

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2020-39-111

І. М. Балакареєва, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

***Анотація.** Стаття присвячена теоретико-правовому дослідженню положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» та виявленню у результаті такого дослідження норм, які потребують уточнення та доопрацювання. Особливу увагу в світлі цього автори приділили принципам адміністративної процедури. Наголошено на необхідності корегування статей у перспективному Законі, що встановлюють змістове наповнення принципів верховенства права, законності. Поставлено під сумнів доцільність розгляду практики Європейського Суду з прав людини як частини вітчизняного законодавства. Наголошено на необхідності вилучити з проекту Закону статті, які встановлюють обов'язок адміністративних органів враховувати судову практику під час вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також статті, що запроваджують принцип офіційності.*

Ключові слова: адміністративна процедура, проект Закону, адміністративний орган, принцип офіційності, верховенство права, судова практика.

Постановка проблеми. Відкритість, прозорість та чесність органів публічного адміністрування є запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях. Чіткий та зрозумілий порядок прийняття управлінських рішень суб'єктами владних повноважень є необхідною умовою панування у країні верховенства права. Протягом тривалого часу в наукових колах точаться дискусії щодо можливості та необхідності легального визначення адміністративної процедури. Це пов'язано насамперед з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, а також з обранням Україною курсу на євроінтеграцію суспільства та законодавства. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в адаптації законодавства до європейського, а отже, й прийняття окремого акта про адміністративну процедуру. Питання нормативного закріплення інституту адміністративної процедури є надзвичайно актуальним, відсутність єдиного акта все ж таки носить негативний характер, тому безперечно настав час законодавчих змін та перетворень у сфері адміністративної процедури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останніми роками темі запровадження інституту адміністративної процедури на законодавчому рівні було приділено чимало уваги. Серед науковців, котрі присвячували праці заявленій проблематиці, можна виокремити В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. В. Бойко, О. Т. Зиму, В. К. Колпакова, Т. А. Коломoeць, О. І. Миколенка, Р. С. Мельника, О. М. Соловійову, В. Т. Тимошука, А. М. Школика та інших.

Метою статті є здійснення комплексного науково-правового дослідження інституту адміністративної процедури в Україні та перспективи його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Станом на сьогодні єдиного нормативно-правового акта, котрий би регламентував інститут адміністративної процедури в Україні, не існує. Порядок вирішення індивідуальних адміністративних справ закріплюється

у численних законах та підзаконних нормативно-правових актах, якими регулюються окремі види адміністративної процедури. Наприклад, Закони України: «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги» тощо. Про необхідність прийняття комплексного нормативного акта було вперше згадано в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в 1998 р., в якому наголошено на доцільності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. З того часу було чимало спроб унормувати це питання, однак жоден із законопроектів так і не набув статусу Закону. Нещодавно, у вересні 2020 р., Верховна Рада України у першому читанні схвалила проект Закону «Про адміністративну процедуру» реєстр № 3475 від 14.05.2020 р. (далі – проект Закону).

Ознайомившись зі змістом проекту Закону можна говорити про наявність як позитивних аспектів у його змістовному наповненні, так і тих, які, на наше переконання, є дискусійними та потребують доопрацювання. Саме про основні з них і буде йти-ся далі.

По-перше, у ст. 3 проекту Закону зазначено, що «Адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [1]. Тобто зі змісту наведеної ч. 1 ст. 3 проекту Закону можна зробити висновок, що нормотворець відносить до законодавства України практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та акцентує увагу на практиці ЄСПЛ задля того, аби суб'єкт владних повноважень (адміністративний орган) під час адміністративного провадження приймав рішення з урахуванням її положень. З такою думкою та підходом важко погодитись, зважаючи на наступне. У науковій літературі є різні підходи до розуміння поняття «законодавство». Залежно від обсягу поняття прийнято виділяти «законодавство» в широкому та вузькому значеннях. За вузького підходу законодавство – це сукупність законів, за широкого – сукупність всіх чинних нормативно-правових актів у держа-

ві [2]. В енциклопедіях та словниках термін «законодавство» часто подається у вузькому, широкому та найширшому його значеннях [3]. Крім того виокремлюють традиційний (проміжний, серединний) та «поміркований» (універсальний, компромісний) підходи. Ці підходи залежать від елементів, які становлять законодавство. Так, у традиційному розумінні до обсягу поняття «законодавство» включають закони та нормативно-правові акти, які видані вищими органами державної влади (парламентом, главою держави та урядом), а при поміркованому – крім означених актів, до законодавства відносять також й так звані «квазізакони» як то судові рішення, рішення Конституційного Суду України. Зважаючи на положення Основного Закону, а саме статей 8–9, можна говорити, що до законодавства слід віднести закони, інші нормативно-правові акти, що прийняті на основі Конституції України та законів, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Подібні міркування викладені й у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 [4]. Тому, віднесення практики ЄСПЛ до законодавства України є недоречним.

До того ж у випадку залишення без змін положень ч. 1 ст. 3 проекту Закону існує велика ймовірність того, що однорідні індивідуальні адміністративні справи одним і тим же адміністративним органом (однак різними посадовими особами) можуть бути вирішені по-різному. Такий імовірний стан речей скоріш за все виникне, оскільки зазвичай посадові особи адміністративного органу не мають юридичної освіти, не володіють іноземними мовами (чи то англійською, чи то французькою) задля ознайомлення з рішеннями ЄСПЛ (оскільки йдеться не лише про врахування практики, де відповідачем є виключно Україна), не мають спеціальних навичок для проведення логічного аналізу тексту рішення та пошуку в ньому правової позиції Суду, в проекті Закону не міститься шляхів подолання таких проблемних аспектів. Усе вищенаведене може призвести не лише до неоднорідного вирішення адміністративних справ, а й до неправильного застосування положень

ЄКПЛ та практики ЄСПЛ, що негативно вплине на утвердження в Україні правової держави.

По-друге, у ст. 4 проекту Закону наводиться перелік принципів адміністративної процедури, серед яких на особливу увагу заслуговують принципи верховенства права, законності та офіційності.

У статті 5 «Верховенство права» зазначається, що «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Тобто цитується ст. 3 Конституції України, яка визначає спрямованість функціонування держави, а не розкриває зміст принципу верховенства права, який згадується у ст. 8 Основного Закону. На наше переконання, така позиція, викладена у проекті Закону, має бути переглянута, оскільки зведення розуміння «верховенства права» лише до довільного цитування положень Конституції є неоднозначним та застарілим підходом. Виникає взагалі сумнів щодо чіткого уявлення розробників Конституції про зміст принципу верховенства права. Не випадково у процесі створення Основного Закону лунали пропозиції щодо закріплення у ст. 8 Конституції не принципу верховенства права, а верховенства закону (див. стенограму відповідного засідання Верховної Ради України). Показово також, що і після ухвалення Конституції у наукових працях демократичність державного управління продовжує пов'язуватися лише із законністю останнього без звернення до проблематики верховенства права [5, с.191]. Слід звернути увагу, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 визначив верховенство права як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема

норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України [6]. Ще в 2004 р. Конституційний Суд України не став зводити розуміння верховенства права до суто формального. На сьогодні, беручи до уваги напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців, доповідь Венеційської комісії про верховенство права [7], слід зазначити, що верховенство права це не принцип, а, вірогідно, – доктринальна ідея. Пропонується сприймати верховенство права як ідею, сповнену ідеями. Таке сприйняття дозволяє говорити про те, що верховенство права панує там, де владні інституції керуються у своїй діяльності низкою чітко виражених правил, кожне з яких саме по собі є принципом, а значить бажаним є закріплення кожного з них у законі із подальшим його власним тлумаченням [8, с. 141]. Навіть, якщо відстоювати позицію того, що верховенство права це все ж таки окремий принцип, виникає логічне запитання наскільки доцільно або навіть просто розумно загальноправову, багатогранну категорію (верховенство права) поміщати до загального переліку принципів та ще й поряд з вимогами, які традиційно сприймають як обов'язкові елементи самого верховенства права [9].

Частина 4 ст. 6 проекту Закону, в якій розкривається зміст принципу законності, встановлює, що «висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» [1]. Слід відмітити, що така перспективна норма права містилася і в попередніх проектах Закону України «Про адміністративну процедуру», однак із вказівкою на Постанови Пленуму Верховного Суду України. Таке положення кореспондувалося, зокрема, із положеннями ст. 244² Кодексу адміністративного судочинства (до прийняття нової редакції 3 жовтня 2017 р.). Наразі обов'язок суб'єктів владних повноважень – враховувати висновки щодо застосу-

вання норм права, викладені у постановах Верховного Суду закріплених у ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Закон не передбачає можливості відступу від правових висновків Верховного Суду. Вони є імперативними, обов'язковими для застосування. Водночас за цей час від імені найвищого судового органу прийнято чимало постанов, які містять протилежні правові позиції. Моніторинг даних ЄДРСР свідчить, що за майже 1,5 року існування Верховний Суд уже виніс близько 6500 постанов (дані станом на 2019 р.). Верховний Суд через об'єктивні обставини часом приймає постанови, які містять взаємовиключні правові позиції, тому доцільним було б повернення до практики викладення «еталонних» позицій у постановах Пленуму ВС, а не в постановах у конкретних справах [10]. Такий висновок підтримує чимало правників, а в світлі того, що завелика кількість постанов Верховного Суду з однорідних відносин, однак різних за своєю позицією, значно ускладнює якісне виконання головної функції суб'єкта владних повноважень — владно-управлінської, вбачається можливим внесення змін до чинного та перспективного законодавства з метою поліпшення стану справ у цій сфері.

Принагідно згадаємо положення ч. 5 ст. 6 проекту Закону, відповідно до якої «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження застосовує норми права з урахуванням судової практики щодо застосування відповідних норм права у подібних правовідносинах». Необхідно зазначити, що, виходячи із теорії права, системного аналізу Конституції України, можна стверджувати, що в Україні діє романо-германський, а не англо-саксонський тип правових систем, а тому суб'єкт владних повноважень не може мати обов'язку приймати адміністративні акти з урахуванням судової практики. Для адміністративного органу обов'язковим є рішення суду, в якому він (адміністративний орган) є стороною публічно-правового спору, тобто є безпосереднім учасником правовідносин. Винятки становлять лише постанови Верховного Суду, про що йшлося вище. Однак, якщо логіка щодо обов'язковості постанов Верховного Суду полягає у тому, щоб уніфікувати правозастосування, тобто забезпечити уніфіковане застосування норм

права, то врахування судової практики може мати протилежний наслідок.

Принцип офіційності деталізовано у ст. 16 проекту Закону. У частині першій згаданої статті зазначається, що «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, в тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи» [1]. Таке змістовне наповнення принципу офіційності у перспективному нормативно-правовому акті, майже ідентичне принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, передбачений Кодексом адміністративного судочинства України, та наділяє адміністративний орган специфічними повноваженнями, якими наділений адміністративний суд. Слід звернути увагу на те, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі передбачений лише при відправленні адміністративного судочинства, ніякий інший вид судочинства не характеризується таким принципом, а жоден інший суд, крім адміністративного, не має таких прав и повноважень, що закріплені з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень. Наділення адміністративного органу неспецифічними для нього правами та обов'язками може говорити про набуття цими органами рис квазісудових установ. Наприклад у країнах Британської Співдружності цими органами є трибунали, як от Апеляційний адміністративний трибунал в Австралії. Відзначимо, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної

влади діють у межах єдиного правового поля [11]. У науковій літературі під час проведення досліджень принципів адміністративної процедури вчені-адміністративісти зазвичай не виокремлюють принцип офіційності, існують поодинокі випадки, коли пропонується включати до принципів адміністративної процедури принцип публічності. У традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок адміністративного органу розглядати та розв'язувати справи від імені держави або територіальної громади з урахуванням публічних інтересів. При цьому важливо чітко розмежовувати адміністративні органи і невідні (не публічні) суб'єкти. В. Тимошук зазначає, що в цьому значенні принцип публічності фактично тотожний відомому в західних країнах принципу офіційності, який вимагає активної ролі адміністрації у вирішенні адміністративних справ. Водночас слід зауважити, що розуміння принципу публічності в доктрині та практиці багатьох західних країн є дещо іншим і ближчим за своїм змістом до принципу відкритості. У деяких вітчизняних джерелах також зустрічається розуміння принципу публічності як відкритості. У цьому ж сенсі О. Лагода, пропонуючи формулювати принципи публічності та гласності відповідно до західної наукової доктрини, визначає офіційність як публічність, а публічність як гласність [12, с. 425]. Тому, беручи до уваги вищенаведене, а також положення Основного Закону в частині заборони перейняття функцій суду, слід говорити, що положення у перспективному нормативному акті, якими запроваджується принцип офіційності, не видається правомірним та необхідним, з огляду на те, що адміністративний акт, чи процедурна дія (бездіяльність), чи процедурне рішення може бути оскаржене до адміністративного суду, який наділений специфічними повноваженнями, зважаючи на принцип офіційного з'ясування усіх обставин у справі. Залишення норми, яка закріплює принцип офіційності, у тому змістовному наповненні, який існує наразі у проекті Закону, може призвести до зловживання владою адміністративних органів, до затягування у часі адміністративного провадження, а також до надмірного завантаження адміністративного органу в результаті вчинення процесуальних дій, пов'язаних, наприклад, із з'ясуванням контактних даних чи

інших відомостей, оскільки таке вчинення має обов'язково відбутися, беручи до уваги положення ч. 2 ст. 40 проекту Закону, в якій говориться про те, що «залишення заяви без руху всупереч принципу офіційності є порушенням прав заявника». А тому залишення заяви без руху може бути оскаржено заявником, і в подальшому може мати місце зловживання своїм правом уже приватної особи.

Висновки. Теоретико-правове дослідження положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», що наразі знаходиться на розгляді Верховної Ради України, дозволяє говорити про однозначно вірне намагання суб'єктів законодавчої ініціативи унормувати відносини у сфері адміністративної процедури, регулювання яких натеper розпорошене у різних нормативних актах. Здебільшого положення перспективного Закону є цілком зрозумілими, чіткими та такими, що відповідають вимогам «якості закону», проте є й такі, що потребують подальшого доопрацювання, зокрема, мова йде про змістовне наповнення принципів верховенства права та законності. Віднесення нормотворцем до принципів адміністративної процедури принципу офіційності, на наше переконання, взагалі потребує переосмислення з тим, аби виключити його із зазначеного переліку.

Список використаних джерел

1. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 р. № 3475 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 01.10.2020).
2. Дудар С. К. Теоретичні проблеми визначення юридичного терміну «законодавство» у вітчизняній юридичній науці. *Право і сусп-во*. 2014. № 2. С. 3–9.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й. 744 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12/рп-98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-9> (дата звернення: 13.10.2020).
5. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листоп. 2004 р. № 15-п/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 14.10.2020).
7. Доповідь Венеційської комісії про верховенство права від 04 квіт. 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 15.10.2020).
8. Писаренко Н. Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації. *Вісник академії Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 134–145.
9. Писаренко Н. Б. Единство принципів процедури в адміністративному і фінансовому праві. Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур) : зб. ст., доп. та тез учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 5–6 жовт. 2018 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, Й. Пуделька, О. Головашевич. Харків : Асоц. фінансового права України, 2018. С. 123–128.
10. Зуєв І. (Без) прецедентна ієрархія. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/print/137890chi_mozhna_dosyagti_ednosti_sudovoi_praktiki_yakscho_postano.html (дата звернення: 14.06.2020).
11. Рішення Конституційного суду України від 1 квіт. 2008 р. у справі № 1–8/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (дата звернення: 15.10/2020).
12. Фролов Ю. И. Класифікація принципів адміністративної процедури. *Форум права*. 2014. № 4. С. 423–429.

References

1. Projekt Zakonu «Pro administratyvnu protseduru» reiestr № 3475 від 14.05.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (data zvernennia 01.10.2020). [in Ukrainian].
2. Dudar S. K. (2014). Teoretychni problemy vyznachennia yurydychnoho terminu «zakonodavstvo» u vitchyzniani yurydychnii nautsi. *Pravo i suspvo*. № 2, 3–9 [in Ukrainian].
3. Yurydychna entsyklopediia, 6 vols. Shemshuchenko. (Ed.). (1999). Kyiv. Voice. 2 [in Ukrainian].
4. Rishenni Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 9 lypnia 1998 r. № 12/rp-98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (data zvernennia: 13.10.2020) [in Ukrainian].
5. Luchenko D. V. (2017). Mekhanizm oskarzhennia v administratyvnomu pravi: teoretychni y prykladni aspekty. Kharkiv : Pravo. [in Ukrainian].
6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 2 lystopada 2004 roku № 15-p/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (data zvernennia: 14.10.2020) [in Ukrainian].

7. Dopovid Venetsiiskoi komisii pro verkhovenstvo prava vid 04.04.2011 r. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (data zvernennia: 15.10.2020) [in Ukrainian].
8. Pysarenko N. B. (2018). Verkhovenstvo prava v administratyvnomu sudochynstvi: vid doktrynalnoi idei do praktychnoi implementatsii. Visnyk akademii Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. Voice.25. № 1, 134–145. [in Ukrainian].
9. Pysarenko N. B. (2018). Edynstvo pryntsypov protsedury v admynystratyvnom u finansovom prave. Voronovski chytannia (Yednist administratyvnykh ta finansovykh protsedur) : zbirnyk statei, dopovidei ta tez uchasnykiv mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Lviv, 5–6.10.2018). M. Kucheriavenko, Y. Pudelka, O. Holovashevych. (Eds.). Kharkiv : Asotsiatsiia finansovoho prava Ukrainy, P. 123–128. [in Ukrainian].
10. Zuiievych L. (2020). (Bez) pretsedentna iierarkhiia. Zakon i Biznes. URL: https://zib.com.ua/ua/print/137890chi_mozhna_dosyagti_ednosti_sudovoi_praktiki_yakscho_postano.html (data zvernennia: 14.06.2020). [in Ukrainian].
11. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy u spravi № 1–8/2008 vid 1 kvinia 2008 roku URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (data zvernennia: 15.10/2020). [in Ukrainian].
12. Frolov Yu. Y. (2014). Klasyfikatsiia pryntsypiv administratyvnoi protsedury. Forum prava. № 4, 423–429. [in Ukrainian].

И. Н. Балакарева, М. И. Беликова

**Теоретико-правовой анализ перспективного законодательства
об административной процедуре**

***Аннотация.** Статья посвящена теоретико-правовому изучению положений законопроекта Украины «Об административной процедуре» и выявлению в результате такого изучения норм, требующих уточнения и пересмотра. Особое внимание авторы уделяют принципам административной процедуры. Подчеркивается необходимость корректировки статей в перспективном законе, которые устанавливают содержательное наполнение принципов верховенства права, законности. Было поставлено под сомнение целесообразность рассмотрения практики Европейского суда по правам человека, как части внутреннего законодательства. Подчеркивается необходимость изъятия из проекта закона статьи, которая устанавливает обязанность административных органов учитывать судебную практику при разрешении отдельных административных дел, а также статей, которые вводят принцип официальности.*

Ключевые слова: административная процедура, проект закона, административный орган, принцип официальности, верховенство права, судебная практика.

I. M. Balakarieva, M. I. Bielikova

**Theoretical and legal analysis of future legislation
on administrative procedure**

Summary. *The paper focuses on the theoretical and legal analysis of the provisions of the draft law of Ukraine «On Administrative Procedure» and the identification of the rules that need further improvement and finalization. In this context special attention is paid to the principles of administrative procedure. The paper concentrates on the need to improve the articles in the future Law, which set the principles of the supremacy of law and legality. The authors put in question the expediency of considering the practice of European Court of Human Rights as a part of national legislation. They worry about the possible interpretation of the decisions of the European Court of Human Rights by the officials of the administrative body. In the authors' opinion, if the provisions of the draft law are left unchanged in this part, there is a high probability that different officials of one and the same administrative body can bring on similar separate administrative cases in various ways. That kind of situation is likely to arise, because as a rule the administrative body officials have no background in law, do not know foreign languages in order to review the decisions of the European Court of Human Rights (because this refers not only to the practice, where the defendant is exclusively Ukraine), do not have special skills to carry out a logical analysis of the text of the decision and search for the legal position of the Court, the draft law does not include ways to overcome the areas of concern. The authors note that all of the aforesaid can lead not only to different administrative cases, but also to incorrect application of the provisions of the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights, which will adversely impact the development of state of law in Ukraine.*

It is emphasized that it is necessary to exclude from the draft law the provisions that establish the obligation of administrative bodies to take into account the case law when bringing on individual administrative cases. The authors state that the subject of authoritative powers may not be obliged to enact the administrative legislation taking into account the case law, as there is a Romano-Germanic law system, not an Anglo-Saxon one in Ukraine.

The authors consider it expedient to exclude the principle of formality from the principles of administrative procedure. It is noted that the content of the principle of formality in a future legal act, is almost identical to the principle of official clarification of all circumstances in the case provided by the Code of Administrative Procedure of Ukraine, and gives the administrative body the specific powers of only the administrative court. In case the provision that enshrines the principle of formality in the content that is now in the draft law will be left unchanged, the administrative bodies will abuse their power, administrative procedure will be delayed, and the administrative bodies will be pressed with work.

Keywords: *administrative procedure, draft law, administrative body, the principle of formality, supremacy of law, case law.*