та ОМС. Недостатньо дослідженими залишаються питання комплексної інтеграції нормативно-правових, інституційних та функціональних аспектів адміністративної процедури, а також впливу цифровізації та децентралізації на її трансформацію.

Таким чином, аналіз наукових джерел свідчить про наявність вагомого теоретичного підґрунтя дослідження адміністративної процедури як правового інституту. Водночас потребують подальшого наукового опрацювання питання системного поєднання різних концептуальних підходів, уточнення правових

аспектів її реалізації органами виконавчої влади та ОМС, а також адаптації адміністративно-процедурних механізмів до сучасних умов трансформації публічного управління в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правове обґрунтування сутності та змісту адміністративної процедури в контексті її здійснення органами виконавчої влади та ОМС, а також узагальнення правових механізмів реалізації процедурної діяльності публічної адміністрації з урахуванням принципів належного врядування, компетенційної визначеності та цифровізації адміністративних процесів.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: систематизувати наукові підходи до поняття «адміністративна процедура»; розкрити її правову природу як інституту адміністративного права; розмежувати категорії «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»; охарактеризувати структурні елементи адміністративної процедури; дослідити правовий статус органів виконавчої влади та ОМС; проаналізувати стадійність адміністративної процедури; визначити правові гарантії участі особи в адміністративному провадженні; дослідити особливості реалізації адміністративної процедури в умовах децентралізації.

Методи та матеріали. Методологічну основу дослідження правових аспектів здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та ОМС в Україні становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, що забезпечують комплексний аналіз нормативного регулювання, доктринальних підходів та практичної реалізації адміністративно-процедурної діяльності. У процесі дослідження використано системний підхід, який дозволив розглядати адміністративну процедуру як цілісну правову категорію, що поєднує нормативний, інституційний та процесуальний рівні її реалізації в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Застосування формально-юридичного методу забезпечило аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» та інших нормативно-правових актів, що регулюють порядок здійснення адміністративних процедур, а також дало змогу уточнити зміст ключових правових категорій, зокрема «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «процедурні дії» та «процедурні рішення». Порівняльно-правовий метод використано

для розмежування підходів до розуміння адміністративної процедури в національній публічно-управлінській та адміністративно-правовій доктрині, а також для зіставлення її нормативного закріплення з теоретичними інтерпретаціями у працях вітчизняних науковців. На основі структурно-функціонального аналізу досліджено внутрішню будову адміністративної процедури, її стадії, суб'єктний склад, а також функціональне призначення у процесі прийняття адміністративних актів органами публічної адміністрації. Логіко-правовий метод застосовано для обґрунтування взаємозв'язку між принципами адміністративної процедури, межами дискреційних повноважень адміністративних органів та гарантіями захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

Інформаційною базою дослідження слугували положення Конституції України, Закон України «Про адміністративну процедуру», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші нормативно-правові акти, а також наукові праці вітчизняних учених з публічного управління та адміністративного права, що стосуються проблематики адміністративної процедури та діяльності органів публічної влади.

Результати дослідження.

У сучасній публічно-управлінській та адміністративно-правовій доктрині категорія «адміністративна процедура» не має уніфікованого тлумачення, що зумовлює наявність різноаспектних теоретичних підходів до її інтерпретації. Їх змістове розмежування базується на відмінностях методологічних засад дослідження, акцентах на функціональному, інституційному, процесуальному та нормативному вимірах адміністративно-процедурної діяльності. З метою систематизації наукових позицій та виявлення концептуальних особливостей розуміння адміністративної процедури в сфері публічного управління доцільним є узагальнення основних підходів, які відображають як класичні, так і сучасні трактування категорії «адміністративна процедура» (табл. 1).

Табл. 1.

Систематизація підходів до інтерпретації поняття «адміністративна процедура»

№ з/п	Автор (джерело)	Концептуально-методологічний підхід	Трактування
1	Оксін В. (Оксін, 2020, с. 29)	Нормативно-процедурний	Адміністративна процедура інтерпретується як нормативно детермінований порядок розгляду та вирішення індивідуалізованих адміністративних справ уповноваженими суб'єктами публічної влади на підставі звернень фізичних і юридичних осіб.
2	Малиновський В. Я. (Малиновський, 2009, с. 122)		Адміністративна процедура визначається як урегульована нормами права діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ у межах реалізації владно-управлінських функцій.
3	Закон України «Про адміністративну процедуру» (Про адміністративну процедуру, 2022)		Адміністративна процедура визначається як урегульована законом діяльність адміністративного органу, спрямована на розгляд і вирішення індивідуальної адміністративної справи.
4	Демський Е. Ф. (Демський, 2008, с. 131); Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. (Ігонін & Вікторчук, 2019, с. 182–190)	Інституційний	Адміністративна процедура охоплює комплекс нормативно регламентованих процесів реалізації управлінських повноважень, включаючи нормотворчу, кадрову, контрольну, наглядову та інші види адміністративної діяльності.
5	Мельник Р. С. (Мельник, 2012, с. 75)		Адміністративна процедура трактується як самостійний процесуально-правовий інститут, що включає структуровану систему норм, принципів та стадій, спрямованих на уніфікацію адміністративної діяльності.



№ з/п	Автор (джерело)	Концептуально-методологічний підхід	Трактування
6	Бойко І. В. (Бойко, 2017, с. 116–117)	Функціонально-цільовий	Адміністративна процедура розглядається як впорядкована сукупність юридично релевантних дій, скерованих на досягнення визначеного правового результату з урахуванням сервісно-управлінської природи адміністративної діяльності.
7	Галуцько В. В. (Галуцько, 2011, с. 276)		Адміністративна процедура трактується як законодавчо встановлений порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, який скерований на гарантування прав, свобод і законних інтересів осіб та забезпечення стабільності публічно-правових відносин.
8	Битяк Ю. П., Гаращук В. М. (Битяк & Гаращук, 2011, с. 98)	Процесуально-правовий	Адміністративна процедура інтерпретується як різновид юридичного провадження, у межах якого забезпечується реалізація, охорона та захист суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.
9	Битяк Ю. П. (Битяк, 2000, с. 14)		Передбачає ототожнення адміністративної процедури з адміністративним процесом як єдиної форми реалізації адміністративно-правових норм.
10	Мельник Р. С. (Мельник, 2012, с. 76)	Структурно-процесуальний	Адміністративний процес інтерпретується як системна сукупність адміністративних процедур, об'єднаних спільними принципами законності, пропорційності, обґрунтованості та доступності.
11	Тимошук В. П., Коліушко І. Б. (Коліушко & Тимошук, 2003, с. 29)		Адміністративна процедура розглядається як інструмент подолання концептуальної невизначеності та уніфікації спеціалізованих адміністративних процедур у різних галузях публічного управління.
12	Ківалов С. В. (Ківалов, 2010, с. 44), Сорока І.В. (Сорока, 2014, с. 53)		Адміністративна процедура розглядається як складова адміністративного процесу, що охоплює позасудову діяльність органів публічної адміністрації.
13	Битяк Ю. П., Гаращук В. М. (Битяк & Гаращук, 2011, с. 99)	Комунікативно-гарантійний	Адміністративна процедура розглядається як правовий механізм взаємодії між особою та державою, що забезпечує реалізацію права бути вислуханим, подання доказів та оскарження адміністративних рішень
14	Андрійко О. Ф. (Андрійко, 2005, с. 65)		Визначає адміністративну процедуру як систему чітко встановлених правил, строків та вимог до мотивування рішень, що обмежують дискрецію адміністративних органів.
15	Петришин О. В. (Петришин, 2018, с. 134)	Цифровізаційний	Інтерпретує адміністративну процедуру як інструмент забезпечення прозорості, підзвітності та людиноцентричності публічного управління в умовах цифрової трансформації.

Примітки: сформовано автором на основі джерел: (Оксін, 2020, с. 29; Малиновський, 2009, с. 122; Про адміністративну процедуру, 2022; Демський, 2008, с. 131; Ігонін & Вікторчук, 2019, с. 182–190; Мельник, 2012, с. 75; Бойко, 2017, с. 116–117; Галуцько, 2011, с. 276; Битяк & Гаращук, 2011, с. 98; Битяк, 2000, с. 14; Мельник, 2012, с. 76; Коліушко & Тимошук, 2003, с. 29; Ківалов, 2010, с. 44; Сорока, 2014, с. 53; Битяк & Гаращук, 2011, с. 99; Андрійко, 2005, с. 65; Петришин, 2018, с. 134).

Систематизація наукових підходів дозволяє обґрунтувати, що адміністративна процедура у контексті діяльності органів публічної влади в Україні є багаторівневою правовою категорією, яка поєднує нормативно встановлену послідовність дій, процесуальні механізми їх реалізації та функціонально-цільову спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Отже, у межах дослідження правових

аспектів здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та ОМС в Україні адміністративна процедура може бути визначена як нормативно врегульована, системно організована сукупність юридично значущих дій і владних рішень суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на правомірне, обґрунтоване та ефективне вирішення індивідуальних адміністративних справ, що забезпечує реалізацію принципів верховенства права, належного урядування та гарантування



захисту прав і законних інтересів учасників адміністративно-правових відносин.

У контексті дослідження правових аспектів здійснення адміністративної процедури органами публічної влади в Україні особливого значення набуває нормативне розмежування категорій «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», закріплених у Законі України «Про адміністративну процедуру» (Про адміністративну процедуру, 2022). Зазначене розмежування має не лише теоретико-правовий, але й безпосередній прикладний характер, оскільки визначає алгоритм дій адміністративних органів під час вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративна процедура визначається як встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, тоді як адміністративне провадження характеризується як сукупність процедурних дій і процедурних рішень, що вчиняються адміністративним органом у процесі розгляду та вирішення справи і завершуються прийняттям, а в необхідних випадках і виконанням адміністративного акта (Про адміністративну процедуру, 2022). Тож адміністративна процедура виступає нормативно визначеною моделлю (алгоритмом) здійснення адміністративного розгляду, тоді як адміністративне провадження є процесуально-динамічною формою її реалізації.

Узагальнюючи наведені положення, доцільно констатувати, що адміністративна процедура становить законодавчо закріплену послідовність дій адміністративного органу щодо розгляду індивідуальної адміністративної справи, тоді як адміністративне провадження є практичним процесом реалізації цієї послідовності у межах конкретної справи з досягненням юридично значущого результату у вигляді адміністративного акта.

У структурі адміністративної процедури законодавець також виокремлює низку процесуальних інструментів, зокрема «процедурні дії» та «процедурні рішення». Відповідно до п. 9 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» процедурною дією є дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, а згідно з п. 10 ст. 2 процедурне рішення – це рішення, яке приймається в ході розгляду справи, але також не вирішує її по суті (Про адміністративну процедуру, 2022).

У доктринальному вимірі процедурні дії розглядаються як проміжні процесуальні акти публічної адміністрації, спрямовані на збирання, перевірку та уточнення фактичних даних у межах адміністративного провадження. Натомість процедурні рішення забезпечують фіксацію проміжних юридичних результатів адміністративного розгляду, зокрема щодо вирішення клопотань учасників, процесуального руху заяв та визначення статусу учасників провадження.

Узагальнюючи зазначене, слід констатувати, що в межах одного адміністративного провадження здійснюється сукупність процедурних дій і приймається низка процедурних рішень, тоді як його юридичним результатом є ухвалення адміністративного акта (або актів), яким вирішується справа по суті, що становить завершальну стадію адміністративно-процедурної діяльності (Курило & Мушенко, 2016, с. 50).

Адміністративна процедура як фундаментальний інститут сучасного адміністративного права України становить нормативно-організаційний механізм реалізації публічно-владних управлінських функцій органами виконавчої влади та ОМС, скерований на забезпечення правомірного, передбачуваного та юридично визначеного порядку прийняття індивідуальних адміністративних актів. Її внутрішня структура характеризується системною інтеграцією трьох взаємопов'язаних елементів – суб'єктного складу, об'єктної сфери та юридико-фактичної основи процедурних правовідносин.

Суб'єктна компонента адміністративної процедури має публічно-правову природу та визначається через домінуючу роль органів виконавчої влади та ОМС як носіїв делегованих та власних владних повноважень. Зазначені суб'єкти виступають інституційними центрами процедурного провадження, реалізуючи функції ініціювання, розгляду та ухвалення адміністративних рішень у межах визначеної компетенції. Їх правовий статус характеризується імперативно встановленими межами дискреції та обов'язком дотримання принципів адміністративного процесуального права.

У структурі суб'єктного складу процедурних правовідносин особливе місце займають приватні особи – фізичні та юридичні суб'єкти права, які реалізують процесуальну ініціативу шляхом подання адміністративних звернень з метою набуття, зміни або припинення суб'єктивних прав, а також отримання



адміністративних послуг. Їх участь у процедурі є формою реалізації конституційного права на належне адміністративне врядування та доступ до публічної адміністрації (Бандурка, 2004, с. 51). Додатковим елементом є треті особи, правовий інтерес яких потенційно або фактично зазнає впливу внаслідок прийняття адміністративного акта, що особливо актуально для процедур у сфері містобудування, земельних відносин та муніципального управління.

Окремої уваги в контексті дослідження потребує питання реалізації адміністративної процедури ОМС як суб'єктами публічної адміністрації. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (Про місцеве самоврядування в Україні, 1997) та Закону України «Про адміністративну процедуру» (Про адміністративну процедуру, 2022), ОМС та їх посадові особи у процесі вирішення індивідуальних справ щодо фізичних і юридичних осіб виступають як адміністративні органи, наділені відповідними владно-управлінськими повноваженнями.

Правові аспекти здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та ОМС в Україні визначаються Законом України «Про адміністративну процедуру» як нормативно встановлений порядок реалізації публічно-владних повноважень під час розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ. Органи публічної влади у цьому контексті виступають як адміністративні органи, що здійснюють владно-управлінську діяльність щодо фізичних і юридичних осіб шляхом прийняття адміністративних актів.

Здійснення адміністративної процедури цими органами ґрунтується на принципі законності, відповідно до якого вони діють виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України та чинним законодавством. Це означає, що будь-яке рішення органу виконавчої влади або ОМС в межах адміністративної процедури повинно мати чітку нормативну основу та відповідати встановленій компетенції.

У межах адміністративної процедури органи виконавчої влади та ОМС приймають адміністративні акти, зокрема щодо надання дозволів, державної реєстрації, вирішення питань соціального забезпечення, містобудування, земельних відносин та реєстрації актів цивільного стану (Адміністративна процедура як спосіб забезпечення органами місцевого самоврядування прав та інтересів осіб, 2024).

Водночас слід наголосити, що ОМС не завжди виступають як адміністративні органи, зокрема у випадках здійснення нормотворчої діяльності (затвердження регламентів, програм соціально-економічного розвитку, місцевих бюджетів, правил благоустрою, встановлення місцевих податків і зборів), оскільки така діяльність має загальнонормативний, а не індивідуально-адміністративний характер.

Ключовим правовим аспектом є компетенційна визначеність адміністративних органів, яка охоплює предметну, територіальну та функціональну компетенцію. Орган виконавчої влади або ОМС має право розглядати та вирішувати адміністративну справу лише за умови наявності прямо визначених законодавством повноважень. Перевищення або неправильне застосування компетенції є порушенням адміністративної процедури та підставою для визнання рішення протиправним.

Важливим елементом є обов'язок адміністративних органів дотримуватися встановлених процедурних принципів, які мають імперативний характер. До них належать верховенство права, пропорційність, обґрунтованість, безсторонність, ефективність, своєчасність, офіційність та гарантування участі особи. Ці принципи безпосередньо визначають межі дискреційних повноважень органів виконавчої влади та ОМС і забезпечують правову визначеність їх рішень.

Адміністративна процедура передбачає обов'язок органів публічної влади забезпечити участь особи у провадженні, зокрема право бути заслуханою до прийняття рішення, право на доступ до матеріалів справи, подання доказів і заперечень, а також право на представництво. Тож, діяльність органів виконавчої влади та ОМС у межах адміністративної процедури набуває чітко регламентованого процедурного характеру, що обмежує їх дискреційні повноваження та забезпечує участь заінтересованих осіб у процесі прийняття рішень.

Адміністративні органи зобов'язані забезпечувати мотивованість адміністративних актів, особливо у випадках, коли такі акти впливають на права, свободи чи законні інтереси особи. Вимога щодо мотивованості рішень є правовою гарантією, яка забезпечує можливість здійснення судового та адміністративного контролю за діяльністю органів виконавчої влади та ОМС. Окремим правовим аспектом є обов'язок дотримання розумних строків розгляду адміністративних справ, що виключає затягування процедур та забезпечує ефективність



публічного управління. Органи виконавчої влади та ОМС зобов'язані організувати провадження таким чином, щоб рішення приймалися своєчасно та відповідали актуальності правової ситуації (Про адміністративну процедуру, 2022).

Тож, правове регулювання адміністративної процедури формує для органів виконавчої влади та ОМС імперативну модель поведінки, в якій реалізація владних повноважень можлива лише у чітко визначених процедурних межах із забезпеченням гарантій прав особи, принципів правової держави та можливості ефективного правового захисту.

Об'єкт адміністративної процедури у матеріально-правовому вимірі охоплює сукупність публічно-правових відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією, трансформацією або припиненням суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративного провадження. У функціональному аспекті об'єктом виступає також юридично значущий результат діяльності адміністративного органу – індивідуальний адміністративний акт, який має владно-розпорядчий характер та породжує правові наслідки для адресатів (Николаєва, 2016, с. 88).

Юридичні факти як структурний елемент адміністративної процедури виконують функцію правового детермінанта виникнення, зміни або припинення процедурних правовідносин. До них належать як ініціюючі дії приватних осіб (подання заяви), так і владні імперативні дії адміністративних органів (ex officio ініціювання провадження у межах контрольно-наглядових повноважень), а також завершальні акти індивідуального регулювання, що закріплюють результат процедурного циклу (Комзюк, 2011, с. 63).

Нормативна модель адміністративної процедури в Україні, кодифікована Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2021 року № 2073-ІХ, імплементує стадійний підхід до її реалізації, що відображає внутрішню логіку публічно-адміністративного процесу.

Стадія ініціювання провадження є юридичним стартом адміністративної процедури та може мати як диспозитивний (за заявою особи), так і імперативний (за ініціативою адміністративного органу) характер. На цьому етапі відбувається юридична фіксація предмета адміністративної справи та визначення меж адміністративного розгляду (Про адміністративну процедуру, 2022).

Стадія збирання та дослідження доказів характеризується реалізацією принципу

офіційності, відповідно до якого адміністративний орган зобов'язаний забезпечити повне, всебічне та об'єктивне встановлення фактичних обставин справи шляхом отримання та перевірки інформації, використання державних реєстрів, а також залучення експертних висновків і спеціальних знань (Андрійко, Остапенко, 2015, с. 102).

Стадія розгляду справи та ухвалення адміністративного акта є центральною в структурі процедури, оскільки саме на цьому етапі реалізується владно-розпорядча функція адміністративного органу. Її правова визначеність забезпечується принципами змагальності, права бути вислуханим та обов'язковості мотивування адміністративного рішення, що є гарантією його легітимності (Charus, 2001, р. 143; Андрійко, 2005, с. 65).

Стадія оскарження адміністративного акта виконує контрольну та коригувальну функцію, забезпечуючи як внутрішню адміністративну, так і судовий перегляд рішень органів виконавчої влади та ОМС, що є ключовим елементом гарантування правової захищеності приватних осіб (Кравцова, 2013, с. 77).

Функціонування адміністративної процедури детермінується системою загальноправових принципів, які мають імперативний характер і виступають нормативними орієнтирами діяльності публічної адміністрації: принцип законності визначає обов'язок органів діяти виключно в межах та у спосіб, передбачений законом; принцип пропорційності забезпечує баланс між публічним інтересом та індивідуальними правами (Коліушко & Тимошук, 2003, с. 30); принцип неупередженості гарантує відсутність конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб (Битяк & Гаращук, 2011, с. 99); принцип доступності забезпечує реальну можливість реалізації права на звернення; принцип гласності встановлює вимоги прозорості адміністративного провадження (Николаєва, 2016, с. 93).; принцип ефективності передбачає розумну тривалість та оптимізацію адміністративних процедур (Васильєва, 2019, с. 45).

Системна імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» формує нову парадигму публічно-управлінського та адміністративно-правового регулювання, у межах якої органи виконавчої влади та ОМС трансформуються з домінуючих владних суб'єктів у сервісно-орієнтовані інституції публічного адміністрування. Закон України «Про адміністративну процедуру» виконує функцію



універсального процедурного стандарту (*lex generalis*), який інтегрується у систему спеціального законодавства та Кодексу адміністративного судочинства України, забезпечуючи єдність адміністративно-процедурного простору (Куйбіда, 2005, с. 21; Коліушко, 2021, с. 56).

Важливого значення набуває нормативне закріплення багатоканальної моделі надання адміністративних послуг у межах реформи децентралізації, відповідно до якої адміністративні процедури можуть здійснюватися через адміністратора ЦНАП, безпосередньо суб'єктом надання послуги або із застосуванням електронних інформаційних систем. Така модель відображає тенденцію до підвищення процесуальної гнучкості адміністративного права та спрямована на підвищення ефективності реалізації управлінських функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення обов'язку надання адміністративних послуг ОМС виключно через ЦНАП формує модель інституційної централізації процедурного процесу на локальному рівні, що сприяє уніфікації адміністративних процедур та забезпеченню їх передбачуваності. Водночас делегування Кабінету Міністрів України повноважень щодо затвердження обов'язкового переліку адміністративних послуг забезпечує вертикальну узгодженість процедурних стандартів у системі публічного адміністрування (Білозір, 2020).

Ключовим вектором розвитку адміністративної процедури є її цифровізація, що трансформує традиційні паперові процедури у електронно-інформаційні моделі взаємодії між адміністративними органами та заявниками. У цьому контексті імплементація інформаційно-комунікаційних технологій розглядається як інструмент структурної модернізації адміністративного процесу, котрий скерований на скорочення часових витрат, мінімізацію адміністративних бар'єрів та підвищення прозорості прийняття рішень.

В українських умовах цифровізація адміністративної процедури перебуває на етапі інституційного становлення, однак уже сформовано базові нормативно-правові та організаційні передумови її подальшого розвитку. У цьому контексті адміністративна процедура поступово набуває ознак інтегрованого правового механізму, який поєднує класичні юридичні конструкції із цифровими технологіями публічного управління (Жадан, Гончаренко, 2022).

Таким чином, правові аспекти здійснення адміністративної процедури органами виконавчої влади та ОМС в Україні характеризуються комплексною трансформацією її інституційної, функціональної та технологічної складових. Адміністративна процедура набуває статусу системоутворюючого правового інструменту забезпечення належного врядування, реалізації принципу верховенства права та формування сервісно-орієнтованої моделі публічного адміністрування в умовах децентралізації та цифрової трансформації держави.

Висновки.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що адміністративна процедура в системі публічного управління України є складною багаторівневою правовою категорією, яка не має уніфікованого доктринального тлумачення та формується на перетині нормативного, процесуального, інституційного та функціонального підходів. Виявлено, що сучасна публічно-управлінська та адміністративно-правова наука характеризується концептуальною множинністю інтерпретацій адміністративної процедури, що відображає її еволюцію від суто процесуального механізму до комплексного правового інституту забезпечення належного врядування. Встановлено, що законодавче закріплення адміністративної процедури у Законі України «Про адміністративну процедуру» (2022 р.) стало системоутворюючим етапом її інституціоналізації, оскільки нормативно розмежовано поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Доведено, що адміністративна процедура виступає статичною нормативною моделлю послідовності дій адміністративного органу, тоді як адміністративне провадження є її динамічною процесуальною реалізацією у межах конкретної адміністративної справи.

Обґрунтовано, що органи виконавчої влади та ОМС в Україні у межах адміністративної процедури функціонують як адміністративні органи з чітко визначеною компетенцією, реалізація якої обмежується принципами законності, пропорційності, неупередженості, обґрунтованості та своєчасності. Встановлено, що ключовим правовим аспектом їх діяльності є імперативність процедурних вимог, які визначають межі дискреційних повноважень та забезпечують юридичну визначеність адміністративних рішень. Визначено, що сучасний етап розвитку адміністративної процедури в Україні характеризується впровадженням багатоканальної моделі надання



адміністративних послуг, інституційною роллю ЦНАП як ключового процедурного посередника, а також поступовою цифровізацією адміністративних процесів, що формує нову електронну модель взаємодії між адміністративними органами та приватними особами.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання для удосконалення адміністративного законодавства,

підвищення ефективності процедурної діяльності органів публічної влади, а також забезпечення належного рівня гарантування прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. Подальші дослідження доцільно спрямувати на розвиток електронних адміністративних процедур у контексті цифрової трансформації публічного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Адміністративна процедура як спосіб забезпечення органами місцевого самоврядування прав та інтересів осіб. (2024). *Децентралізація: вебпортал*. URL: <https://decentralization.ua/news/16950>
- Андрійко, О. Ф. (2005). *Органи виконавчої влади в Україні*. Київ: Наукова думка.
- Андрійко, О. Ф., & Остапенко, О. В. (2015). *Адміністративне право України*. Київ: Наукова думка.
- Бандурка, О. М. (2004). *Адміністративний процес* (навч. посіб.). Харків: Університет внутрішніх справ.
- Битяк, Ю. П., & Гаращук, В. М. (2011). *Адміністративне право України*. Харків: Право.
- Битяк, Ю. П., Гаращук, В. М., Настюк, В. Я., & ін. (2020). *Адміністративне право* (методичні матеріали). Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/POSIBNIKI_2020/MM-393.pdf
- Білозір, Л. (2020). Новий закон про адміністративні послуги: як він працюватиме. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13000>
- Бойко, І. В. (2017). Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 33, 113–122. http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12
- Васильєва, А. С. (2019). Принципи адміністративної процедури: європейський досвід та українські реалії. Львів: Світ.
- Галуцько, В. В. (ред.). (2011). *Адміністративне право України: навчальний посібник* (Т. 1: Загальне адміністративне право). Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня». URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO M=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21FMT=fullweb&S21ALL=%28%3C.%3E%3D%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%3C.%3E%29&Z21ID=
- Демський, Е. Ф. (2008). *Адміністративне процесуальне право України*. Київ: Юрінком Інтер.
- Жадан, О. В., & Гончаренко, М. В. (2022). Технологічні аспекти надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, (1(19)), 80–90. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1\(19\)-80-90](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1(19)-80-90)
- Ігонін, Р. В., & Вікторчук, М. В. (2019). Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 2, 182–190. https://www.researchgate.net/publication/368079654_Ponatta_ta_osoblivosti_adminstrativnih_procedur
- Ківалов, С. В. (2010). *Адміністративне право України* (навч. посіб.). Одеса: Юридична література.
- Коліушко, І. Б. (2021). Загальні адміністративні процедури: проблеми впровадження. *Вісник НАДУ*, (3), 54–62.
- Коліушко, І. Б. (відп. ред.), & Тимошук, В. П. (авт.-упоряд.). (2003). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/ss-59875911/59875911>
- Коліушко, І. Б., & Куйбіда, Р. О. (2003). *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/78>
- Комзюк, А. Т. (2011). *Адміністративне право України*. Київ: Юрінком Інтер.
- Кравцова, Т. М. (2013). *Адміністративні провадження в Україні: поняття, структура, гарантії*. Харків: Право.
- Курило, В. І., & Мушенко, В. В. (2016). Значення місцевих податків у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Актуальні проблеми створення інтелектуальних і промислових парків: збірник матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф.* (с. 49–51). Київ: МП Леся.
- Малиновський, В. Я. (2009). *Державне управління* (навч. посіб.). Київ: Атіка.
- Мельник, Р. С. (2012). *Адміністративний процес: поняття та структура*. Харків: Право.
- Мельник, Р. С., & Бевзенко, В. М. (2014). *Загальне адміністративне право*. Київ: Ваіте. https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/Zahalne-administratyvne-pravo-Melnyk-R.-S.-Bevzenko-V.-M.-2014.pdf
- Ніколасва, О. В. (2016). *Адміністративна процедура: теоретичні та практичні аспекти*. Одеса: Фенікс.
- Оксін, В. (2020). Сутність адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*, 3–4, 26–34. www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-26-34.pdf
- Петришин, О. В. (2018). *Публічне управління: сервісна парадигма*. Харків: Право.
- Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>



Сорока, І. В. (2014). *Адміністративний процес* (навч. посіб.). Київ: Центр учбової літератури.
 Chapus, R. (2001). *General administrative law*. Paris: Montchrestien. <https://worldcat.org/title/489780415>

REFERENCES

- Administrative procedure as a way to ensure the rights and interests of persons by local self-government bodies. (2024). *Decentralization: Web Portal*. URL: <https://decentralization.ua/news/16950>
- Andriyko, O. F. (2005). *Executive authorities in Ukraine*. Kyiv: Naukova dumka.
- Andriyko, O. F., & Ostapenko, O. V. (2015). *Administrative Law of Ukraine*. Kyiv: Naukova dumka.
- Bandurka, O. M. (2004). *Administrative Process* (teaching aid). Kharkiv: University of Internal Affairs.
- Bilozir, L. (2020). The new law on administrative services: how it will work. *Decentralization*. <https://decentralization.gov.ua/news/13000>
- Boyko, I. V. (2017). Administrative procedure – concepts, features and types. *State Building and Local Self-Government*, 33, 113–122. http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12
- Bytyak, Y. P., & Garashchuk, V. M. (2011). *Administrative Law of Ukraine*. Kharkiv: Pravo.
- Bytyak, Y. P., Garashchuk, V. M., Nastyuk, V. Ya., et al. (2020). *Administrative Law* (Methodological Materials). Kharkiv: Yaroslav the Wise National Law University. https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/POSBNIKI_2020/MM-393.pdf
- Chapus, R. (2001). *General administrative law*. Paris: Montchrestien. <https://worldcat.org/title/489780415>
- Demsky, E. F. (2008). *Administrative Procedural Law of Ukraine*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- Galunko, V. V. (ed.). (2011). *Administrative Law of Ukraine: Textbook* (Vol. 1: General Administrative Law). Kherson: PJSC “Kherson City Printing House”.
- Igonin, R. V., & Viktorchuk, M. V. (2019). Concepts and features of administrative procedures. *Bulletin of the Luhansk State University of Internal Affairs named after E. O. Didorenko*, 2, 182–190. https://www.researchgate.net/publication/368079654_Ponatta_ta_osoblivosti_administrativnih_procedur
- Kivalov, S. V. (2010). *Administrative Law of Ukraine* (textbook). Odesa: Legal Literature.
- Koliushko, I. B. (2021). General administrative procedures: implementation problems. *Bulletin of NADA*, (3), 54–62.
- Koliushko, I. B. (ed.), & Tymoshchuk, V. P. (author). (2003). *Administrative Procedure and Administrative Services: Foreign Experience and Proposals for Ukraine*. Kyiv: Fakt. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/ss-59875911/59875911>
- Koliushko, I. B., & Kuybida, R. O. (2003). *Administrative Justice: European Experience and Proposals for Ukraine*. Kyiv: Fakt. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/78>
- Komziuk, A. T. (2011). *Administrative Law of Ukraine*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- Kravtsova, T. M. (2013). *Administrative proceedings in Ukraine: concept, structure, guarantees*. Kharkiv: Pravo.
- Kurylo, V. I., & Mushenok, V. V. (2016). The importance of local taxes in the process of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. *Actual Problems of Creation of Intellectual and Industrial Parks: Collection of Materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference*. (pp. 49–51). Kyiv: MP Lesya.
- Malinovsky, V. Y. (2009). *State Administration* (Teaching Aid). Kyiv: Atika.
- Melnyk, R. S. (2012). *Administrative process: concept and structure*. Kharkiv: Pravo.
- Melnyk, R. S., & Bevzenko, V. M. (2014). *General administrative law*. Kyiv: Vaite. https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/Zahalne-administratyvne-pravo-Melnyk-R.-S.-Bevzenko-V.-M.-2014.pdf
- Nikolaeva, O. V. (2016). *Administrative procedure: theoretical and practical aspects*. Odesa: Phoenix.
- Oksin, V. (2020). The essence of administrative procedures for resolving issues of local importance in Ukraine. *Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism*, 3–4, 26–34. www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-26-34.pdf
- On administrative procedure: Law of Ukraine dated 17.02.2022 No. 2073-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
- On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.05.1997 No. 280/97-VR. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
- Petryshyn, O. V. (2018). *Public Administration: Service Paradigm*. Kharkiv: Pravo.
- Soroka, I. V. (2014). *Administrative Process* (Teaching Aid). Kyiv: Center for Educational Literature.
- Vasileva, A. S. (2019). *Principles of administrative procedure: European experience and Ukrainian realities*. Lviv: World.
- Zhadan, O. V., & Honcharenko, M. V. (2022). Technological aspects of the provision of administrative services by local governments. *Expert: Paradigms of Legal Sciences and Public Administration*, (1(19)), 80–90. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1\(19\)-80-90](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1(19)-80-90)