



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Олег Валентинович МУЗА,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України (м. Київ),
muza_ov@ukr.net

УДК 342.924 (477)

МОНІТОРИНГ ЗАКОНОТВОРЧИХ НОВАЦІЙ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

Проведено моніторинг законотворчих новацій у сфері адміністративних процедур на прикладі проекту Закону «Про адміністративну процедуру» (№ 9456 від 28.12.2018). Попри існуючі регламентні норми щодо подальшої долі таких законопроектів, для науковців та управлінців важливим є осмислення пропонованих новацій у сфері адміністративних процедур, зважаючи на їх новелістичний характер. Наведено сучасне розуміння інституту адміністративної процедури: 1) адміністративно-процедурні правовідносини виникають між приватною особою та суб'єктом владних повноважень (здебільшого адміністративним органом) з ініціативи приватної особи; 2) категорія «адміністративна процедура» є загальним правовим явищем, що позначає різні види адміністративних правовідносин, у яких виникає необхідність застосування елементів юридичного процесу з метою всебічного, повного та справедливого врахування й забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб; 3) здійснення конкретного виду адміністративної процедури визначається окремим законом або підзаконним актом; 4) основною метою здійснення адміністративної процедури є досягнення результату, оформленого належним чином суб'єктом владних повноважень, тобто



прийняття (видання) адміністративного акта; 5) усі правові спори, що виникають у ході або в результаті адміністративної процедури, розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Особливу увагу приділено трьом складовим ефективності правового регулювання адміністративно-процедурних відносин: 1) правотворення у ході адміністративної процедури; 2) оцінка процедурних елементів адміністративної процедури; 3) обсяг дискреційних повноважень адміністративних органів у ході адміністративної процедури. Встановлено, що Проект не враховує наявні системні проблеми у публічному управлінні України і визначає дві форми контролю за законністю здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень — попередній контроль з боку адміністративного органу та судовий контроль. Зроблено висновок про те, що законотворчі новації у сфері адміністративних процедур містять ризики виникнення додаткових обмежень для приватних осіб у нерівноправних відносинах з адміністративними органами. Декларуючи превалюючу роль ініціативи приватних осіб у виникненні адміністративно-процедурних правовідносин, під час адміністративного провадження така ініціатива переходить на користь адміністративного органу.

Ключові слова: адміністративна процедура, приватна особа, адміністративний орган, адміністративний акт, адміністративне провадження.

Формування європейських стандартів суспільного і державного укладу в Україні прямо залежить від ефективності законодавчого процесу. Зміни, що відбуваються у правовій системі України, стосуються і реформування адміністративного законодавства. Саме з цих міркувань 28 квітня 2018 р. у Верховній Раді України було зареєстровано черговий законопроект про адміністративну процедуру (№ 9456) [1], який не був розглянутий народними депутатами України у парламенті VIII скликання (далі — Проект). Незважаючи на існуючі регламентні норми щодо подальшої долі таких законопроектів, для науковців та управлінців важливим є осмислення пропонованих новацій у сфері адміністративних процедур, зважаючи на їх новелістичний характер порівняно з ідеями, що висловлювалися раніше.

Теоретичні питання стану правового регулювання адміністративних процедур в Україні досліджувалися такими вітчизняними ученими, як В. Б. Авер'яновим, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенком, В. К. Колпаковим, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученком, Н. Р. Нижник, М. І. Смоковичем, С. Г. Стеценком, В. П. Тимощуком та ін.

Сучасне розуміння інституту адміністративної процедури зводиться до таких основних детермінантних положень:

1) адміністративно-процедурні правовідносини виникають між приватною особою та суб'єктом владних повноважень (здебільшого адміністративним органом) з ініціативи приватної особи;



2) категорія «адміністративна процедура» є загальним правовим явищем, що позначає різні види адміністративних правовідносин, у яких виникає необхідність застосування елементів юридичного процесу (процедурної частини) з метою всебічного, повного та справедливого врахування й забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб;

3) здійснення конкретного виду адміністративної процедури визначається окремим законом або підзаконним актом;

4) основною метою здійснення адміністративної процедури є досягнення результату, оформленого належним чином суб'єктом владних повноважень, тобто прийняття (видання) адміністративного акта;

5) усі правові спори, що виникають у ході або в результаті адміністративної процедури, розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

Адміністративісти називають дві основні категорії адміністративно-процедурного права — правові акти управління та адміністративні акти. У рамках відповідних адміністративних проваджень нормативно-правовими актами встановлено порядок підготовки та прийняття відповідних актів як результату провадження адміністративної процедури. З приводу відмежування понять «правові акти управління» та «адміністративні акти» у наукових джерелах можна віднайти й ототожнення, й розрізнення цих правових категорій. Пояснюється це тим, що оскільки правові акти управління розглядаються в рамках адміністративного права, то чому ж управлінсько-правові рішення органів публічної влади також не можуть мати узагальнену назву «адміністративні акти». На нашу думку, для правильного розмежування цих понять слід виходити з того, що в теорії адміністративного права розрізняють різні форми управлінської діяльності, серед яких і виділяють індивідуальні акти управління. Саме останні слід йменувати як адміністративні акти. Щодо правових актів управління, то вони охоплюють усі управлінські рішення, що приймаються чи видаються в публічному управлінні.

Підтвердженням думки про загальність та одиничність розуміння інституту адміністративної процедури є позиція, що «нормативну модель процедури не можна зводити ні до окремої процедурної норми, ні до якої-небудь групи процедурних норм. Неможливо її ототожнити й з тією або іншою фактичною процедурою. Нормативна модель процедури є нормативним еталоном, описом ідеальної процедури, тобто описом того, якою повинна бути фактична процедура» [2, с. 45].

Наведені вище теоретичні викладки щодо інституту адміністративної процедури є вихідними положеннями для проведення моніторингу законотворчих новацій у сфері адміністративних процедур. Враховуючи великий за змістом обсяг Проекту, варто звернути увагу на ризики застосування його основних положень, що мають бути доопрацьовані при внесенні оновленого законопроекту до Верховної Ради України IX скликання, за такими показниками:

1) правотворення у ході адміністративної процедури;



- 2) оцінка процедурних елементів адміністративної процедури;
- 3) обсяг дискреційних повноважень адміністративних органів у ході адміністративної процедури [1].

Правотворення у ході адміністративної процедури. Проект ґрунтується на використанні поняття «адміністративний акт». Виходячи з пропонованої дефініції адміністративного акта (п. 3 ст. 2 Проекту), слід назвати такі його ознаки:

- а) індивідуальний характер;
- б) викладається у формі рішення;
- в) приймається адміністративним органом;
- г) стосується виключно фізичних та юридичних осіб [1].

Зважаючи на це, адміністративний акт належить до індивідуальних актів. І це є важливим у системному зв'язку з процесуальним визначенням дефініції індивідуального акта, що міститься у КАС України (акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк; п. 19 ст. 4 цього Кодексу). Тобто законодавче розуміння адміністративного акта, що пропонується у Проекті, доповнюється ознаками індивідуального акта, що використовується в адміністративному судочинстві.

Розділ V Проекту закріплює законодавчі пропозиції щодо врегулювання правових та організаційних питань, які виникають з використанням інструменту адміністративної процедури — адміністративного акта [1]. З огляду на це слід висловити наступні коментарі:

(i) у ч. 1 ст. 71 міститься імперативна норма про те, що «за результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт». Тобто з уведенням в дію цього положення адміністративний акт у діяльності адміністративних органів може прийматися виключно за розглядом справи, тобто в результаті проходження відповідної адміністративної процедури. Усі інші правові рішення адміністративних органів, що будуть прийматися в рамках їхніх повноважень, однак без застосування процедурного провадження (відповідно до логіки Проекту), не зможуть називатися адміністративними актами;

(ii) у ч. 3 ст. 71 Проекту визначено, «якщо судовим рішенням адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту повторний розгляд адміністративної справи не проводиться», що дає підстави стверджувати про запровадження на законодавчому рівні прямого впливу суду на правотворчість адміністративних органів, позбавляючи при цьому останніх будь-якого управлінського розсуду. І справді, якщо виходити з концепту судового контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, то таке положення Проекту матиме ефективний вплив на управлінську діяльність. Однак, враховуючи незавершеність судової реформи в Україні, проблемність застосування окремих положення КАС України та інші факто-



ри, що негативно впливають на прийняття судових рішень, таке положення Проекту може призвести де-факто до заміни адміністративних органів органами судової влади. До прикладу, у США модель судового контролю передбачає зовнішню перевірку діяльності виконавчих агентств, урядових органів на предмет її відповідності нормативно-правовим актам. Однак традиційне судове рішення, яке ухвалюється на підставі аналізу конкретних юридичних фактів, не зобов'язує державних службовців вживати позитивних заходів у майбутньому для уникнення нових судових позовів [3, р. 552];

(iii) ст. 74 Проекту встановлює вимоги до змісту адміністративного акта. Так, «адміністративний акт може мати додаткові положення у випадках, коли це передбачено законом.

Такими додатковими положеннями можуть бути:

- 1) застереження про скасування або відкликання;
- 2) положення, що зобов'язує бенефіціара виконати або припинити певну дію (зобов'язання);
- 3) застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджене, змінене чи доповнене» [1].

Такі новації не повною мірою узгоджуються з вимогами, що висувуються до адміністративних актів як актів індивідуальної дії. Так, у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 Конституційний Суд України дійшов висновку, 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 існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення» [4]. До того ж, у визначенні індивідуального акта, що міститься у КАС України, такий акт наділений ознакою, що його дія вичерпується виконанням, тому адміністративні акти так званої «одноразової» дії не можуть містити жодних додаткових застережень щодо можливості зміни чи доповнення їхніх положень, оскільки неможливо змінити чи доповнити те, що буде виконаним. Згадане положення Проекту суперечитиме принципу правової визначеності. Іншу ж дискусію можна вести з приводу «триваючих» адміністративних актів (як правило, у сфері призначення державних соціальних виплат), де зміна певних умов або виникнення нових обставин може визнаватися юридичним фактом динаміки відповідних правовідносин, але, в такому разі має враховуватися пропорційне зіставлення завдань визначення додаткових положень адміністративних актів з можливими обмеженнями їх дії у майбутньому;

(iv) додатково слід вказати на положення ч. 4 ст. 78 Проекту, яким встановлюється загальне правило підтвердження факту доведення адміністративного акта до відома особи — «адміністративний



акт, надісланий поштою, в тому числі електронною, чи шляхом передачі з використанням інших засобів зв'язку, вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з моменту його відправлення. При цьому за наявності сумнівів адміністративний орган доказує факт і час доведення адміністративного акта до відома особи» [1]. Таке положення відкриває адміністративному органу можливість зловживати процедурою набрання чинності адміністративних актів. І тільки оскарження приватною особою дій такого адміністративного органу зобов'яже останній довести факт додержання вимог закону щодо порядку набрання чинності адміністративного акта. Тому Проект може створити нові перешкоди для своєчасної, справедливої та ефективної реалізації приватними особами своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері публічного управління.

Оцінка процедурних елементів адміністративної процедури. В адміністративному законодавстві відсутні загальні засади правового регулювання здійснення адміністративних процедур. Саме тому Проект вирішує одне з найголовніших завдань подолання лакун сучасного адміністративного права — це встановлення загальних принципів відносин адміністративної процедури. Таке законодавче врегулювання відповідає досвіду європейських держав, оскільки будь-яка управлінська діяльність, що передбачає забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб з їхньої ж ініціативи, має підпорядковуватися загальним принципам та нормам. Проте слід зауважити, що Україна запізнилася в часі щодо прийняття закону про загальну адміністративну процедуру, тому що в різних галузях національного законодавства існує низка правових актів, що визначають процедурні елементи різних видів адміністративних процедур. Прийняття законопроекту про загальну адміністративну процедуру та початок його застосування може спричинити виникнення нових правових колізій у регулюванні процедурних відносин між приватними особами і суб'єктами владних повноважень, оскільки норми Проекту не передбачають узгодження між собою різних видів адміністративних процедур. Навіть саме визначення сфери дії цього Проекту свідчить про нагромаджену систему адміністративних процедур в Україні («цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання»; ст. 1 Проекту [1]).

Експерти SIGMA пропонують ясність відношень між новим Законом та старішими актами адміністративного законодавства, які певною мірою суперечать новому закону, досягнути лише законодавчим органом. З цією метою орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів України) пропонує перелік адміністративних законів, які містять спеціальні процедурні положення, які залишатимуться незмінними та чинними після початку застосування Закону «Про адміністративну процедуру». Крім цього, готується інший перелік щодо змін, які



необхідно внести в чинні акти законодавства з метою приведення у відповідність до принципів Закону «Про адміністративну процедуру». Обидва переліки подаються на розгляд Парламенту протягом 12 місяців після прийняття цього Закону. Процедурні правила законодавства, які не увійшли до одного з переліків Кабінету Міністрів України, припиняють дію з дня набуття чинності Законом «Про адміністративну процедуру». Спеціальні процедурні правила, які залишатимуться в силі, будуть трактуватися лише відповідно до принципів Закону «Про адміністративну процедуру». Щодо процедурних питань, які не охоплюються цими спеціальними законами, відповідні статті нового Закону застосовуватимуться або прямо, або за необхідності та належності *mutatis mutandis* [5]. Отже, процес гармонізації адміністративно-процедурного законодавства буде доволі складним та породжуватиме нові проблеми застосування загального Закону про адміністративну процедуру.

Щодо врегулювання процедурних особливостей адміністративного провадження (так визначається форма адміністративної процедури), варто звернути увагу на такі положення Проекту:

(i) у ч. 2 ст. 5 Проекту передбачено нове правило для управлінської діяльності — «адміністративний орган застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики України та Європейського суду з прав людини» [1]. Така норма запозичена із судового процесу, однак виникає питання, чи зможуть публічні службовці адміністративних органів ефективно враховувати практику ЄСПЛ? Крім цього, яка практика ЄСПЛ мається на увазі: виключно рішення у справах проти України чи й рішення проти інших держав? Це дуже важливо, оскільки адміністративне законодавство держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод різняться. Крім цього, у сфері публічного управління завжди переважає національне правове регулювання над міжнародно-правовим, що обумовлено призначенням та завданнями публічного управління як основи функціонування держави. По-друге, слід враховувати, що знання практики ЄСПЛ не є компетентнісною вимогою для зайняття посади на публічній службі, а тому у Проекті повинно бути передбачено поступове навчання публічних службовців щодо розуміння положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та особливостей застосування рішень ЄСПЛ;

(ii) Проектом передбачається можливість проведення експертизи у ході адміністративної процедури та залучення експерта учасником адміністративного провадження. Пропоновані новації повинні мати винятковий характер, тобто закон має чітко визначати випадки призначення експертизи під час адміністративного провадження, оскільки у протилежному випадку це може призвести до збільшення часу і витрат на адміністративне провадження, виникнення супутніх правових проблем, пов'язаних із призначенням експертизи;

(iii) ст. 43 Проекту закріплено граничні строки перебігу адміністративного провадження. Враховуючи існування низки законодав-



чих та підзаконних актів, якими врегульовуються відносини адміністративної процедури, строки адміністративного провадження варто визначати залежно від виду адміністративної процедури, тому вказівка у Проекті на граничний строк може призвести до збільшення строків адміністративного провадження та зловживання адміністративними органами правами приватних осіб як учасників адміністративного провадження. Окремого доопрацювання потребує положення ч. 4 ст. 43 Проекту, яким передбачено, що «в разі неможливості вирішення справи, що розглядається колегіальним органом, у строк, визначений частинами першою — третьою цієї статті, така справа повинна бути вирішена на його першому засіданні після закінчення строку, передбаченого частинами другою та третьою цієї статті» [1], тобто граничні строки адміністративного провадження можуть бути пропущеними. Крім цього, Проект не дає відповіді на питання: як діяти приватній особі, якщо засідання колегіального органу не проводяться тривалий час?

(iv) новелою Проекту для інституту адміністративного оскарження є створення комісій з розгляд скарг при адміністративному органі на рішення адміністративного органу, що прийняті (видані) під час адміністративного провадження, однак висновки таких комісій мають рекомендаційний характер для прийняття адміністративним органом остаточного рішення з розгляду скарги. Зважаючи на це, пропонувані новації лише бюрократизують відносини адміністративної процедури;

(v) у ст. 90 Проекту закріплено порядок відкликання правомірного адміністративного акта на шкоду особі: «правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі з дією на майбутнє, якщо адміністративний орган мав би право не видавати адміністративний акт у результаті внесення змін до законодавства або фактичних обставин, а публічний інтерес у відкликанні адміністративного акта переважає законний інтерес (довіру) особи щодо збереження адміністративним актом чинності» [1]. **З цього приводу варто зауважити таке:** а) наскільки виправданим є можливість перегляду адміністративного акта у випадку змін до законодавства, якщо адміністративне провадження завершилося? б) яким чином має визначатися перевага публічного інтересу над законним інтересом (довірою) особи? в) зміна фактичних обставин після завершення адміністративного провадження як підстава відкликання адміністративного акта навірядки має вести до видання нового адміністративного акта, а не відкликання попереднього адміністративного акта. В. П. Тимошук справедливо зауважує, що «адміністративний акт, який виконано, не може бути відкликано, визнано недійсним або скасовано, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків. <...> Відкликання правомірного акта загалом може вважатися дискреційним правом адміністративного органу, проте навіть ці випадки повинні бути обмежені певними умовами та процедурою ...» [6, с. 189, 191]. Тому відкли-



кання правомірною адміністративного акта на шкоду особі повністю лежить у площині розсуду адміністративного органу.

Обсяг дискреційних повноважень адміністративних органів у ході адміністративної процедури. У п. 7 ст. 2 Проекту викладено законодавчу дефініцію поняття «дискреційні повноваження», що відповідає змісту положень законотворчих новацій, у яких надається можливість адміністративного органу вирішувати процедурні питання під час адміністративного провадження на власний розсуд, що в кінцевому результаті прямо впливатиме на прийняття адміністративного акта.

У ч. 3 ст. 6 Проекту визначено правила законності здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень, при цьому частково не враховано Рекомендації № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р. [7]. Так, у п. 8 Рекомендацій міститься превентивне положення, яке передбачає, «якщо адміністративний орган влади, реалізуючи дискреційне повноваження, вирішує відхилитися від загальних адміністративних приписів у такий спосіб, який має несприятливі наслідки для прав, свобод чи інтересів відповідної особи, її має бути повідомлено про підстави такого рішення. Такі підстави або зазначаються в акті, який стосується цієї особи, або, на її клопотання, повідомляються їй у письмовій формі протягом розумного строку». Проект не враховує наявні системні проблеми в публічному управлінні України і визначає дві форми контролю за законністю здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень — попередній контроль з боку адміністративного органу та судовий контроль. Однак і в першому, і у другому випадках це створює для приватної особи додаткові перепони на шляху реалізації нею своїх прав, свобод і законних інтересів. Тому варто переглянути та зменшити обсяг дискреційних повноважень адміністративного органу під час перебігу адміністративної процедури.

Таким чином, моніторинг окремих законотворчих новацій у сфері адміністративних процедур свідчить про те, що, маючи на меті зреалізувати ідеї законодавчої уніфікації правового регулювання адміністративно-процедурного провадження, Проект містить ризики виникнення додаткових обмежень для приватних осіб у нерівноправних відносинах з адміністративними органами. Парадоксально, але декларуючи превалюючу роль ініціативи приватних осіб у виникненні адміністративно-процедурних правовідносин, під час адміністративного провадження така ініціатива переходить на користь адміністративного органу. Саме тому суперечливі положення Проекту мають бути вилучені або принаймні переглянуті з обов'язковим зменшенням обсягу управлінської дискреції адміністративних органів.

**Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України, реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р. *Верховна Рада України*. URL : <https://bit.ly/2R82dYV> (дата звернення 15.02.2019).
2. *Кунев Ю. Д.* Методологічні та теоретичні аспекти розвитку адміністративного процесу. *Право та державне управління*. 2013. № 4 (13). С. 44–48.
3. *Cramton, R. C.* Judicial Law Making and Administration. *Public Administration Review*. Vol. 36 (September/October 1976). P. 551–555. URL : <https://bit.ly/2ke7kww> (дата звернення 10.05.2019).
4. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7–рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2ISZBUF> (дата звернення 10.05.2019).
5. Звіт SIGMA про результати оцінки проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (версія від 1 грудня 2018 р.) / підготовлено для Представництва ЄС в Україні. *Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування*. URL : <https://bit.ly/2lvC6Rp> (дата звернення 14.05.2019).
6. *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
7. European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) — Exercise of discretionary powers by administrative authorities — Final activity report submitted to the Committee of Ministers. CM(79)321-add2. *Council of Europe*. URL : <https://bit.ly/2lyuf5s> (дата звернення 10.05.2019).

Надійшла до редакції 01.06.2019



Muza, O. V. Monitoring of the Legislative Innovations in the Field of Administrative Procedures in Ukraine

In the article monitoring of the legislative innovations in the field of administrative procedures on the example of the draft of the Law «On Administrative Procedure» (No. 9456 from 28.12.2018) is done. Despite the existing regulations on the future fate of such drafts, it is important for scientists and public officers to understand the proposed innovations in the field of administrative procedures, given their novelty in comparison with the ideas expressed earlier. Here is given the modern understanding of the institute of administrative procedure: 1) administrative and procedural legal relations arise between a private person and a subject of public powers (mostly administrative body) on the initiative of a private person; 2) the category «administrative procedure» is a general legal phenomenon, which denotes different types of administrative legal relations, in which there is a need to apply elements of the legal process with the aim for comprehensive, full and fair protection of the rights, freedoms and legitimate interests of private persons; 3) the implementation of a particular type of administrative procedure is determined by a separate law or by-law; 4) the main purpose of carrying out the administrative procedure is to achieve the result, duly drawn up by the subject of public power, that is, to adopt an administrative act; 5) all legal disputes arising during or as a result of an administrative procedure shall be settled according to the rules of administrative legal proceedings. The particular attention is paid to three components of efficiency of legal regulation of administrative and procedure relations: 1) the questions of administrative law making during the administrative procedure; 2) the evaluation of procedural elements of the administrative procedure; 3) the amount of discretionary powers of the administrative bodies during the administrative procedures. The author admits that the draft does not take into account the systemic problems in the public administration of Ukraine and defines two forms of control over the lawfulness of the exercise of discretionary powers by administrative bodies – preliminary control by the administrative body and judicial control. Thus it is concluded that the legislative innovations in the field of administrative procedures have the risks of additional restrictions appearance for private persons in the unequal relations with administrative bodies. Declaring the prevailing role of the initiative of private persons in the occurrence of administrative and procedural relations, such initiative sides with the administrative body during the administrative proceedings.

Keywords: administrative procedure, private person, administrative body, administrative act, administrative proceedings.

