

РОЛЬ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У ФОРМУВАННІ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

У статті наголошено на необхідності прийняття в Україні законодавчого акта про адміністративну процедуру, що зумовлюється євроінтеграційними прагненнями держави, людиноцентристською спрямованістю діяльності публічної адміністрації. За умови відсутності єдиного закону, що вміщував би правила адміністративної процедури, фрагментарності правового регулювання порядку прийняття адміністративних актів судова практика відіграє неабияку роль у формуванні концепції адміністративної процедури. **Мета** статті полягає в дослідженні судової практики з метою окреслення сформульованих судом позицій щодо розуміння змісту адміністративної процедури, правил, що її утворюють. У дослідженні застосовано такі наукові **методи**: емпіричний, за допомогою якого вдалося відслідкувати серед великої кількості судових рішень такі, в яких сформовано позиції, що уособлюють собою базові засади та принципи концепції адміністративної процедури, та теоретичні, зокрема, аналізу та узагальнення, що дозволило зробити висновки стосовно ролі судової практики у виробленні засадничих основ адміністративної процедури. Правова процедура, розтлумачена судом як складова частина принципу законності та принципу верховенства права, є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час прийняття рішень та вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлення до особи. У **результаті** дослідження з'ясовано, що судами вироблено й окреслено в їхніх рішеннях низку позицій щодо розуміння окремих аспектів адміністративної процедури: сутності правової процедури, її значимості в адміністративно-правовому регулюванні; сутності принципу легітимних очікувань; щодо оцінювання співвідношення порушення адміністративної процедури з правомірністю прийнятого акта; розуміння права особи бути вислуханою (або права на участь в адміністративній процедурі); забезпечення законного інтересу (довіри) особи щодо збереження адміністративним актом чинності; щодо допустимості доказів в адміністративній процедурі; неможливості припинення (скасування) адміністративного акта, дія якого вичерпана виконанням, а також стосовно принципів реалізації публічною адміністрацією дискреції. У статті зроблено **висновки**, що судова практика формує базові ідеї та висновки, що можуть бути закладені в доктрину адміністративної процедури. Тим самим фактично суди заповнюють прогалини в правовому регулюванні порядку прийняття адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, судова практика, принцип легітимних очікувань, право особи бути вислуханою, законний інтерес (довіра) особи щодо збереження адміністративним актом чинності, дискреційні повноваження, припинення дії адміністративного акта.

Ірина Бойко,

*доцент кафедри
адміністративного права
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0003-3878-5985
ir_boiko@ukr.net*

1. Вступ

Нині в Україні відбувається активне становлення адміністративно-процедурного законодавства. Передісторії цього процесу бракує будь-якої темпоральної логіки. Ще у 1998 році було ухвалено Концепцію адміністративної реформи (Концепція адміністративної реформи в Україні, 1998), в якій і поставлено за мету розробити законодавчий акт про адміністративну процедуру (на той момент адміністративно-процедурний кодекс). Таке політичне рішення мало правове підґрунтя. Прийнята в 1996 році Конституція України закріпила у ст. 3 ідею людиноцентризму як базову парадигму державної діяльності, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини визначила основним обов'язком держави. Вперше в незалежній державі конституційно було закріплено пріоритет прав людини та їх значимість.

Особлива увага з боку влади до необхідності здійснення адміністративної реформи пояснюється міцними зв'язками приватної особи з владою виконавчою та муніципальною, представники яких, приймаючи рішення та вчиняючи дії щодо таких осіб, надають останнім права, підтверджують їх або покладають на особу передбачені законом обов'язки. Отже, переважно правовий статус особи складається з тих гарантованих державою можливостей, які здебільшого реалізуються у відносинах із публічною адміністрацією. А «більшість «офіційних» рішень, що приймаються у сучасній державі, належать не суддям, не парламентам, а адміністраціям» (Barnes, 2019).

Ще на початку 2000 років було розроблено проєкт Адміністративно-процедурного кодексу (а згодом закон про адміністративну процедуру), в основу якого покладено німецьку концепцію. Проєкт враховував європейські традиції та принципи адміністративної процедури і цілком міг бути прийнятий Верховною Радою України. Натомість волі законодавця бракувало політичного складника майже 20 років. І лише в 2020 році проєкт закону про адміністративну процедуру був ухвалений Верховною Радою у першому читанні (Проєкт ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2020).

Водночас ідея адміністративної процедури знайшла належне втілення в законодавчих актах великої

кількості держав. У 1925 році Австрія приймає відповідний закон. За нею низка європейських країн гарантує на законодавчому рівні, що публічна адміністрація дотримуватиметься у разі прийняття рішень стосовно приватної особи правил, які вже традиційно отримують назву «адміністративна процедура». У 1946 році США ухвалюють відомий АРА – Закон про адміністративну процедуру. Навіть Комуністична партія Китаю ставить завдання розробити Закон про адміністративний процес для регулювання прийняття адміністративних рішень (Communist Party Releases..., 2021).

Україна ж, попри свої євроінтеграційні прагнення (а ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право на належне адміністрування), тривалий час на європейському просторі залишається країною, яка ігнорує необхідність прийняття закону про адміністративну процедуру, хоча й декларує це в програмних документах (Стратегія реформування державного управління, 2016). Наша держава чи не єдина навіть на пострадянському просторі не має такого закону. В інших державах, які в минулому були частиною Радянського Союзу, вже прийняті законодавчі акти про адміністративну процедуру. У цій статті ми не беремося оцінювати вплив цих законів на забезпеченість прав приватних осіб у країнах колишнього СРСР, лише констатуємо факт.

Але, перефразовуючи відомий вислів, не можна жити у сучасному світі і бути вільним від нього. Це актуально й для процедурного регулювання у публічному адмініструванні. В Україні останніми роками прийнято чимало законів, якими встановлено правила адміністративної процедури. Назвемо такі: «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» тощо. У цих законах втілені основні ідеї адміністративної процедури, зокрема, положення про обов'язок владарюючого суб'єкта мотивувати прийняті ним рішення, а здебільшого і вказувати на порядок їх оскарження. Водночас адміністративно-процедурне регулювання залишається неповним, фрагментарним. Натомість Україна має можливість врахувати всі здобутки інших країн щодо правового регулювання відносин між приватною особою та публічною адміністрацією та імплементувати у своє законодавство найкращі традиції, що вже пройшли випробування в інших країнах.

За відсутності відповідного закону важливу роль у виробленні правил адміністративної процедури відіграють національні суди. Саме судді у своїх рішеннях формують висновки, чи дотримано під час прийняття оскаржуваного акта порядок, визначений законом. На це орієнтують суддів положення ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України: у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження

надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

У цій статті проаналізуємо судову практику з *метою* окреслення сформульованих судом позицій щодо адміністративної процедури, правил, що її утворюють.

Предметом дослідження стали переважно постанови Верховного Суду, зокрема Касаційного адміністративного суду у його складі та Великої Палати Верховного Суду. Наукові розвідки здійснено за допомогою дослідницьких *методів*. Ще англійський філософ Френсіс Бекон, підкреслюючи величезне значення методу, порівнював його з ліхтарем, який освітлює мандрівникові шлях у темряві (Данильян, Тараненко, 2003). Для досягнення поставлених цілей застосовано як емпіричні, так і теоретичні методи. Спостереження вважається найбільш елементарним методом, що виступає, як правило, як один зі складників у комплексі інших емпіричних методів. Можливості методу спостереження обмежені. Він дозволяє виявити лише зовнішні ознаки, зовнішні прояви фактів (Грабченко, Федорович, Гаращенко, 2009). За допомогою цього методу вдалося відслідкувати серед великої кількості судових рішень такі, в яких сформульовано позиції, що уособлюють собою базові засади та принципи доктрини адміністративної процедури. Аналіз та узагальнення як теоретичні методи дослідження дозволили зробити висновки стосовно ролі судової практики у виробленні концептуальних основ адміністративної процедури.

2. Позиція суду щодо розуміння сутності адміністративної процедури

Насамперед зазначимо, що судді у разі розгляду й вирішення публічно-правових спорів сформували висновки щодо *сутності правової процедури*, її значимості в діяльності публічної адміністрації та необхідності дотримання у прийнятті правових актів стосовно приватної особи. Так, у справі № 826/13000/18 колегія суддів зазначає, що встановлена правова процедура як складник принципу законності та принципу верховенства права є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час прийняття рішень та вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлення до особи. Такого висновку суд дійшов, розглядаючи касаційну скаргу Національного агентства з питань запобігання корупції у справі щодо оскарження рішення Національного агентства від 16 березня 2018 року № 465 «Про проведення перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Суд зазначив, що правова процедура

(fair procedure – справедлива процедура) є складовою частиною принципу законності та принципу верховенства права і передбачає правові вимоги до належного прийняття актів органами публічної влади. Правова процедура повної перевірки встановлює чітку послідовність дій проведення такої перевірки із зазначенням способів та методів її здійснення, підстав, порядку, форми та строків такої діяльності. Тим самим судовий орган сформував власне бачення розуміння процедури як порядку дій, що має бути дотриманий суб'єктом публічного адміністрування.

3. Легітимні очікування в адміністративній процедурі

Крім того, у цьому судовому рішенні окреслено сутність *принципу легітимних очікувань* як ідеї, що органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а і своїх обіцянок та пробуджених очікувань: згідно з доктриною легітимних очікувань, ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань (п. 61 коментаря до документа Венеційської комісії «Мірило правовладдя» (2017 року), який ухвалено Венеційською комісією на 106-у пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 року)). У судовому рішенні зазначено, що позивач правомірно очікував, що перевірка буде проведена відповідно до встановленої правової процедури, яка визначає чітку послідовність дій проведення повної перевірки декларації особи із зазначенням способів та методів її здійснення, підстав, порядку, форми та строків такої діяльності.

4. Правові наслідки порушення адміністративної процедури

Значимість процедури прийняття адміністративних актів відображена і в інших постановках Верховного Суду. У справі № 806/1243/17 Суд зробив вельми важливі висновки щодо наслідків порушення такої процедури. Колегія суддів наголосила на необхідності дотримання встановленої законом процедури прийняття відповідного акта, проте звернула увагу, що саме по собі порушення такої процедури може бути підставою для скасування рішення суб'єкта владних повноважень лише за тієї умови, що воно вплинуло або могло вплинути на правильність оскаржуваного рішення. Порушення процедури прийняття рішення може призвести до таких наслідків: 1) акт суперечитиме закону, або 2) акт буде правомірним, якщо допущене порушення не вплинуло на його зміст. Отже, саме по собі порушення процедури прийняття акта не обов'язково породжує правові наслідки для його дійсності. Суд наголосив, що у відповідності до практики Європейського Суду з прав людини скасування акта адміністративного органу з одних лише формальних мотивів не буде забезпечувати дотримання балансу принципу правової стабільності та справедливості. Таким чином, ключовим питанням у разі надання оцінки процедурним порушенням, допущеним під час прийняття суб'єктом владних повноважень рішення, є співвідношення двох базових принципів права: «протиправні дії не тягнуть за собою правомірних

наслідків» і, на противагу йому, принцип «формальне порушення процедури не може мати наслідком скасування правильного по суті рішення». Межею, що розділяє істотне (фундаментальне) порушення від неістотного, є встановлення такої обставини: чи могло бути іншим рішення суб'єкта владних повноважень за умови дотримання ним передбаченої законом процедури його прийняття.

У проаналізованому рішенні визначені підходи до оцінювання наслідків порушення процедури прийняття адміністративних актів. І важливим є висновок про можливість ухвалення іншого за змістом акта у разі дотримання адміністративної процедури як *підстави для визнання прийнятого рішення протиправним*.

5. Розуміння права особи бути вислуханою як принципу адміністративної процедури

Низка судових рішень, ухвалених Верховним Судом (справи № 21-425a14, 804/12558/14), стосувались оскарження актів органів податкової служби про застосування штрафних санкцій, прийнятих за результатами документальної невиїзної перевірки, проведеної стосовно позивача. Обставини справи полягали в такому: орган фіскальної служби провів невиїзну документальну перевірку платника податків і під час цієї перевірки встановив порушення податкового законодавства. За наслідками перевірки було прийнято рішення про нарахування пені за несплату єдиного соціального внеску. Позивач, оскаржуючи прийняті щодо нього рішення, наголошував на тому, що орган фіскальної служби порушив порядок повідомлення платника податку про проведення перевірки, який передбачений Податковим кодексом України. Зокрема, наказ про перевірку, повідомлення про дату її початку та місце проведення були отримані платником податків поштою на декілька днів пізніше, ніж відбулася сама перевірка.

Суди першої та апеляційної інстанції наголошували на тому, що хоча таке порушення з боку фіскального органу і мало місце, проте це не свідчить про необґрунтованість висновків про нарахування пені та загалом порушення порядку проведення документальної невиїзної перевірки.

Натомість Верховний Суд підкреслив помилковість такого підходу, вказавши, що платник податку повинен бути ознайомлений з відомостями про перевірку в будь-якому разі до її початку. Інакше порушується право платника податків на присутність під час проведення перевірки, передбачене Податковим кодексом України. Платник податку офіційно дізнався про перевірку вже після її закінчення, тому така перевірка є незаконною, а у фіскального органу відсутня компетенція на прийняття акта індивідуальної дії – рішення про нарахування пені.

За наслідками розгляду справи Верховний Суд визнав протиправними дії органу фіскальної служби щодо проведення документальної невиїзної перевірки позивача; визнав протиправним та скасував рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несплату (неперерахування) або несвоєчасну сплату (несвоєчасне перерахування) єдиного внеску.

В обґрунтування свого рішення Верховний Суд зазначив, що судами першої та апеляційної інстанцій не враховано, що нормами Податкового кодексу України з дотриманням балансу публічних і приватних інтересів встановлені умови та порядок проведення перевірок, у тому числі документальних невиїзних. Лише їх дотримання може бути підставою для висновку про законність такої перевірки.

Крім того, Суд наголосив на основоположному принципі адміністративної процедури – *праві особи бути вислуханою (або праві на участь)*. Зокрема, розмірковуючи про порядок призначення документальної невиїзної перевірки, Суд вказав, що виявлені факти, які свідчать про можливі порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, можуть бути підставою для проведення перевірки лише у разі, коли сумніви не усунуті наданими поясненнями та документальними підтвердженнями. А отже, за таких обставин у контролюючого органу є право на оцінку пояснень і їх документальних підтверджень. Якщо ці пояснення не обґрунтовані або документально не підтверджені, перевірка може бути призначена. Платник податків має право не погодитися з рішенням про призначення перевірки і оспорити його у суді. У такому спорі суб'єкт владних повноважень зобов'язаний довести обґрунтованість свого рішення з посиланням на недоліки пояснень суб'єкта господарювання та їх документальне обґрунтування.

Таким чином, нехтування контролюючим органом під час проведення перевірки *принципу участі особи в адміністративній процедурі* Суд визнав підставою для скасування прийнятих за результатами перевірки рішень щодо платника податків (суб'єкта господарювання).

6. Позиція щодо допустимості доказів в адміністративній процедурі

Крім того, у схожих справах Верховний Суд сформував висновок щодо *допустимості доказів в адміністративній процедурі*. У постанові, ухваленій у справі № 520/8836/18, зазначено, що невиконання вимог закону щодо підстави для проведення документальної позапланової перевірки призводить до визнання перевірки незаконною та не породжує правових наслідків такої перевірки; акт перевірки, виходячи із положень щодо допустимості доказів, не може визнаватися допустимим доказом у справі, оскільки одержаний з порушенням порядку, встановленого законом. А отже, податкове повідомлення-рішення, прийняте за наслідками перевірки та на підставі акта перевірки, який є недопустимим доказом, не може вважатись правомірним та підлягає скасуванню.

7. Довіра особи до рішень публічної адміністрації

Одна з базових ідей адміністративної процедури – *законний інтерес (довіра) особи щодо збереження адміністративним актом чинності*. Йдеться про те, що приватна особа очікує, що адміністративний орган, приймаючи рішення щодо неї, дослідить усі обставини справи й ухвалить акт, що відповідатиме

вимогам законодавчих приписів. І навіть, якщо акт буде прийнятий з порушенням закону, але допущеним адміністративним органом, приватна особа може розраховувати на те, що сприятливий для неї акт у разі виявлення цих порушень не припинить свою дію.

Суди, розглядаючи справи щодо оскарження рішень про скасування наказів про видачу іноземцям посвідки на постійне проживання, очевидно, зважали саме на такий підхід (справа № 815/2473/17). Обставини справи полягали в такому: громадяни Республіки В'єтнам, які прибули в Україну до 6 березня 1998 року за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 02 квітня 1981 року, залишалися проживати в Україні і зверталися із заявами про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні з пропуском строку на подання таких заяв. Натомість органи міграційної служби, незважаючи на пропуск заявниками строків, видавали іноземцям посвідки на проживання в Україні. Через деякий час Державна міграційна служба України скасувала прийняті раніше рішення з мотивів порушення вимог законодавства.

Обґрунтовуючи свою позицію у таких справах, Верховний Суд зазначив, що у разі надання позивачеві посвідки на постійне місце проживання в Україні відповідачем (органом міграційної служби) була проведена перевірка законності залишення особи на постійне проживання на території України. При цьому підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію відповідачем виявлено не було та надано позивачеві посвідку на постійне місце проживання в Україні. З моменту документування позивача посвідкою на постійне проживання не виникало нових обставин, які б тягли за собою обґрунтованого скасування дозволу на імміграцію. І хоча Суд прямо не вказує на принцип довіри, своїм мотивуванням фактично окреслює його зміст.

Отже, приймаючи рішення про визнання недійсним протиправного адміністративного акта на шкоду особі, адміністративний орган має враховувати її довіру до збереження чинності цим актом. І судова практика формує таку позицію за умови, що законодавець чітко не встановлює відповідних правил.

8. Проблематика припинення дії адміністративних актів

Окремо зупинимося на проблематиці припинення дії адміністративних актів, а зокрема можливості відкликання рішення органом, що його прийняв. Ще у 2009 р. Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2009 року №7-рп/2009 висловив свою позицію, зазначивши, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами

місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє наявне становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Але у судовій практиці були справи й щодо оскарження рішень про скасування прийнятих органом виконавчої влади стосовно приватної особи рішень. За таких умов Верховний Суд наголосив, що принцип неможливості скасування ненормативних правових актів після їх виконання, який сформульований у рішенні Конституційного Суду України, не вичерпується застосуванням лише до суб'єктів певного виду, і спрямований на забезпечення гарантій стабільності суспільно-управлінських відносин загалом (справа № 2340/4521/18). Отже, Суд знову сформував правило, що охоплюється адміністративною процедурою, щодо *неможливості припинення (скасування) адміністративного акта, дія якого вичерпана виконанням*.

9. Умови та правила застосування адміністративної дискреції

В Україні жоден нормативно-правовий акт не встановлює принципи та умови застосування розсуду (дискреції) в публічному адмініструванні та не регламентує порядок прийняття адміністративних актів на підставі дискреційних повноважень. Незважаючи на те, що діяльність публічної адміністрації детально регламентована законодавчими актами, у значній кількості справ юридичні норми залишають суб'єктам влади діапазон вибору форми, в якій адміністративне повноваження й може бути здійснене. І в цьому разі говорять про наявність дискреційних повноважень. Доволі цікаву позицію щодо дискреції висловив італійський учений Массімо Северо Джанніні: «Адміністративна дискреція має розумітися як порівняльна оцінка різних інтересів, які зачіпаються у разі здійснення адміністративного повноваження» (Giannini, 1939). Уточнимо цю концепцію такою позицією: «органу виконавчої влади надано адміністративне повноваження здійснювати захист певного публічного інтересу (так званого «першорядного інтересу»), але при цьому не мають бути проігноровані й інші публічні та приватні інтереси, що можуть бути зачеплені в процесі здійснення такого адміністративного повноваження (так звані «другорядні інтереси»). Отже, орган виконавчої влади повинен провести порівняння публічного інтересу, у відношенні якого йому надано адміністративне повноваження, з одного боку, з іншими публічними й приватними інтересами, які в цьому конкретному випадку зачіпаються здійсненням цього повноваження, з іншого боку, і потім вибрати рішення, що дозволяє максимально задовольнити перше із завданням найменшої шкоди іншим. Підсумковий вибір буде найліпшим тією мірою, якою найліпшим буде встановлення всіх інтересів у справі» (Scosa, 2000). Алесандро Ченереллі зазначає, що у разі застосування цієї концепції адміністративної дискреції адміністративна процедура стає інструментом, завдяки якому орган виконавчої влади може належним чином установити всі інтереси у справі й при цьому буде поставлений в умови здійснення дискреційного повноваження найліпшим з можливих способів (Ченереллі, 2019).

У судових рішеннях також здійснюється оцінка правомірності реалізації дискреційних повноважень у разі прийняття органом влади адміністративних актів. Так, Велика палата Верховного Суду, розглядаючи апеляційну скаргу особи на рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду за позовом до Президента України про визнання незаконним і скасування Указу Президента України від 14 травня 2020 року № 184/2020 «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» у частині введення в дію підпунктів 171–174 додатка 2 до рішення РНБО України від 14 травня 2020 року (справа № 9901/138/20), застосувала так званий «трискладовий тест» у оцінці правомірності обмеження прав особи (справа № 9901/138/20). При цьому Суд аналізував, чи наділений Президент України повноваженнями, що реалізовані у разі прийняття ним Указу, чи відповідають застосовані обмеження критерію «необхідності у демократичному суспільстві», а також оцінив шкоду приватним інтересам і співставив її з необхідністю забезпечення національної безпеки. Тим самим суд окреслив алгоритм, яким має послуговуватися суб'єкт публічного адміністрування у разі реалізації наданих йому дискреційних повноважень.

10. Висновки

У підсумку зазначимо, що за умов відсутності в Україні єдиного законодавчого акта про загальну адміністративну процедуру, розпорошеності норм процедурного характеру у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили, а тому і фрагментарності адміністративно-процедурного регулювання судова практика формує базові ідеї та висновки, що можуть бути закладені в концепцію адміністративної процедури. Тим самим фактично суди заповнюють прогалини в правовому регулюванні порядку прийняття адміністративних актів. Відзначимо найбільш значимі для практики застосування висновки суду: *про сутність правової процедури, її значимість в адміністративно-правовому регулюванні; про сутність принципу легітимних очікувань; про співвідношення порушення адміністративної процедури з правомірністю прийнятого акта; про розуміння права особи бути вислуханою (або права на участь в адміністративній процедурі); про законний інтерес (довіру) особи щодо збереження адміністративним актом чинності; про допустимість доказів в адміністративній процедурі; про неможливість припинення (скасування) адміністративного акта, дія якого вичерпана виконанням; про принципи реалізації публічною адміністрацією адміністративної дискреції.*

Список використаних джерел:

1. Barnes Javier. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, FUENTES, ORIGEN Y CLASES. Revista Española de Derecho Administrativo Iberoamericano. Número 1. Diciembre 2019. URL: https://es.lejister.com/articulos.php?Hash=b2205794a35e16ebf8d78121847f0a88&hash_t=8eb4430a448da29a09b77e61ab46be98.
2. Communist Party Releases New Set of NPC-Related Reform Goals in First Five-Year Plan on Building Rule of Law in China. 2021. URL: <https://npcobserver.com/2021/01/10/communist-party-releases-new-set-of-npc-related-reform-goals-in-first-five-year-plan-on-building-rule-of-law-in-china/?fbclid=IwAR2M-ppoZgkLYyDir2rubH-5QpWf4MTwsDhK04w9vUotmFKCNpdyMKkxZyVU>.
3. Giannini M.S. Il potere discrezionale della pubblica amministrazione – concetti e problemi. Milano : Giuffrè, 1939.
4. Scoca F.G. La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 2000. No. 4. P. 1054–1055.
5. Грабченко А.І., Федорович В.О., Гаращенко Я.М. Методи наукових досліджень : навчальний посібник. Харків : НТУ «ХПІ», 2009. 142 с. С. 17.
6. Данильян О.Г., Тараненко В.М. Основи філософії : навчальний посібник. Харків:Право,2003.352с.URL:http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/4%20KURS/4/1/09H2R9_2.htm.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. *Офіц. вісн. України*. 1999 р. № 21. Ст. 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/card6#Public> (дата звернення: 10.02.2021).
8. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
9. Постанова Верховного Суду від 25 липня 2019 р. № 83331117. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83331117>.
10. Постанова Верховного Суду від 24 жовт. 2019 р. № 851539997. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/851539997>.
11. Постанова Верховного Суду України від 27 січн. 2015 р. № 43075087. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/43075087>.
12. Постанова Верховного Суду України від 23 січн. 2018 р. № 71829364 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71829364>.
13. Постанова Верховного Суду України від 22 верес. 2020 р. № 92457879. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457879>.
14. Постанова Верховного Суду України від 03 квіт. 2019 р. № 80926561. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80926561>.
15. Постанова Верховного Суду України від 29 квіт. 2020 р. № 89035660. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89035660>.
16. Постанова Верховного Суду України від 04 лист. 2020 р. № 93217974. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93217974>.
17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалена розп. Каб. Мін. України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.
18. Ченерелли А. Административные процедуры в итальянском праве. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-protsedury-v-italyanskom-prave/viewer>.

References:

1. Barnes Javier. (2019). Administratyvna protsedura: kontseptsii, pokhodzhennia [Administrative procedure: concepto, fuentes, origen y clases]. Iberoamericano [in Italian].
2. Komunistychna partiia opryliudnyla novyi nabir tsilei reform, poviazanykh z VNP, u pershii piatyrichsi shchodo pobudovy verkhovenstva prava v Kytai (2021) [Communist Party Releases New Set of NPC-Related Reform Goals in First Five-Year Plan on Building Rule of Law in China]. Retrieved from: npcobserver [in English].
3. Dzhannini, M.S. (1939). Rozsud derzhavnoho upravlinnia – poniattia ta problemy Milano [Discretion of public administration – concepts and problems] [in Italian].
4. Skoka, F.H. (2000). Rozsud u dumtsi Dzhannini ta v podalshii doktryni [Reason in the opinion of Giannini and in subsequent doctrine]. [in Italian].
5. Hrabchenko, A.I., Fedorovych, V.O., Harashchenko, Ya.M. (2009). Metody naukovykh doslidzhen [Research methods]. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Danylian, O.H., Taranenko, V.M. (2003). Osnovy filosofii [Fundamentals of philosophy]. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22 lyp.1998 r. [In Ukrainian].
8. Proiekt Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru” vid 14.05.2020. [in Ukrainian].
9. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 25 lypnia 2019 r. No. 83331117.
10. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 24 zhovt. 2019 r. No. 851539997.
11. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 27 sichn. 2015 r. No. 43075087.
12. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 23 sichn. 2018 r. No. 71829364.
13. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 22 veres. 2020 r. No. 92457879.
14. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 03 kvit. 2019 r. No. 80926561.
15. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 29 kvit. 2020 r. No. 89035660.
16. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 04 lyst. 2020 r. No. 93217974.
17. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: skhvalena rozp. Kab. Min. Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. No. 474.
18. Chenerelly, A. Admynstratyvnyie protsedury v ytalianskom prave [in Russian].

**THE ROLE OF JUDICIAL PRACTICE IN THE FORMATION
OF THE CONCEPT ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

Iryna Boiko,

Associate Professor at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University,

Candidate of Law

orcid.org/0000-0003-3878-5985

ir_boiko@ukr.net

The article emphasizes the need to adopt a legislative act on administrative procedure in Ukraine, which is conditioned by the European integration aspirations of the state, human-centered orientation of public administration. In the absence of a single law that would contain the rules of administrative procedure, fragmentary legal regulation of the procedure for adopting administrative acts, case law plays a significant role in shaping the concept of administrative procedure. The purpose of the article is to study the case law in order to outline the positions

formulated by the court to understand the content of the administrative procedure, the rules that make it up. The study used the following scientific methods: empirical, which was able to track among a large number of court decisions, which formed positions that embody the basic principles and principles of the concept of administrative procedure, and theoretical, including analysis and generalization, which allowed to draw conclusions about the role of judicial practice in developing the basic foundations of administrative procedure. Legal procedure, interpreted by the court as part of the rule of law and the rule of law, is an important guarantee against abuse by public authorities in decision-making and actions that must ensure fair treatment of the individual. As a result of the research it was found out that the courts have developed and outlined in their decisions a number of positions on understanding certain aspects of administrative procedure: the essence of legal procedure, its significance in administrative and legal regulation; the essence of the principle of legitimate expectations; regarding the assessment of the ratio of the violation of the administrative procedure with the legality of the adopted act; understanding of a person's right to be heard (or the right to participate in administrative proceedings); ensuring the legitimate interest (trust) of the person in maintaining the administrative act; on the admissibility of evidence in administrative proceedings; impossibility of termination (cancellation) of an administrative act, the effect of which is exhausted by execution, as well as regarding the principles of implementation of discretion by the public administration. The article concludes that the case law forms the basic ideas and conclusions that can be embedded in the doctrine of administrative procedure. Thus, in fact, the courts fill the gaps in the legal regulation of the procedure for adopting administrative acts.

Key words: administrative procedure, administrative act, judicial practice, principle of legitimate expectations, right of a person to be heard, legitimate interest (trust) of the person in maintaining the administrative act, discretionary powers, termination of an administrative act.