



EU4PAR



НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
АСОЦІАЦІЯ ФАХІВЦІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА  
АСОЦІАЦІЯ ФАХІВЦІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

ЗА СПРИЯННЯ ПРОЕКТУ  
«ПІДТРИМКА ВСЕБІЧНОЇ РЕФОРМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ» (EU4PAR)

## **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ**

*До Дня Конституції України  
та з нагоди прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру»*

**Збірник наукових праць за матеріалами  
Міжнародної науково-практичної конференції  
27 червня 2022 року**

Харків  
2022

*Редакційна колегія:*

д-р юрид. наук, проф. *Лученко Д.В.*, канд. юрид. наук, доц. *Бойко І.В.*, д-р юрид. наук, проф. *Дмитрик О.О.*, канд. юрид. наук, доц. *Зима О.Т.*, канд. юрид. наук, доц. *Мех Ю.В.*, канд. юрид. наук, доц. *Соловійова О.М.*

**Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири:** збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. 391 с.

У збірнику представлені наукові праці учасників Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири», яка відбулася 27 червня 2022 року в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого і була присвячена Дню Конституції України та з нагоди прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

До збірника увійшли наукові статті, тези доповідей та повідомлень учасників конференції, які відображають результати наукових пошуків авторів із висвітлення актуальних питань: конституційно-правові засади адміністративної процедури; європейські стандарти адміністративної процедури; законодавство країн ЄС про адміністративну процедуру; євроінтеграційні орієнтири Закону України «Про адміністративну процедуру», його основні положення та новели понятійного апарату; структура та зміст навчальної дисципліни «Загальна адміністративна процедура».

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

## **ВІТАЛЬНЕ СЛОВО**

***Шановні друзі, колеги, всі, хто цікавиться  
проблематикою адміністративної процедури!***

27 червня 2022 року відбулася конференція, яку ми планували провести ще в березні. Але через війну відклали цей захід.

Конференція була приурочена до низки подій. По-перше, до Дня Конституції України, що для кожного українця особливо значимо в умовах, коли ми відстоюємо своє право на державність і навіть життя за тими правилами, які самі для себе встановили. По-друге, 13 червня 2022 року Закон України «Про адміністративну процедуру» підписано Президентом України, він опублікований. І за півтора роки набере чинності. Це означає, що Україна ще активніше рухається в євроінтеграційному напрямку. А з іншого боку, це вимагає від науковців, службовців державних органів та місцевого самоврядування титанічних зусиль, щоб ефективно впровадити у сферу публічного адміністрування принципи і правила, які європейська спільнота виробила для врегулювання відносин між приватною особою та адміністрацією, і які нині стали частиною українського законодавства.

На конференції ми обговорили низку актуальних питань, що виникають у зв'язку із розумінням Закону про адміністративну процедуру, та спробували розв'язати проблеми, які, безсумнівно, постануть при його застосуванні.

*Міжнародна науково-практична конференція*  
*«Адміністративна процедура:*  
*конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

Ми запросили для доповідей колег, найбільш обізнаних у проблематиці адміністративної процедури. Це українські науковці, а також наші гості з Латвії та Італії. Але в той же час в межах однієї конференції неможливо надати слово всім тим, кому є що сказати про процедуру. Впевнені, що цю розмову ми продовжимо в межах інших заходів, присвячених цій проблематиці.

*Організаційний комітет*

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

## **ПРОГРАМА КОНФЕРЕНЦІЇ**

### **Процедурні права як гарантія захисту конституційних прав особи**

*Мирослава Білак, докторка юридичних наук, суддя  
Верховного Суду*

### **Адміністративні процедури в країнах ЄС: національні традиції та європейські принципи**

*Алессандро Ченереллі (Alessandro Cenerelli), науковий  
співробітник кафедри порівняльного публічного права  
Університету Кампанії імені Луїджі Ванвітеллі (The  
University of Campania «Luigi Vanvitelli») (Італія), доцент  
кафедри порівняльного адміністративного права New Vision  
University (Грузія)*

### **Значення Закону України «Про адміністративну процедуру» в контексті надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС**

*Євген Школьний, кандидат юридичних наук, експерт  
Центру політико-правових реформ з питань публічної  
адміністрації*

### **Понятійний апарат та деякі інші новели Закону України «Про адміністративну процедуру»**

*Віктор Тимощук, кандидат юридичних наук, старший  
науковий співробітник Інституту держави і права імені  
В. М. Корецького НАН України, заступник голови Правління  
Центру політико-правових реформ*

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

## **Юридична сила адміністративного акта**

**Яутріте Брієде**, докторка юридичних наук, професорка юридичного факультету Латвійського університету, суддя Верховного Суду Латвійської Республіки

## **Актуальні аспекти застосування Закону України «Про адміністративну процедуру»**

**Антон Монаснко**, доктор юридичних наук, професор головний науковий співробітник Київського регіонального центру НАПрН України, керівник Центру дослідження проблем адміністративної юстиції НАПрН України, заслужений юрист України

## **Проблеми застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» в сфері адміністративних послуг**

**Наталія Хлібороб**, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, членкиня Науково-консультативної ради при Верховному Суді

## **Адміністративний розсуд та його регулювання адміністративно-процедурним законодавством**

**Тетяна Карабін**, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного Університету

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**Можливості та перспективи застосування  
альтернативних способів вирішення спорів в  
контексті адміністративної процедури**

*Наталія Ковалко, докторка юридичних наук, професорка  
кафедри фінансового права Навчально-наукового інституту  
права Київського національного університету імені Тараса  
Шевченка, Заслужена юристка України*

**Безсторонність (неупередженість) як ключова  
засада справедливої адміністративної процедури  
(чи досконалою є модель норми-принципа?)**

*Тетяна Коломоєць, докторка юридичних наук, професорка,  
Заслужена юристка України, член-кореспондент НАПрН  
України, декан юридичного факультету Запорізького  
національного університету*

**Діджиталізація адміністративних послуг – один із  
основних напрямків підвищення якості  
державного сервісу**

*Ольга Гаран, докторка юридичних наук, професорка  
кафедри адміністративного та господарського права  
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

**Процедура відкликання адміністративного акта в  
умовах діяльності публічної адміністрації**

*Олег Муза, доктор юридичних наук, старший науковий  
співробітник, професор кафедри кримінального та  
адміністративного права Академії адвокатури України*

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

**Місце загальної адміністративної процедури у  
викладанні дисциплін адміністративно-правового  
циклу**

*Андрій Школик, доктор юридичних наук, професор кафедри  
адміністративного та фінансового права Львівського  
національного університету імені Івана Франка*

**Правова визначеність адміністративної процедури  
як одна з передумов якості викладання відповідної  
навчальної дисципліни**

*Наталія Плахотнюк, кандидатка юридичних наук,  
доцентка, експертка громадської організації «Аналітично-  
консалтинговий центр публічного врядування і права»*

**Адміністративна процедура у податковому праві**

*Артем Котенко, кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри фінансового права Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого*

**Адміністративні процедури та адміністрування  
податків і зборів: питання взаємодії**

*Ольга Дмитрик, докторка юридичних наук, професорка,  
завідувачка кафедри фінансового права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Адміністративне оскарження в світлі європейських  
стандартів та новацій національного  
законодавства**

*Дмитро Лученко, доктор юридичних наук, професор,  
проректор з наукової роботи Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого*



Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

### **Адміністративна процедура в умовах кризової ситуації (війни) в Україні**

*Олександр Зима, кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### **Цифровізація адміністративної процедури як тренд розвитку сучасного суспільства**

*Ольга Соловійова, кандидатка юридичних наук, доцентка  
кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### **Навчальна дисципліна «Адміністративна процедура»: структура, зміст і досвід викладання**

*Ірина Бойко, кандидатка юридичних наук, доцентка  
кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### **Інформаційне забезпечення адміністративної процедури**

*Юлія Мех, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри  
адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава  
Мудрого*

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

## **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ КОНФЕРЕНЦІЇ**

**Лученко Дмитро Валентинович**, доктор юридичних наук,  
професор, проректор з наукової роботи Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Бойко Ірина Володимирівна**, кандидатка юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Дмитрик Ольга Олександрівна**, докторка юридичних наук,  
професорка, завідувачка кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава  
Мудрого

**Зима Олександр Тарасович**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Мех Юлія Володимирівна**, кандидатка юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного права та  
адміністративної діяльності Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого

**Соловійова Ольга Миколаївна**, кандидатка юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ТРИБУНА**

### **НАУКОВІ ДОПОВІДІ**

**БІЛАК МИРОСЛАВА**

*докторка юридичних наук, суддя Верховного Суду  
(Україна, м. Київ)*

#### **ПРОЦЕДУРНІ ПРАВА ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ОСОБИ**

Для забезпечення захисту конституційних прав особи в умовах здійснення законодавчо нерегульованих дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень (СВП) важлива наявність не тільки матеріальних чи процесуальних прав, а й процедурних прав, які й обумовлюють відповідні процедури у досудовому розгляді справ. Вказане потребує науково-практичного дослідження в рамках довготривалих дискусій навколо закону про адміністративну процедуру.

В Україні протягом тривалого часу не було закону про адміністративну процедуру, який би на законодавчому рівні закріплював принципи адміністративної процедури, тож суди у своїй діяльності керувалися принципом верховенства права (правовладдя), відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та

визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина перша статті 6 КАС України).

З метою захисту конституційних прав і свобод особи у відносинах із СВП у випадках нерегульованої дискреції Верховний Суд, керуючись приписами статті 6 § 1 Конвенції основоположних прав та свобод людини (далі – Конвенція), що кореспондуються з приписами статті 129 Конституції України, запровадив доктрину належної (справедливої) процедури, яка є невід’ємною складовою принципу верховенства права (правовладдя) і спрямована на забезпечення справедливого ставлення до особи під час вчинення дій чи прийняття актів СВП.

Сам же принцип верховенства права спочатку постав ідеалом процедурної справедливості, а тепер загалом як спосіб застосування законів і політичних дій до конкретних осіб суттєво впливає на допустимий зміст цих законів і дій [1, с.9]. Ця доктрина – є найдавнішим і кардинальним принципом обмеження влади, записаним у статті 39 Великої хартії вольностей (1215). «Справедлива процедура» *«fear procedure»* або *«due process»* – одна з найважливіших правових концепцій у англо-американській правовій сім’ї (існування прецедентного права).

Самі ж принципи справедливої процедури вже стали універсальними завдяки рішенням Європейського суду з прав людини і поширюються як на процесуальне судочинство, так і на належні процедури, яких повинні дотримуватися СВП під час прийняття відповідних актів стосовно прав, свобод та законних інтересів людини.

Там, де особа має гарантоване конституцією право на досягнення результатів, це право є гарантією наявності відповідного рівня процедур. Саме ці процедури дають можливість перевірити рівень порушення конституційних прав і свобод особи, а отже, забезпечити реалізацію нею матеріальних прав, зокрема права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40 Конституції України), сутнісною основою яких є гідність людини (стаття 3 Конституції України). Тобто конституційні права і свободи особи генералізують процедурні права, які можуть існувати як додаткові (чи похідні). Заперечувати наявність таких прав означає заперечувати їх правовий захист, гарантований Конституцією України.

Формула «справедливої процедури» у субстантивному розумінні є джерелом «субстантивних свобод основоположного характеру» [2, с. 694], а тому повинно застосовуватись як засіб від невиправданого втручання в реалізацію свободи і права особи. При цьому принцип верховенства права вимагає, щоб самі процедури були належними та справедливими в сенсі статті 6 § 1 Конвенції, приписи якої містять принцип верховенства права, що гарантує захист процедурних прав.

Дискреційні повноваження, що стосуються публічних інтересів, мають привілейовану роль порівняно з індивідуальними інтересами, які часто залишаються

незахищеними, а тому потребують мінімальних процедурних гарантій захисту. Рівень процедурної точності повинен бути пропорційним до важливості прав, які зачіпаються. Тому стосовно дискреційних повноважень вкрай важливим є розуміння того, що їх здійснення повинно: 1) відповідати визначеній політиці держави, 2) враховувати індивідуальні інтереси, які можуть зазнавати впливу з боку влади, 3) забезпечувати захист процедурних прав особи [3, с.331-332].

Таким чином, процедурні права необхідно враховувати для рівня точності рішень влади, що балансують між природою і важливістю публічних і приватних інтересів. Тобто йдеться про теорію регулювання всередині публічної правової моделі, належних процедур, оскільки вони є дійсно важливим і індивідуалізованим завданням у визначенні процедурних прав[4, с.331-332].

Тому важливим є застосування доктрини справедливої процедури, метою якої є захист особи від свавілля суб'єктів владних повноважень. Саме справедлива процедура наповнює зміст діяльності владних органів, визначає принципи і правила здійснення ними дискреційних повноважень, встановлюючи таким чином обмеження щодо них, та запобігає їх свавільному застосуванню.

У постанові Верховного Суду від 21 грудня 2020 року у справі 3816/2352/17 зазначено: «Основна мета правової (справедливої) процедури – щоб суб'єкти владних повноважень (суб'єкт публічних відносин), діючи правомірно, тобто належно, згідно з визначеними нормами права, але такими нормами права, які відповідають критеріям

природного права, моральності, розумності, справедливості, а також загальноправовим принципам, що встановлені органами правосуддя».

Таким чином, можна констатувати, що процедурні права насамперед: 1) зменшують ризик моральної шкоди; фактично є тими цінностями, на яких ґрунтується моральність суспільства; 2) їх оформлення законом є принаймні захистом від ризику несправедливості, що, як правило, виявляється в наслідках; 3) їх ціннісна вага у суспільстві має бути врахована у всіх справах, особливо досудового рівня розгляду.

Тому незастосування процедурних прав для досягнення результатів є причиною відсутності й процедурного захисту. Це означає, що в адміністративному праві у разі вчинення необмеженої дискреції СВП за відсутності певного рівня процедур має бути пояснення законності її вчинення. У практиці адміністративного судочинства у таких випадках широко використовуються приписи статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), якими визначено завдання та основні засади адміністративного судочинства.

У зв'язку з цим Верховний Суд у постанові від 3 червня 2020 року у справі № 817/3431/14[5], у якій оскаржувалися окремі приписи Закону України «Про очищення влади», зазначив, зокрема:

„138. Суд уважає за необхідне зазначити, що відсутність у Законі № 1682–VII процедури та механізму, які б визначали індивідуальний підхід під час застосування

встановлених ним заборон, не знімає обов'язку із суду застосовувати індивідуальний підхід при вирішенні кожного конкретного спору за критеріями правомірності та законності рішень суб'єктів владних повноважень, визначених частиною третьою статті 2 КАС України (у редакції, чинній до 15.12.2017), що кореспондує положенням частини другої статті 2 КАС України (у редакції, чинній після 15.12.2017).

У такий спосіб Верховний Суд вказав, що відсутність процедури у законодавстві, яке застосовує СВП у своїй діяльності, не означає, що СВП не повинен дотримуватися принципів, закладених у статті 2 КАС України і спрямованих на забезпечення справедливого прийняття акта чи вчинення дії. Указані у статті 2 КАС України принципи, незважаючи їх закріплення процесуальним кодексом, схожі з принципами, закріпленими у статті 129 Конституції України та статті 6 § 1 Конвенції, про які згадувалося. Це доводить, що вони мають універсальний характер, і обумовлює наявність відповідних прав особи.

Процедурні права – це своєрідний «тримач» несправедливості. Процедурні права корелюють з обов'язком СВП на вчинення дискреції, яка перевіряється, шляхом дотримання відповідних принципів. Саме тому процедури, обмежені відповідними принципами, – це і є стандарти справедливості, які й допомагають СВП знайти правильні рішення. У такому випадку дискреція не створюватиме фундамент для свавілля, навіть якщо вона має чіткі критерії чи стандарти здійснення. Основна ідея дискреції полягає у



тому, що всередині визначеної сфери публічної влади її суб'єкти повинні реагувати на мету, а вже потім на політику і стратегію досягнення.

Дискреція важлива, коли СВП, маючи певний рівень свободи і незалежності, можуть здійснювати владу в публічних інтересах у якнайкращий спосіб, захищаючи права і свободи особи[6, с. 21-22]. Справедлива процедура здатна врівноважувати владний вплив і приватні інтереси особи. У такий спосіб держава забезпечує відповідальність за ухвалені нею рішення перед людиною. Справедливе ставлення до особи вимірюється в першу чергу статтею 3 Конституції України, яка є лакмусовим папірцем законності дій СВП. Адже, як зазначено у доповіді Венеційської Комісії «Верховенство права» (Венеція, 25-26 березня 2011 року), влада має здійснюватися у правомірний, справедливий та розумний спосіб.

Тому Верховний Суд, запроваджуючи доктрину «правова процедура», яка є складовою принципу верховенства права, у постанові Верховного Суду від 25 липня 2019 року у справі № 826/13000/18 виходив із загальновизнаної доктрини «*fear procedure*», окремі елементи якої втілені в різних його рішеннях і наукових розробках вітчизняних і зарубіжних науковців у цій сфері.

Утім стаття 129 Конституції України і стаття 6 § 1 Конвенції закріплюють принципи справедливої процедури, які є універсальними і поширюються на всі галузі права й однаково важливі як для органів правосуддя, так і адміністративних органів. Вони допомагають виробити

процес прийняття справедливих рішень, тобто належним чином організувати адміністративну діяльність і управління.

Вказана доктрина справедливої процедури прослідковується в багатьох рішеннях Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) через посилання на принципи, що закріплює стаття 6 § 1 Конвенції, яка гарантує право на справедливий суд. Наприклад, ЄСПЛ у постанові від 2 жовтня 2018 року у справі Муту і Пехштайн проти Швейцарії [*Mutu and Pechstein v. Switzerland (заяви № 40575/10, № 67474/10)*] зазначив, що процедура повинна бути справедливою навіть у випадку відсутності публічного слухання або якщо сторони не мали доступу до всіх документів. Це складно розуміти, однак, коли індивід міг би заявити про його право на незалежний і неупереджений трибунал, він все ж має користь від «справедливого слухання» всередині розуміння статті 6 §1 Конвенції.

Вказані положення статті 6 Конвенції водночас поширюються не тільки на судовий розгляд спорів, а й на їх вирішення на досудовому етапі розгляду.

Як зазначив С.Шевчук у своїй науковій праці: «...не існує остаточного визначеного переліку складових справедливого судового розгляду...»[ 7, с.186], «... сфера застосування статті 6 не обмежується лише судовими слуханнями. Судове провадження розглядається як кульмінація змагального процесу. Саме справедливість усього цього процесу є найголовнішою цінністю, що лежить в основі положень статі 6 та Конвенції взагалі. Таким чином, будь-які дії, що йдуть у супереччя поняттю справедливості, на

передсудовій стадії можуть поставити під сумнів справедливе провадження в цілому»[8, с.186].

Наприклад, відоме рішення Європейського суду з прав людини від 20 жовтня 2011 року у справі «Рисовський проти України». Ця справа пов'язана із земельними правовідносинами за пунктом 71 «державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків... Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються...».

Таким чином, у рішенні у вказаній справі викладено окремі стандарти діяльності СВП, зокрема розкрито елементи змісту принципів «належного врядування», які зобов'язують державні органи запровадити внутрішні процедури, що посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок.

У зв'язку із запровадженням цієї доктрини Верховним Судом було б добре зробити правильний переклад цієї доктрини, щоб найбільш точно передати її зміст для українських реалій. В українській юридичній науці доктрину, яка в європейській системі права має назву «*fair procedure*», в американській системі права — «*due process*», перекладають по-різному: «правова процедура», «процедурна справедливість», «юридична справедлива процедура», «юридична (правова) процедура», «належна правова процедура». Хоча поняття «належна правова

процедура» вжито в статті 2 Кримінального процесуального кодексу України.

Обираючи переклад доктрини «*fair procedure*» як «правова процедура», Верховний Суд виходив із сутнісного розуміння поняття «право» (англ. *law*), яке охоплює не лише конституції, міжнародне право, статутне право та підзаконні акти тощо.

Вказану доктрину Верховний Суд уточнює і розвиває постійно. Надалі її назву було доповнено уточненням «правова (справедлива) процедура». В одній з останніх постанов Верховного Суду від 9 жовтня 2019 року № 9901/426/19 Верховний Суд уточнив її формулювання: була «правова процедура», тепер – «правова (справедлива) процедура», що не є остаточним варіантом.

Утім розвиток цієї доктрини потребує не тільки її перекладу, а й, через брак наукових досліджень, визначення на національному рівні та подальшого обговорення у науково-практичних колах. Це сприятиме більшому розумінню сутності та необхідності запровадження адміністративної процедури. У зв'язку з цим було б добре розробити наукову теорію щодо доктрини справедливої процедури, яка лежить в основі адміністративної процедури, спрямованої на справедливе ставлення до особи на національному рівні.

Верховний Суд у своїх рішеннях неодноразово висловлювався з приводу важливості принципу правової (справедливої) процедури (постанова від 16 квітня 2020 року у справі № 495/5105/17, постанова від 13

березня 2020 року у справі № 805/2340/17-а, постанова від 4 червня 2020 року у справі № 460/354/19, постанова від 21 грудня 2020 року у справі 3816/2352/17 та інші), яка є невід’ємною частиною верховенства права.

Зокрема, у постанові від 21 грудня 2020 року у справі 3816/2352/17 Верховний Суд вказав, що: «... вказаний принцип спрямований на забезпечення справедливого ставлення до особи під час прийняття актів суб’єктом владних повноважень. Правова (справедлива) процедура встановлює стандарти у процесі прийняття актів суб’єктами владних повноважень, які відображені в рішеннях Європейського суду з прав людини, у яких здійснюється застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод людини (далі – Конвенція), яка передбачає дотримання процесуальних (процедурних) гарантій у судовому провадженні.

Втім указані гарантії поширюються і на адміністративні процедури за участі суб’єкта владних повноважень (суб’єкта публічних відносин). Згідно зі статтею 6 Конвенції має бути забезпечене право особи: бути поінформованим; мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту; захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника; ознайомитися з матеріалами справи; вона має можливість висловити свою думку перед оголошенням рішення; обґрунтувати органом влади прийняття несприятливих актів; визначити порядок їх оскарження, відшкодувати заподіяну шкоду».

Саме тому нещодавно прийнятий закон про адміністративну процедуру є гарантією від свавілля адміністративних органів у відносинах з особою шляхом дотримання відповідних принципів, які й обмежують дискрецію публічного органу влади з метою захисту її конституційних прав.

*Список використаних джерел:*

1. Т.Р.С.Аллан. Конституційна справедливість: Ліберальна теорія верховенства права. К., 2008.
2. Головатий С. Книга друга. Верховенство права: від доктрини до принципу. xliii-lvi, Київ: Видавництво «Фенікс», 2006. С.694.
3. D.J. Galligan, Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion, Oxford, 1986.
4. Там само.
5. Постанова Верховного Суду від 3 червня 2020 року у справі № 817/3431/14 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492>
6. D.J. Galligan, Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion Oxford, 1986.
7. Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини. К.: Видавництво «Реферат» 2002.
8. Шевчук С. Там само. С.186.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ЧЕНЕРЕЛЛИ АЛЕССАНДРО**  
*науковий співробітник кафедри порівняльного публічного права  
Університету Кампанії імені Луїджі Ванвітеллі (Італія),  
доцент кафедри порівняльного адміністративного права  
New Vision University (Грузія)*

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СТРАНАХ ЕС: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРИНЦИПЫ**

В недалёком прошлом считалось, что административное право – это та отрасль правовой системы, которая была более привязана к национальному опыту каждой отдельной страны и, следовательно, была менее подвержена влиянию внешних факторов.

Это было легко понять: административное право регулирует организацию и функционирование органов исполнительной власти, то есть одной из ветвей государственной власти, и каждое государство имеет свои особенности, которые вытекают из его исторических, культурных, политических и социально-экономических характеристик и делают его опыт уникальным и неповторимым. Кроме того, трудно было представить, чтобы деятельность органов исполнительной власти, являющихся выражением государственного суверенитета, подчинялась правилам, не исходящим от самого государства.

Первые сомнения в этом подходе возникли из-за сравнительного правоведения. Ученые начали замечать, как

взаимозаменяемость между странами существует не только в сфере частного права, но также (и, возможно, в ещё большей степени) в сфере публичного права и, прежде всего, административного. Такие понятия, как административный акт и административное молчание, распространились по странам континентальной Европы через взаимное подражание и влияние. Как показали последние исследования, распространение юридических понятий также сыграло важную роль в отношении административных процедур<sup>1</sup>.

Тем не менее, традиционное «национальное» восприятие административного права в последние десятилетия претерпело кризис, особенно вследствие международного сотрудничества<sup>2</sup>.

Во-первых, это относится к многочисленным международным договорам, затрагивающим области, прямо или косвенно связанные с административным правом. Среди них следует отметить Орхусскую конвенцию 1998 года о доступе к информации и участии общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В этой конвенции изложены некоторые принципы, выходящие за рамки экологических вопросов и имеющие значение также для науки об административном праве: в

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law*. The Hague: Eleven International Publishing, 2018. P. 15-18.

<sup>2</sup> См.: *Diritto amministrativo comparato / a cura di G. Napolitano*. Milano: Giuffrè, 2007. P. 339.



этом отношении рассмотрим принципы прозрачности и участия граждан в нормотворчестве органов исполнительной власти<sup>3</sup>.

Кроме того, следует отметить Меридскую конвенцию 2003 года против коррупции. Для осуществления ее подписавшим государствам пришлось внести изменения в собственное внутреннее законодательство о государственной службе и деятельности органов исполнительной власти, установив более строгие правила в отношении гласности<sup>4</sup>.

Наконец, нельзя не упомянуть Европейскую конвенцию по правам человека, подписанную в Риме в 1950 году. В отличие от других международных соглашений, в этом случае был создан специальный судебный орган, Европейский суд по правам человека, призванный обеспечить соблюдения положений Конвенции государствами-членами. Наиболее значимое влияние на административное право касается вопроса о принципе законности. С этим вопросом связаны статьи 6 и 7 Европейской конвенции по правам человека<sup>5</sup>.

Как известно, принцип законности требует, чтобы деятельность органов исполнительной власти

---

<sup>3</sup> См.: Comparative Administrative Law / ed. by S. Rose-Ackerman and P.L. Lindseth. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. P. 367.

<sup>4</sup> См.: *Merloni F.* Corruption and Public Administration: the Italian Case in a Comparative Perspective. New York: Routledge, 2019. P. 9-10.

<sup>5</sup> См.: *Gnes M.* The Application of the European Convention on Human Rights in Italian Administrative Law // European Review of Public Law. 2001. P. 529-530.

предусматривалась и регулировалась законами, принятыми парламентом, обладающим законодательной властью. Целью такого принципа является, прежде всего, сделать возможным контроль над органами исполнительной власти со стороны парламента, состоящего из представителей граждан. Кроме того, принцип законности преследует цель воспрепятствовать произволу органов исполнительной власти, поскольку последние могут действовать только в пределах, установленных законами. Подробный анализ принципа законности выходит за рамки предмета настоящего исследования<sup>6</sup>. Поэтому мы ограничимся некоторыми замечаниями о значении этого принципа для Европейской конвенции по правам человека. В связи с этим необходимо отметить, что вышеуказанные статьи, по-видимому, должны относиться к категории уголовных дел. Тем не менее, начиная с 70-х годов Европейский суд по правам человека дал более широкое толкование последней категории, включив в него также некоторые административные дела и, в частности, дела об административных правонарушениях: также и в этом случае государственные органы, по существу, осуществляют полномочия карательные, хотя в некоторых странах последние формально обладают не уголовной, а административной природой<sup>7</sup>. Следовательно, в этих случаях

---

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: The Rule of Law History, Theory and Criticism / ed. by P. Costa and D. Zolo. Dordrecht: Springer, 2007.

<sup>7</sup> См. в качестве примера: решение ЕСПЧ по делу «Энгель (Engel) и другие против Нидерландов» от 8 июня 1976 г. // Сайт ЕСПЧ. URL:

административная деятельность должна соблюдать те же строгие требования, которые принцип законности накладывает на деятельность государственных органов в сфере уголовного судопроизводства: речь идет о требованиях материального и процессуального права, таких как точное предопределение предпосылок для наказания и возможность для их получателя защитить себя и быть услышанным до применения самой меры<sup>8</sup>.

К таким требованиям относится и так называемая «полная юрисдикция» (англ. full jurisdiction): идея состоит в том, что формально административное наказание, как в целом и уголовное, может быть наложено только судебным органом. Когда этого не происходит в силу того, что для внутреннего законодательства орган исполнительной власти имеет право применить такое наказание, обязательным условием является то, что в случае оспаривания со стороны адресата суд может оценить все аспекты административного решения, а не только его законность. Такая установка сильно влияет на традиционную концепцию судебного контроля над административным усмотрением, которая в большинстве

---

[https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:\[%22001-57479%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57479%22]}) (дата обращения: 30.06.2022).

<sup>8</sup> См.: *Carbone A.* L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati Europei // *DPCE online.* 2019. No. 3. P. 2137-2139.

стран не может касаться целесообразности выбора органов исполнительной власти<sup>9</sup>.

Однако влияние внешних факторов на внутреннее административное право не исчерпывается международными договорами, соглашениями и конвенциями, заключенными на протяжении многих лет. Ещё большую роль в этом вопросе сыграло создание международных организаций<sup>10</sup>.

Такие организации крайне отличаются друг от друга по форме, структуре и правовому характеру<sup>11</sup>. Мы можем сказать, что они возникают в результате стабилизации международного сотрудничества путём создания специальных институтов, которые отвечают за выполнение определенных действий в общих интересах государств-членов. Классическая модель предусматривает организацию, созданную по международному договору и наделенную стабильной структурой<sup>12</sup>. В дополнение к классическим международным организациям, со временем появились другие, так называемые «мягкие организации» (англ. soft

---

<sup>9</sup> Для более подробного рассмотрения понятия *full jurisdiction* в практике Европейского суда по правам человека см.: *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives* / ed. by G. Zhu. Cham: Springer, 2019. P. 340-341.

<sup>10</sup> См.: *De Falco V. Op. cit.* С. 21.

<sup>11</sup> От международных организаций следует отличать так называемые «неправительственные организации», которые являются образованиями, имеющими частноправовую природу и созданными актами внутреннего права.

<sup>12</sup> См.: *Klabbers J. An Introduction to International Organizations Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. P. 6.

organizations) и созданные не с настоящими договорами, а с пониманием политического и дипломатического характера: в этом отношении можно привести примеры групп Большой семёрки (G7) и Большой двадцатки (G20)<sup>13</sup>. Есть и в некотором отношении двусмысленные по своей природе организации, занимающиеся разработкой единых технических стандартов и юридический характер которых крайне сомнителен: учитывая их важность для административной деятельности, мы ограничимся только упоминанием Международной организации по стандартизации (ИСО), Совета по Международным стандартам финансовой отчётности (СМСФО) и Базельского комитета по банковскому надзору<sup>14</sup>.

Достижение целей международных организаций часто требует проведения регуляторной или нормотворческой деятельности. В большинстве случаев она состоит из юридически необязательных актов, имеющих рекомендательный и справочный характер. Однако существуют и случаи, когда международные организации издают юридически обязательные акты. Присуще это тем организациям, которые создаются с целью региональной

---

<sup>13</sup> См.: *Evolutions in the Law of International Organizations* / ed. by R. Virzo and I. Ingravallo. Leiden: Brill Nijoff, 2015. P. 44.

<sup>14</sup> См.: *Diller J.M.* Private Standardization in Public International Lawmaking // *Michigan Journal of International Law*. 2012. Vol. 33. No. 3. P. 481-536. [*Диллер Дж.М.* Частная стандартизация в публичном международном правотворчестве // *Мичиганский Журнал о Международном Праве*. 2012. Т. 33. №3. С. 481-536].

интеграции государств и которые также называются «наднациональными организациями». Наиболее ярким примером в этом отношении, безусловно, является Европейский союз. Его органы могут издавать не только акты, обязывающие государства-члены принимать меры имплементации евросоюзных положений, но и акты, которые становятся частью правовой системы каждого государства-члена сразу после их вступления в силу.

Таким образом, подытоживая, мы можем сделать вывод о том, что надгосударственные источники играют всё более важное место в регулировании административной деятельности: неудивительно, что, именно наблюдая это явление, некоторые ведущие ученые ввели в обиход выражение «глобальное административное право»<sup>15</sup>. Однако мы также должны добавить, что такое надгосударственное регулирование публичного управления находит своё максимальное выражение в Европейском союзе.

Что касается Европейского союза, то здесь можно обнаружить двоякое явление, а именно развитие евросоюзного административного права и влияние последнего на внутреннее административное право государств-членов.

Что касается первого аспекта, то европейская интеграция была отмечена с точки зрения административного права разработкой некоторых основных

---

<sup>15</sup> См. в качестве примера: Research Handbook on Global Administrative Law / ed. by S. Cassese. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. P. 1-21.

принципов, таких як пропорциональность, защита законных ожиданий, субсидиарность, участие граждан в принятии решений и их право быть выслушанными. Важную роль сыграл Суд Европейского союза, который извлек некоторые из упомянутых принципов из толкования учредительных договоров, как это было в случае принципа пропорциональности, а другие из правовых систем государств-членов, как это было в случае защиты законных ожиданий<sup>16</sup>.

С точки зрения законодательства, общее регулирование административных процедур европейских институтов по-прежнему отсутствует: другими словами, Европейский союз составляет одну из немногих важных правовых систем, которые ещё не имеют общего закона об административных процедурах<sup>17</sup>. Тщетными были попытки административной кодификации, предпринятые до сих пор, как проект Кодекса, разработанный в период между 2009 и 2015 годами учеными группы ReNEUAL<sup>18</sup>.

Тем не менее, существует последовательное и продуманное законодательство, особенно в некоторых областях, подпадающих под компетенцию общественных

---

<sup>16</sup> См.: *Diritto amministrativo europeo* / a cura di M.P. Chiti. Milano: Giuffrè, 2018. P. 103-115.

<sup>17</sup> См.: *Craig P.* EU Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 276-277.

<sup>18</sup> См.: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure // Сайт ассоциации ReNEUAL. URL: <http://www.renewal.eu/projects-and-publications/renewal-1-0> (дата обращения: 30.06.2022).

учреждений. Именно в этих областях европейское административное право оказало наибольшее влияние на внутреннее административное право государств-членов.

Вероятно, один из самых важных примеров — это государственные контракты. Последние не подпадают непосредственно под евросоюзную компетенцию, за исключением, конечно, контрактной деятельности, осуществляемой непосредственно Европейским союзом. Тем не менее, учредительные договоры вменяют европейским институтам задачу по защите конкуренции и, именно для реализации этой задачи, европейское законодательство в течение долгого времени демонстрировало растущий интерес к контрактной деятельности государств-членов, вырабатывая нормы, направленные на то, чтобы выбор поставщика или подрядчика придерживался принципа свободной конкуренции. Европейские стандарты государственных контрактов содержатся в ряде директив и полностью изменили внутреннее законодательство в этой области, которое ранее во многих государствах-членах, таких как Германия и Италия, рассматривалось не с точки зрения защиты конкуренции, а с точки зрения сбалансированного управления государственными финансами. Проблема конкуренции возникает аналогичным образом в области разрешительной и концессионной деятельности, и



неудивительно, что это еще одна область, на которую сильно повлияло европейское законодательство<sup>19</sup>.

Однако, помимо влияния на внутреннее административное право государств-членов, в последние годы наблюдалось ещё одно более важное явление. Мы имеем в виду расширение некоторых принципов европейского административного права за пределы областей компетенции Европейского союза. Точнее, некоторые принципы европейского административного права применялись государствами-членами даже за пределами областей компетенции европейских институтов, таким образом становясь общими принципами внутреннего административного права. В этом отношении наиболее ярким примером являются принципы пропорциональности и защиты законных ожиданий. Эти принципы, берущие своё начало в немецком опыте, первоначально применялись другими государствами-членами, перенося директивы Европейского союза только на области компетенции последнего. Впоследствии пропорциональность и защита законных ожиданий стали неотъемлемой частью административного права государств-членов<sup>20</sup>.

В заключение мы можем суммировать, что европейская интеграция, с одной стороны, представляет собой вызов для

---

<sup>19</sup> Подробнее об этом см.: Research Handbook on EU Public Procurement Law / ed. by C. Bovis. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. P. 35-59.

<sup>20</sup> См.: Studi sui principi del diritto amministrativo / a cura di M. Renna e F. Saitta. Milano: Giuffrè, 2012. P. 53-54.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

внутреннего административного права государств-членов, требуя значительных изменений правил и традиционных концепций, но, с другой стороны, она обусловила диалог различных правовых систем, из которого и развились и распространились новые правовые модели и принципы.

***ШКОЛЬНИЙ ЄВГЕН ОЛЕКСАНДРОВИЧ***

*кандидат юридичних наук,*

*експерт з питань публічної адміністрації*

*Центру політико-правових реформ*

*(Україна, м. Київ)*

## **ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ В КОНТЕКСТІ НАДАННЯ УКРАЇНИ СТАТУСУ КАНДИДАТА НА ВСТУП ДО ЄС**

Нещадна та безмежно підступна війна держави-агресора проти України не змогла зламати мужність, силу та волю українського народу. Так само не змогла вона спинити і шлях нашої держави з повернення до свого «історичного дому» – до об'єднаної Європи. Зокрема, вже 28 лютого, всього лиш за чотири дні після повномасштабного військового вторгнення країни-окупанта, Україна офіційно подала заявку на вступ до Європейського Союзу. Отже, разом з цією подією стартував шлях нашої держави до безпосереднього набуття членства в ЄС.

Вже 8 квітня Європейська комісія урочисто передала Україні опитувальник для отримання нею статусу кандидата на членство у Євросоюзі. А станом на 9 травня Україна встигла заповнити обидві частини цього документу та офіційно передати їх адресату. Надалі Україна очікує на доленосний червневий саміт ЄС, де має прийматися рішення про надання нашій державі статусу кандидата на членство в ЄС.

Варто зазначити, що важливого значення для набуття членства країни-претендента у Європейському союзі відіграє її максимальна відповідність Копенгагенським критеріям, що були визначені Європейською Радою на своєму засіданні у червні 1993 року. Політичний критерій передбачає необхідність забезпечення стабільних інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, а також повагу та захист меншин [1].

Отже, забезпечення верховенства права і дотримання прав людини є невід'ємними складовими політичних вимог для вступу України до ЄС.

У цьому контексті важливого значення набуває належне урядування. Адже відносини між громадянином і адміністративними органами мають базуватися на філософії неухильного дотримання останніми прав людини (наприклад, в рамках правовідносин з проведення інспекційних перевірок суб'єктів підприємництва, надання адміністративних послуг тощо). Таку філософію в Україні може забезпечити встановлена законом загальна адміністративна процедура, що є універсальною для всіх

правовідносин між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами з розгляду і вирішення адміністративних справ. Так само як це відбувається в усіх без винятку державах-членах ЄС.

Важливо зазначити, що фундаментальним документом ЄС у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина є Хартія основоположних прав Європейського Союзу. Відповідно до ч. 1 статті 6 Договору про ЄС, «Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 року, що має однакову з Договорами юридичну силу» [2]. Стаття 41 цієї Хартії передбачає право особи на належне адміністрування (*right to good administration*), зокрема:

1. Кожна особа має право на неупереджений, справедливий розгляд її справ протягом розумного строку інституціями, органами, офісами та агенціями ЄС.

2. Це право включає:

а) право кожної особи бути вислуханою до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які можуть негативно вплинути на неї;

б) право кожної особи на доступ до своєї справи, поважаючи при цьому законні інтереси конфіденційності та професійної і ділової таємниці;

с) зобов'язання адміністрації обґрунтовувати свої рішення.

3. Кожна особа має право вимагати від ЄС відшкодування будь-якої шкоди, заподіяної його

інституціями або його службовцями під час виконання своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, спільних для законів держав-членів [3].

Важливо наголосити, що кожна держава-член ЄС має аналогічні норми у своєму національному законодавстві. В Україні вони передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру», який наразі очікує на підпис Президента України (законопроект під реєс. № 3475) [4]. Робота над цим законопроектом велась понад 20 років. Зокрема, через те, що публічним службовцям, політичним діячам та інколи навіть науковцям бракувало знань та розуміннь сутності загальної адміністративної процедури. В знаки давалося радянське минуле України, за якого орган влади був «завжди правий», а про права людини і потребу врахування її думки (позиції, інтересу) при прийнятті рішення – у тоталітарній державі не йшлося. Лише Верховній Раді України поточного скликання вистачило розуміння та «політичної волі» для того, щоб нарешті ухвалити відповідний закон.

Так, Закон України «Про адміністративну процедуру» у другому читанні та в цілому було прийнято ще 16 листопада минулого року. Надалі до нього застосував своє право вето Президент України, з яким надав свої пропозиції (виключення з-під дії Закону низки правовідносин, продовження строку дії для набрання ним чинності). 17 лютого поточного року Закон України «Про адміністративну процедуру» було повторно прийнято з пропозиціями глави держави, які законотворці повністю врахували. Надалі його

підписав голова Верховної Ради України та передав на підпис Президенту України.

Закон України «Про адміністративну процедуру» забезпечить громадянам та суб'єктам господарювання такі позитивні нововведення:

- встановлення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта, що може дозволити змінити позицію адміністративного органу або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту (наприклад, при зменшенні розміру пенсії або відмові у призначенні субсидії);

- впровадження категорії «заінтересованих осіб», що має упереджувати конфлікти та сприяти прийняттю збалансованих рішень (наприклад, якщо на певній земельній ділянці планується забудова – мешканці навколишньої території мають бути залучені до розгляду справи про надання дозволу на таке будівництво);

- визначення особливостей адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (наприклад, при масштабних будівельних проектах тощо);

- встановлення обов'язку адміністративних органів мотивувати свої несприятливі для особи рішення та зазначати порядок їх оскарження (це полегшить громадянам та суб'єктам господарювання використовувати правові механізми захисту);

- встановлення правила про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення

(наприклад, особі не зменшать розмір пенсії допоки вона не буде повідомлена про це у належний спосіб);

- створення нових умов для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (зокрема, це зменшить витрати коштів та часу на судові оскарження) [4] та інші важливі нововведення.

Як вже було зазначено вище, наразі Закон України «Про адміністративну процедуру» очікує лише на підпис Президента України.

Слід зазначити, що цей Закон є принципово новим для України, а тому він набуде чинності лише через вісімнадцять місяців з дня його опублікування. За цей час Кабінет Міністрів України підготує необхідні зміни до іншого законодавства, щоб забезпечити його гармонізацію з Законом України «Про адміністративну процедуру». Також буде проведено і відповідне навчання серед публічних службовців (з допомогою ЄС). У зв'язку з усім вищенаведеним, для України вкрай важливо якнайшвидше забезпечити підписання даного Закону, щоб відкрити шлях до набрання ним чинності та належної імплементації.

#### *Список використаних джерел:*

1. Conditions for membership – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership_en)

2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

3. Charter of Fundamental Rights of the European Union – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

4. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 17.02.2022 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

### **ТИМОЩУК ВІКТОР ПАВЛОВИЧ**

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України,  
заступник голови Правління Центру політико-правових реформ  
(Україна, м. Київ)*

## **БАЗОВІ КАТЕГОРІАЛЬНІ НОВЕЛИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

Попри повномасштабну війну РФ проти України, наша держава не зупиняє свого розвитку та впровадження реформ. Особливо це стосується кроків на шляху до нашого членства у Європейському Союзі та наближенні стандартів життя в Україні до європейських, у тому числі у напрямку належного публічного врядування.

Тому можна тільки вітати остаточне ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) у такі складні для нашої держави часи. Нагадаю, що у другому читанні ЗАП був ухвалений 16 листопада 2021 року. Потім



було вето Президента. Ухвалення ЗАП вже з пропозиціями глави держави відбулося 17 лютого 2022 року. Але через лютневе вторгнення РФ підписання Закону Президентом затягнулося ще на три місяці. І нарешті, ЗАП підписано главою держави 13 червня 2022 року.

Підготовка до впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру», з такою тривалою і непростю історією розробки та ухвалення, має стати новим завданням для нашої держави, практиків, науковців.

Зупинимося на окремих новелах ЗАП, насамперед засадничого теоретичного характеру. Зокрема, це стосується базового термінологічного апарату ЗАП, і фактично - ключових норм цього Закону та навіть окремих інститутів адміністративного права: визначення категорій «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», їх розуміння і співвідношення із відповідною (співставною) термінологією Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

У ЗАП з обгрунтованих підстав намагалися відійти від таких конструкцій КАСУ як «суб'єкт владних повноважень», «публічно-владні управлінські функції». Адже прикметник і характеристика - «адміністративний» - є цілепокладальною і коректнішою для ЗАП та й взагалі для адміністративного законодавства. Насамперед з цієї причини у ЗАП використовується і поняття «адміністративного акта», замість «індивідуального акта» КАСУ.

При підготовці проекту ЗАП дискусії щодо ключової термінології відбувалися при обговоренні та визначенні

предмету його регулювання. Адже предмет ЗАП «прив'язаний» саме до адміністративного акта. Ця правова форма публічного адміністрування стосується врегулювання індивідуальних справ конкретних фізичних осіб та суб'єктів господарювання, і є домінуючою для публічної адміністрації.

Також у ЗАП вживається функціональна категорія «адміністративного органу», що визначається через перелік таких органів та через «функції публічної адміністрації».

Зокрема, *«адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації»* (п.1 частини 1 ст. 2 ЗАП).

При цьому *«функції публічної адміністрації - надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу»* (п.11 частини 1 ст. 2 ЗАП).

Останнє визначення є описовим і не повним з доктринальної точки зору. Воно не містить акценту на підпорядкуванні публічної адміністрації легітимній політичній владі, не вказує на її виконавчий характер - виконання законодавства. Але ці «теоретичні нюанси» не є критичними для цілей ЗАП. Наведене визначення є достатнім орієнтиром для практиків, адже вказує на основні види (напрямки) діяльності публічної адміністрації у сучасній державі. І саме головне, що воно ґрунтується на

термінології, що вже більше десяти років використовується у законодавстві України (як-от, категорії «адміністративних послуг», «контрольна, наглядова діяльність»).

Як відомо у КАСУ – співставно до категорії ЗАП «адміністративний орган» - вживається більш широкий термін - *«суб'єкт владних повноважень»*. І для функціонального означення такого суб'єкта використовується конструкція *«публічно-владні управлінські функції»*.

Розробники ЗАП намагалися відійти від цих конструкцій КАСУ ще й як похідних від «управління». Адже поняття «адміністрація», «адміністрування» коректніше передають призначення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній демократичній державі. Їх головне завдання - *це служіння суспільству / обслуговування громадян*. Саме ці терміни дозволяють змінити ставлення до громадян і приватних суб'єктів господарювання не як до «об'єктів управління / об'єктів управлінського впливу», а перейти на рівень збалансованих відносин повноправних суб'єктів.

Це власне та концепція нового адміністративного права, яку в Україні з середини 90-х років минулого століття заклав професор Вадим Борисович Авер'янов (нагадаю також, що він був науковим керівником робочої групи з підготовки ЗАП).

Але є також ще одна причина використання іншого терміну, зокрема через спробу відійти від надто широкої конструкції *«суб'єкта владних повноважень»*. Адже до них

(цих суб'єктів) етимологічно цілком можна віднести будь-які органи державної влади та органи місцевого самоврядування, незалежно від сфери їх компетенції та правових форм діяльності. Ця категорія на понятійному рівні не відмежовує ні законодавчу, ні судову владу. І це теж одна з причин чому для ЗАП обрано категорію «адміністративного органу» (до речі, поширену для використання у аналогічних законах багатьох інших країн).

Більше того, навіть у межах виконавчої влади та місцевого самоврядування не усі види діяльності можна відносити до «публічного адміністрування». Адже частина органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконує не тільки адміністративні функції, але і політичні («полісі»). До прикладу, Кабінет Міністрів і міністерства, перш за все, мають формувати державну політику, і в ідеалі взагалі не повинні займатися поточним публічним адмініструванням. Це проявляється і в їх правових формах діяльності, в тому числі нормотворчого характеру під час прийняття підзаконних нормативно-правових актів; чи при розробці урядових законопроектів та реалізації права законодавчої ініціативи; при ухваленні стратегій, концепцій та інших документів політики.

У місцевому самоврядуванні місцеві ради також мають подвійну політико-адміністративну природу. Адже вони виконують і функції щодо формування правил (зокрема, й прийняття місцевих нормативних актів), і щодо реалізації законодавства (правозастосування).

Отже, категорія «суб'єкта владних повноважень» у КАСУ є однозначною ширшою за категорію «адміністративний орган» у ЗАП. Адже включає не лише адміністративні органи, а також органи (суб'єктів) чи ту їх діяльність, що стосується прийняття нормативно-правових актів, формування політики тощо. Відповідно і межі судового контролю за КАСУ є ширшими і включають щонайменше контроль за підзаконною нормотворчою діяльністю.

Поняття «індивідуального акта» у КАСУ також є ширшим за поняття «адміністративного акта» у ЗАП, адже включає також і установчо-організаційні акти в державній владі (про утворення, реорганізацію, ліквідацію органів, структурних підрозділів і т.і.), і акти з питань публічної служби чи інших кадрових питань.

Ще один пункт для уваги вчених і практиків - це виконання функцій публічної адміністрації «нетиповими» (нестатутними) суб'єктами, яким держава надала відповідні повноваження. Це і органи професійного самоврядування (як-от, у вільних юридичних професіях: адвокатура, нотаріат, і т.д.), й інші суб'єкти, яким держава делегувала певні функції публічної адміністрації (наприклад, станції технічного обслуговування - при державному технічному огляді транспортних засобів).

Межі адміністративної діяльності можуть бути рухливі. Залежно від характеру регулювання відносин у державі. І це вже питання політики держави та компетенційного законодавства, а не процедурного. Також це буде важливе

питання тлумачення. До прикладу, в робочій групі з підготовки проекту ЗАП як ілюстрація адміністративного акта і відповідно – функціонального розуміння адміністративного органу – наводився приклад із рішенням директора комунальної школи про зарахування (чи відмову у зарахуванні) до цієї школи. Адже у цьому випадку директор школи діє саме як адміністративний орган, оскільки уповноважений законодавством вирішувати питання про права і обов'язки конкретної особи. А така діяльність директора комунальної школи очевидно підлягає нагляду органів освіти та судовому контролю.

Отже, у частині базової термінології можна підсумувати, що потреба відійти від конструкції КАСУ («суб'єкт владних повноважень», «публічно-владні управлінські функції») як похідних від «управління» зумовлена тим, що, з одного боку, категорії «адміністрація», «адміністрування» точніше передають призначення виконавчої влади та місцевого самоврядування у сучасній державі. Адже їх головне завдання - це служіння громадянам, суспільству. З іншого боку, категорія «адміністративного органу» у ЗАП є також вужчою за «суб'єкта владних повноважень» у КАСУ, адже не включає органи (чи точніше – діяльність органів), що формують державну політику, приймають нормативно-правові акти тощо. Так само поняття «адміністративного акта» у ЗАП є вужчим за «індивідуальний акт» у КАСУ, адже не включає установчо-організаційні акти, акти з питань публічної

служби тощо. Загалом предмет оскарження за КАСУ є суттєво ширшим, аніж предмет регулювання у ЗАП.

І користуючись нагодою, у контексті домінуючих тенденцій державних процесів в Україні останнього періоду варто звернути увагу на ще один актуальний блок дискусій теоретичного і практичного характеру, що пов'язаний зі стрімким розвитком цифрових технологій і запитом на прості та швидкі рішення. На перший погляд, на шальках терезів з одного боку ризику додаткової «бюрократизації» (норми про право особи бути вислуханою, про необхідність залучення у відповідних випадках «заінтересованих осіб», потреба обґрунтовувати свої рішення, зазначати порядок оскарження тощо), а з іншого боку - тренди дерегуляції, цифровізації, швидких рішень. Зрештою ми вже бачимо ці рішення у застосунку «Дія» тощо.

На наше переконання ці вимоги і очкування не потрібно протиставляти як взаємовиключні. Адже не можна нехтувати правовими стандартами (передбачуваністю, прозорістю, справедливістю, обґрунтованістю, відповідальністю) заради швидких, але негативних рішень. Ні публічні інтереси, ні права і законні інтереси приватних осіб не повинні приноситься в жертву дерегуляції. Навпаки, цифрові технології можуть спростити додаткову комунікацію публічної адміністрації з приватними особами. Тому тут можна і потрібно знайти баланс.

В ЗАП є багато норм, які впроваджують цифровізацію, але не відмовляються від стандартів справедливої адміністративної процедури. Відтак цілком можна і потрібно

забезпечити чітке визначення відповідального адміністративного органу (суб'єкта надання адміністративної послуги) навіть для послуги, що надається в автоматичному режимі. Завжди має бути зрозуміло, чому особа не отримала позитивного рішення чи навіть просто не може подати заяву (система її не приймає, «не пропускає» на певному етапі подання заяви тощо). Тобто особі має забезпечуватися і можливість консультування та технічної допомоги, і обґрунтування (пояснення) причини прийняття несприятливого (відмовного, негативного) рішення. І врешті має забезпечуватися право на оскарження несприятливого адміністративного акта, навіть якщо він прийнятий в електронній формі, і навіть - в автоматичному режимі.

Зауважу також, що врахування пропозицій глави держави до ЗАП загалом суттєво не вплинуло на його зміст. Надано ще більше часу на набрання чинності (замість 12 місяців – 18, після офіційного оприлюднення). Наразі, через повномасштабну війну, це навіть на користь справі, адже буде більше часу на підготовку до впровадження ЗАП.

Також виключено окремі сфери суспільних відносин із предмету дії ЗАП, передовсім із тих категорій, які пов'язані з реалізацією повноважень самого глави держави. Деякі винятки з предмету регулювання ЗАП точно не нашкодять (як-от, питання національної безпеки і оборони). Хоча окремі додаткові винятки і є сумнівними (як-от, виключення питань громадянства чи надання притулку). Але і в цих питаннях можна буде рухатися еволюційно, і при потребі – повернути ці відносини до предмету регулювання ЗАП згодом.



На завершення, кілька слів про впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру».

По-перше, потрібно, щоб Україна почала якнайшвидше і системно готуватися до цього. Це потрібно насамперед для громадян та бізнесу, і для самої публічної адміністрації. Це потрібно і для досягнення реального прогресу на нашому шляху до інтеграції з ЄС. Було б дуже шкідливим замість підготовки до впровадження ЗАП шукати шляхи для додаткового відтермінування його чинності. Навпаки, сьогодні можна навести дуже багато прикладів, коли ЗАП вже критично не вистачає на практиці навіть і час війни (як-от, у питанні з обліком та допомогою для ВПО, відшкодування шкоди за знищене майно тощо).

Завдання із впровадження ЗАП може бути непростим, зважаючи на пріоритетні питання боротьби з агресором (рф), обмеженість публічних ресурсів, в тому числі інституційну спроможність органів влади. Але ми повинні намагатися виконувати і наш євроінтеграційний план.

По-друге, щоб ЗАП став реальним загальним законом, тим більше основою для всіх сфер публічного адміністрування / спеціальних процедур / законів, будуть потрібні зміни в десятки (а може і більше) інших законів. З досвіду окремих країн пострадянського простору – зміни вносились до 100-150 законодавчих актів. Це робота для міністерств, уряду і парламенту. Робота швидше «технічна». Тим паче, що головною проблемою для України є не стільки потенційні колізії між ЗАП і спеціальними законами, а - прогалини. Але у будь-якому разі є потреба «зв'язування»

ЗАП і спеціальних законодавчих актів, щоб забезпечити ефективність дії ЗАП, зручність і простоту застосування практиками.

І хоча ЗАП вступить в силу тільки через півтора роки після опублікування, ймовірно, що навіть за цей час зміни до спеціальних законів можуть бути не внесені, або будуть внесені не до всіх необхідних законів. Тим паче в умовах війни. Тому при виникненні колізій буде діяти стаття 3 ЗАП, і пункт 3 його Прикінцевих та перехідних положень. Їх суть така, що спеціальні норми діють і далі, а в разі колізії пріоритет мають тільки принципи ЗАП. При цьому важливо відзначити, що більшість принципів ЗАП не є новими вимогами ні для адміністративних органів, ні для адміністративних судів. Ці принципи вже понад 15 років закріплені в КАСУ (зараз у ч. 2 ст. 2) як вимога і до суду, і непрямо - до суб'єктів владних повноважень, тобто і до адміністративних органів. Адже адміністративний суд перевіряє рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень за цими критеріями-принципами.

На поточному етапі також потрібно приділити велику увагу навчальній складовій, зокрема, забезпечити розробку та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (публічних службовців, викладачів та студентів юридичних факультетів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації для публічних службовців, суддів тощо).

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

Водночас, для науковців, викладачів адміністративного права потрібно продовжити теоретичну розробку інститутів загальної адміністративної процедури, своєчасне донесення відповідних знань до практиків і майбутніх поколінь українських юристів.

***БРІЄДЕ ЯУТРИТЕ***  
*докторка юридичних наук,  
професорка юридичного факультету  
Латвійського університету,  
суддя Верховного Суду Латвійської Республіки  
(Латвійська Республіка, м. Рига)*

## **ЮРИДИЧНА СИЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА**

Для того, щоб адміністративний акт мав правові наслідки (обов'язки і права), він повинен не тільки бути виданим, а й набути і не втратити чинності. Примусовому виконанню також може підлягати лише чинний адміністративний акт. Крім того, строк для оскарження акта зазвичай (за деякими винятками) починається з моменту набрання чинності адміністративного акта.

Відповідно до статті 74 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом. У

Законі про адміністративну процедуру Латвії [2] (який поєднує як процедуру в установі, так і процес в суді) має схоже, але дещо інше формулювання: «якщо зовнішнім нормативним актом або самим адміністративним актом не встановлено інше, адміністративний акт набирає чинності з моменту його доведення до відома адресата. Спосіб доведення адміністративного акта до адресата - письмово, усно чи в інший спосіб - не впливає на набрання ним чинності». Як видно, різниця полягає в тому, що в Латвії момент, коли адресат дізнається про акт, визначає його вступ в силу не тільки для адресата, але й загалом. Однак, видається, що з точки зору правових наслідків немає великої різниці, оскільки права або обов'язки виникають безпосередньо для адресата.

Вимога щодо повідомлення про адміністративний акт також міститься в рекомендаціях Ради Європи СМ/Rec(2007)7 про добру (належну) адміністрацію [3]. Відповідно до його пункту 18, адміністративний акт повинен бути повідомлений таким чином, щоб особи, яких він стосується, отримали точну та повну інформацію про нього. Публікація може відбуватися шляхом особистого сповіщення або може мати загальний характер. Особи, яких стосуються окремі рішення, повинні бути особисто сповіщені, за винятком обставин, коли можливі лише загальні методи публікації. У всіх випадках мають бути вказані процедури оскарження, включаючи строки.

У Латвії процедура повідомлення спочатку регулювалася Законом про адміністративну процедуру, але з

2011 року вона регламентується спеціальним Законом про повідомлення [4]. Цей закон багато в чому відповідає тому, що міститься в статті 75 Закону України «Про адміністративну процедуру», тільки дещо детальніше регулює деякі нюанси повідомлення. Так, наприклад, статтею 5 закону встановлено, що якщо представник уповноважений на отримання документа і з доручення впливає право на отримання відповідного документа у відповідній справі, про це повідомляється лише представнику, крім випадку, коли довіритель зазначив, що хоче отримати документ сам. Вважається, що коли документ повідомляється представнику, він одночасно повідомляється і довірителю (якщо представник не передає його адресату, адресат не може пізніше стверджувати, що він документ не отримав). У законі України такої норми немає, але це можна вивести із природи інституту представника.

Відповідно до статті 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється шляхом: вручення акта або надсилання його поштою, надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, публічного оголошення, усного повідомлення у випадках, передбачених законом (ст. 31).

Щодо усного повідомлення, варто додати, що в законі не завжди будуть слова: «повідомити усно». Часто це впливає з контексту. Наприклад, прикордонник на кордоні перевіряє паспорт людини з іншої країни і в усній формі

пропускає її в країну. Найчастіше адміністративний акт, яким людині дозволяється в'їзд в країну, оголошується словом «прошу!» або «будь ласка!». З цього моменту адміністративний акт набирає чинності. Про адміністративний акт також може сповіщати дорожній знак, помах руки чи жезл поліцейського, світлофор, опускання чи підняття шлагбаума, чіткий маневр поліцейського автомобіля тощо.

У Латвії все більше адміністративних актів надсилають на електронну адресу, вказану приватною особою для зв'язку з державою, якщо адресат письмово виявив бажання отримати документ у відповідній формі або така можливість передбачена нормативно-правовим актом. Зокрема, цьому сприяв початок пандемії Covid-19. Документ, надісланий електронною поштою, вважається повідомленням на другий робочий день після його відправлення (ст. 9 Закону Про повідомлення).

Зрозуміло, що в умовах війни може бути корисним також такий вид сповіщення, передбачений законом України: «публічне оголошення адміністративного акта здійснюється шляхом його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження».

Ні латвійський, ні український закон не розрізняють набрання чинності адміністративним актом як документом і набранням чинності визначених у ньому наслідках. Однак у юридичній теорії та судовій практиці Латвії процесуальна

чинність і матеріальна чинність адміністративного акта розділені. Процесуальна чинність означає, що адміністративний акт як такий виданий, доведений до відома адресата і може бути оскаржений, якщо адресат має проти нього заперечення. З іншого боку, матеріальна чинність визначає настання правових наслідків.

Наприклад, відповідно до частини другої ст. 343 Закону «Про податки і збори» рішення про включення особи до переліку ризикованих набирає чинності з моменту його прийняття (винесення). Матеріальні наслідки для особи настануть від включення до списку, але процесуальний строк на оскарження почнеться з моменту, коли особа дізнається про це рішення.

Наслідки, зазначені в адміністративному акті (матеріальна чинність), можуть настати пізніше, ніж відбулося повідомлення. Це у випадках, коли в самому нормативно-правовому чи розпорядчому акті визначено іншу дату чи подію набрання чинності. Наприклад, відповідно до Закону «Про регулятори державних послуг» затверджені тарифи набирають чинності не раніше ніж на тридцятий день після їх опублікування.

Адміністративний акт, який містить умову - передумову для набрання чинності (право Латвії допускає таке включення в певних випадках), набирає чинності після виконання зобов'язання, зазначеного в умові, або настання зазначених у ній умов. Наприклад, якщо в адміністративному акті є обов'язкова умова про те, що видобуток гравію може бути розпочато при створенні свердловини для видобутку

води біля сусіднього будинку, то для початку видобування гравію свердловина повинна бути завершена. У таких випадках строк оскарження починається з моменту повідомлення (процесуальна чинність), але права, надані адміністративним актом, можуть бути використані лише за умови виконання умови (матеріальна чинність).

Важливо також враховувати, що набрання чинності адміністративним актом ще не означає постійної дії. Оскільки адміністративний акт підлягає оскарженню, він ще не набув постійної чинності. Адресат може його оскаржити. Адресат також має очікувати, що його може оскаржити третя сторона. Адміністративний акт набуває постійної сили лише тоді, коли він стає таким, що не підлягає оскарженню (тому після закінчення періоду оскарження).

Відповідно до статті 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок його виконання, закінчення строку його дії, відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, скасування в порядку адміністративного оскарження або судом, з інших причин, визначених законом. Усі ці випадки (крім останнього) відносно детально описані в законі.

Адміністративний акт, виданий без встановленого строку, найчастіше втрачає силу після його виконання, оскільки юридичний обов'язок більше не лежить на адресаті. Наприклад, домовласник зобов'язаний демонтувати незаконно встановлений кондиціонер і зробив це.



Стаття 70 закону про адміністративну процедуру Латвії передбачає ще два випадки, коли адміністративний акт втрачає силу. Тобто неможливість виконання та настання відмінювальної умови.

Неможливість виконання - це коли адміністративний акт не може бути виконаний у зв'язку зі зміною фактичних чи юридичних обставин. Наприклад, власник будинку зобов'язаний зняти кондиціонер, але будинок залишився в руїнах в результаті удару ракети.

Адміністративний акт може втратити чинність у разі настання зазначених в адміністративному акті обставин, які визначають момент втрати актом чинності. Наприклад, в акті може бути передбачено, що якщо рівень води в колодязях, що оточуються, падає до певного рівня, особа, якій видано дозвіл, більше не може копати гравій.

В Латвії у таких випадках скасовувати адміністративний акт не потрібно, він втрачає юридичну силу на підставі ст. 70 закону. В Україні, швидше за все, в таких випадках адміністративний акт доведеться скасовувати.

Щодо того, чи є адміністративний акт чинним чи ні, чи був акт належним чином виконаний, чи склалися обставини, що акт більше не може бути виконано, чи відбулася подія скасування, може виникнути спір між адресатом і установою або адресатом і третьою особою в суді. У Латвії одним із предметів звернення до суду є чинність або не чинність адміністративного акта. Водночас слід враховувати, що при зверненні до суду адресат акта вже не може оспорювати

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

положення самого адміністративного акта, наприклад, чи була умова законною або пропорційною. Це необхідно було зробити негайно після набрання чинності адміністративним актом у межах строку оскарження.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України 17 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>

2. Administratīvā procesa likums /Адміністративно-процесуальний закон. Прийнятий: 25.10.2001. Набирає чинності: 01.02.2004. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/55567-administrative-procedure-law>

3. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration

4. Paziņošanas likums/ Закон про повідомлення. Прийнятий 16.06.2010. Набирає чинності: 01.01.2011. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/212499-law-on-notification>

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ХЛИБОРОВ НАТАЛІЯ ЄВГЕНІВНА**

*кандидат юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права  
Юридичного факультету ЛНУ імені Івана Франка,  
членкиня НКР при Верховному Суді  
(Україна, м. Львів)*

**ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» В СФЕРІ  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Сфера адміністративних послуг залишається однією із найбільш важливих сфер у якій відбувається взаємодія держави з людиною, та яка дуже гостро відчувала брак належного регулювання адміністративної процедури.

До набуття чинності Законом України “Про адміністративну процедуру” правове регулювання сфери адміністративних послуг здійснюється рамковим Законом України “Про адміністративні послуги”, Законом України “Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг”, а також численними законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами з питань окремих видів адміністративних послуг. При цьому, таке правове регулювання є недостатнім.

З набуттям чинності Законом України “Про адміністративну процедуру” окреслене правове поле зазнає суттєвих змін.

Відповідно до перехідних положень Закону України “Про адміністративну процедуру” саме цей законодавчий акт

займе ключове місце у системі регуляторів процедури надання адміністративних послуг. Так, згідно пункту 2 частини 2 Перехідних положень цитованого закону надання адміністративних послуг буде здійснюється відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру" та Закону України "Про адміністративні послуги" з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України "Про ліцензування видів господарської діяльності".

Таким чином, правове регулювання стає трирівневим: загальний Закон "Про адміністративну процедуру", рамкові - Закони України "Про адміністративні послуги", "Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг" та спеціальні нормативно-правові акти, як от Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності", Закон України "Про допомогу сім'ям з дітьми" та інші спеціальні законодавчі акти, з питань окремих видів адміністративних послуг, яких сьогодні в Україні налічується більше ста. Однак, варто зауважити, що у Перехідних положеннях не згадується Закон України "Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг", який був ухвалений 15.07.2021 року з метою законодавчого визначення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання електронних публічних послуг, а також особливостей їх надання. Передумовою ухвалення цього акта став активний розвиток цифрових технологій та цифрова трансформація публічних сервісів в тому числі адміністративних послуг.

Через це, можуть виникати труднощі із визначенням його місця у правовому регулюванні надання електронних адміністративних послуг. Особливо з огляду на те, що у Законі України “Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг”, можемо помітити низку норм процедурного характеру, які регулюють окремі аспекти процедури надання електронних публічних послуг, зокрема, подання заяв в електронній формі, отримання результату електронних публічних послуг.

Так, наприклад, у частині 1 статті 6 цитованого Закону закріплено можливість використовувати електронну форму заяви та документів для отримання електронних публічних послуг у випадках, коли для отримання публічних послуг передбачено необхідність подання паперових заяви та документів. Також, передбачено можливість подання документів у формі електронного відображення інформації, що міститься у відповідному документі, засобами інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі через Єдиний державний веб-портал електронних послуг) навіть у тих випадках, коли законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів у паперовій формі.

В той же час, можливість подання електронної форми заяви також закріплена і в Законі України “Про адміністративну процедуру”. Відповідно до частини 2 статті 40 цитованого Закону заявник або його представник підписує заяву, подану в письмовій формі чи оформлену в письмовій формі, власноручно або з використанням електронного

підпису, крім випадків, передбачених законодавством. При цьому, зазначено, що заява в електронній формі може бути подана з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг без накладення електронного підпису, за умови автентифікації особи, яка подає заяву, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації. Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг".

Таким чином, порівнюючи процедурні норми, які опосередковують електронну взаємодію адміністративного органу та заявника, можемо підсумувати, що доцільно було б все ж їх уніфікувати. На наше переконання, особливості адміністративної процедури під час електронної взаємодії між адміністративним органом та заявником, щодо вирішення адміністративних справ мають міститися у положеннях Закону України "Про адміністративну процедуру". Разом з тим, такі положення мають бути сформульовані з достатнім рівнем гнучкості, з огляду на динамічність розвитку цифрових технологій.

Законом України "Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг" також передбачено можливість надання публічних (електронних публічних) послуг у разі настання події, яка є підставою для надання такої послуги без подання заяви, за ініціативою суб'єкта надання публічних (електронних публічних) послуг, та на підставі отриманого підтвердження від особи, яка підтвердила згоду на отримання такої послуги. При цьому,

зазначено, що порядок надання публічних (електронних публічних) послуг без подання заяви (звернення, запиту) про надання публічної (електронної публічної) послуги визначається Кабінетом Міністрів України. Однак, у даному випадку додаткове ухвалення порядку надання цього виду послуг Кабінетом Міністрів України не тільки є зайвим, а й суперечить Закону “Про адміністративну процедуру”

Оскільки саме на законодавчому рівні врегульовано правила адміністративного провадження, та лише законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Окрім цього, адміністративне провадження, відповідно до положень Закону України “Про адміністративну процедуру” може розпочинатися як за заявою особи так і з ініціативи адміністративного органу. Відповідно до статті 37 цитованого Закону підставою для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності є: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом.

Отже, така підстава початку адміністративного провадження як “настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта” має застосовуватися у всіх випадках надання адміністративних

послуг без заяви особи, у разі настання події, яка є підставою для надання такої послуги.

Завдячуючи загальній адміністративній процедурі вже чітко прописаний алгоритм дій адміністративного органу, щодо підготовки та вирішення адміністративної справи щодо надання адміністративних послуг без заяви особи. Як от, наприклад, необхідність отримання підтвердження від особи, про яке йдеться у Законі може відбуватися на етапі підготовки справи до розгляду. Реалізуючи обов'язки під час підготовки справи до розгляду та вирішення, адміністративний орган надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи.

Таким чином Закон України “Про адміністративну процедуру” не тільки регулює порядок здійснення заявних адміністративних проваджень, а містить процедури, що дозволяють розширювати можливості надання адміністративних послуг без заяви особи.

Крайніми роками в Україні були реалізувалася ініціатива створення так званих “комплексних” адміністративних послуг. Високим попитом користувалася по слуга “ЄМалятко” - комплекс різних адміністративних послуг (реєстрація, соціальні виплати), які були пов'язані життєвою ситуацією - народження дитини. Така послуга була реалізована як експериментальний проект, на підставі відповідної Постанови Кабінету Міністрів “Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих



умов для реалізації прав дитини” від 10 липня 2019 р. № 691. Ця Постанова містила і процедурні аспекти надання комплексної послуги. Таким чином, за відсутності загального процедурного Закону, такі норми визначалися на підзаконному рівні.

Із набуттям чинності Законом України “Про адміністративну процедуру” створюються можливості для розширення сфери комплексних адміністративних послуг, та буде сформована чітка загальна адміністративна процедура їх надання. Так, відповідно до частини 5 статті 41 Закону України “Про адміністративну процедуру” заявник може звернутися до адміністративного органу з єдиною заявою для вирішення кількох справ, що належать до компетенції різних адміністративних органів, якщо причиною для звернення є настання однієї події в житті заявника. В цьому разі, адміністративний орган, до якого подана єдина заява та документи (їх копії), що додаються до неї, формує дані, необхідні для вирішення кожної справи, та в порядку інформаційної взаємодії надсилає їх до іншого адміністративного органу. Зазначені дані є підставою для розгляду і вирішення справи іншим адміністративним органом, а заява та документи (їх копії), що додаються до неї, залишаються в адміністративному органі, до якого їх подано.

Закон України “Про адміністративну процедуру” для сфери адміністративних послуг однозначно позитивно вплине на можливості реалізації прав, свобод та інтересів фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення їх адміністративних справ шляхом прийняття та

виконання адміністративних актів. Заявники матимуть можливість бути не просто адресатами рішень органів влади, а повноцінними учасниками адміністративних проваджень, у межах визначених адміністративною процедурою. Як учасники адміністративного провадження набуватимуть права: брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників; ознайомлюватися з матеріалами справи; бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи; бути поінформованими про слухання у справі (в разі його проведення); подавати клопотання.

Особливо ефективним застосування Закону України “Про адміністративну процедуру” мало б стати для сфери адміністративних послуг соціального характеру.

Зокрема, щодо призначення соціальних статусів, соціальних виплат та пільг. Адже відсутність належної адміністративної процедури має негативні наслідки для українських громадян у сфері соціального захисту. Зокрема, неможливість отримувати гарантований їм державою соціальних захист. Наприклад, часто відмови у призначенні пенсії належним чином не обґрунтовують, або вказують покликання на дані неіснуючих перевірок, тощо. Також, непоодинокими є випадки, коли підставами для відмови у призначенні соціальних статусів є недоліки чи неточності в документах, які раніше видані суб'єктами публічної адміністрації. Часто, громадяни не повідомленні про розгляд

їх справ, або результати перевірок правильності нарахувань соціальних виплат, тощо. Це лише незначна частина тих порушень прав громадян у сфері соціальних адміністративних послуг, які були наслідком відсутності загального Закону “Про адміністративну процедуру”.

Окремою проблемою залишається необхідність приведення у відповідність із Законом України “Про адміністративну процедуру” значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів, які за відсутності загального закону регулювали процедурні аспекти взаємодії людини з адміністративними органами. Наприклад, процедурні аспекти надання адміністративної послуги з призначення статусу безробітного врегульована Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу” від 19 вересня 2018 р. № 792, окремі положення якої суперечать принципам загальної адміністративної процедури.

Підсумовуючи, відзначимо, що для удосконалення застосування Закону України “Про адміністративну процедуру” у сфері адміністративних послуг, необхідним є приведення у відповідність відповідного галузевого законодавства. Ця тривала і клопітка нормотворча робота, з огляду на великий обсяг спеціалізованих нормативно-правових актів у сфері адміністративних послуг. Але попри це, набуття чинності Законом України “Про адміністративну процедуру” дозволить під час розгляду адміністративних справ щодо надання адміністративних послуг досягти

ефективної реалізації прав, свобод та інтересів фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення їх адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

*Список використаних джерел:*

1. Закон України “Про адміністративну процедуру”. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
2. Закон України “Про адміністративні послуги”.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
3. Закон України “Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг”. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20/ed20211201#Text>
4. Постанова Кабінету Міністрів “Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини” від 10 липня 2019 р. № 691. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2019-%D0%BF#Text>
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу” від 19 вересня 2018 р. № 79. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF#Text>

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***КАРАБІН ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА***  
*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного, фінансового та  
інформаційного права  
Ужгородського національного університету  
(Україна, м.Ужгород)*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД ТА ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРОЦЕДУРНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ**

Адміністративний розсуд та дискреційні повноваження є невід’ємним атрибутом діяльності владних суб’єктів. Не йде мова про нечіткі та «туманні» законодавчі формулювання, які невизначено формулюють повноваження владних суб’єктів через стилістичні та змістовні недоліки. Зараз мова йде про встановлене законом повноваження суб’єктів з оцінки ситуації та прийняття відповідного рішення з урахуванням вимог закону у конкретно визначеній ситуації.

Тут одразу варто звернути увагу на термінологічні визначення дискреції та дискреційних повноважень. На відміну від обов’язку, який у нормах через лінгвістичні засоби передає необхідність прийняття безальтернативного рішення, дискреція передбачає можливість вибору. Разом із тим, цей вибір не є вільним, та не є аналогічним до того, що відображається у правах приватних осіб. Не дивлячись на те, що дискреційні повноваження передбачають наявність розсуду, вони не перестають бути саме повноваженнями.

Тобто вони обумовлюються цілями та функціями органу та виходять із ідеї забезпечення публічного інтересу.

Тобто у своєму змісті дискреційні повноваження уже мають рамки, межі, апріорні обмеження.

Тим не менше, дискреція привносить корупційні ризики та ризики проявів свавілля з боку адміністративних органів, що володіють дискреційними повноваженнями. Тому на даний час у фокусі інтересів правників перебувають питання можливостей та способів обмеження дискреції правовими засобами. Це питання активно вивчається у європейській науці ще починаючи із 70-х років минулого століття. Правники в Україні працюють над цими питаннями приблизно останні 20 років.

Прийняття закону про адміністративну процедуру та його підписання повинно зумовити ще більшу увагу до питання дискреційних повноважень, та зв'язку дискреції і адміністративної процедури. У даному контексті перспективними для міркування є питання у яких сферах норми та принципи, що регулюють адміністративну процедуру можуть бути адресовані дискреції. Та чи можуть розглядатися адміністративно-процедурні норми як такі, що є складовими механізми обмеження дискреції?

Розпочнемо із того, що визначення, яке вміщене у прийнятому законі України «Про адміністративну процедуру», характеризує дискреційне повноваження як надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. Тобто на даний час є

встановлена законом правова позиція, що обмеженню дискреції слугують самі норми законодавства та мета надання повноважень.

Ці обмеження містяться як на конституційно-правовому рівні, так і на рівні адміністративного права.

Говорячи про конституційний рівень мається на увазі конституційні вимоги і обмеження як щодо встановлення, так і реалізації повноважень в тому числі і дискреційних.

По-перше, зовнішніми рамками, у яких може здійснюватися право на трактування виступають основоположні права людини.

Але тут слід згадати і положення статті 19 Конституції України щодо обов'язку органів та посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. І окремі рішення конституційного суду, зокрема, у Рішенні від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 (щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини), що принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Відповідно до позиції Конституційного Суду України "цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів

державної влади у її права і свободи, а з іншого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів".

На адміністративно-правому рівні важливим напрямком зв'язування адміністративної дискреції є впорядкування саме адміністративної процедури. І це не дивлячись на те, що адміністративний розсуд стосується переважно змісту діяльності, а процедура відображає формальні ознаки.

Зазвичай закони про загальну адміністративну процедуру встановлюють принципи адміністративної процедури, що водночас є загальними рамками для здійснення дискреції владними суб'єктами.

На сьогоднішній день, загальні її принципи передбачені і у новоприйнятому законі «Про адміністративну процедуру», що ще не вступив у дію. Ці принципи стосуються не тільки видання актів на підставі адміністративного розсуду та дискреційних повноважень. Але про принципи тут не буду, оскільки вони на даний час вже є частиною вітчизняної правової матерії, бо вміщені у КАС і тут більш-менш все зрозуміло.

Натомість хочу звернути увагу, що важливими положеннями закону «Про адміністративну процедуру» з точки зору обмеження дискреції адміністративних органів є ч. 3 статті 6 закону, що визначає умови законності здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень.



Зокрема, здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

На що варто звернути увагу. Так от: окрім вимог, про які вже йшлося, що дискреційне повноваження повинне бути передбачене законом та здійснюватися в рамках закону, а також, що має відповідати меті наданого повноваження, у законі вперше врегульовано, що владний суб'єкт реалізує адміністративний розсуд шляхом зважування, зважування цілей закону, основних принципів із конкретними повноваженнями, які надані законодавцем.

Ну і по-друге, що дуже важливо, так це вказівка на те, що вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Що насправді це означає у контексті обмеження дискреції адміністративних органів? Це буде означати, що обмеження встановлюватимуться не тільки законом, але і правозастосовною практикою самого органу. Це буде означати появу такого правового поняття як «адміністративна практика владного суб'єкта» на взірць судової практики, яка буде зв'язувати дискрецію.

До яких наслідків (у разі належного втілення цих законодавчих положень) це повинно призвести. Звісно, найбільш очікувана ціль цих законодавчих положень - це гарантія захисту прав громадян. Необхідність обґрунтовувати прийняті рішення у кожному випадку при відступленні від напрацьованої практики сприятиме недопущенню свавілля з боку адміністрації.

Але формування адміністративної практики діяльності владних суб'єктів призведе ще до декількох позитивних наслідків.

По перше, це реалізація принципу правової визначеності, коли зберігатиметься наступність діяльності суб'єкта адміністрування не залежно від того, хто конкретно приймає рішення, хто очолює орган, хто видає вказівки і т. д. Тому поряд із захистом прав громадян це сприятиме і захисту добросовісного службовця.

По-друге, ці положення повинні підвищити якість роботи самих державних службовців чи службовців органів місцевого самоврядування. Необхідність знати та аналізувати напрацьовану практику власного органу зробить неможливим сліпо та напівмеханічно здійснювати окремі

управлінські операції, не розуміючи загальний контекст та практику діяльності органу.

Ну і, по-третє, це повинно частково змінити правозахисну практику. Тому що можливість скасувати рішення, що прийняте на виконання дискреційних повноважень із відступленням від попередніх рішень, а отже із порушенням принципу законності, мало би активізувати практику адміністративного оскарження. Ну і мені здається, що захист прав громадян у майбутньому частково змінить свою дислокацію і перебазується із судів до самих адміністративних органів.

Тим не менше, зв'язок адміністративного розсуду та дискреційних повноважень з адміністративною процедурою проявляється і в іншому контексті.

Зокрема, мова йде про встановлення вимоги обґрунтування та мотивування адміністративного акту. Саме обґрунтування адміністративного акту забезпечує можливість приватної особи правильного розуміння акту та в результаті забезпечує можливість здійснення права на його оскарження. У зарубіжних законах та кодексах, які врегульовують загальну адміністративну процедуру, окремо вміщені вимоги до обґрунтування та мотивування актів, які прийняті на основі дискреційних повноважень. У законі, який, будемо сподіватися, набуде чинності за півтора року, передбачений обов'язок владного суб'єкта мотивувати адміністративний акт загалом безвідносно до адміністративного розсуду та дискреційних повноважень. Крім того, чітко визначено, що має міститися у

мотивувальній частині. Тобто у рішенні має бути посилання на докази або інші матеріали, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу, а також детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

Так от втілення в реальну правозастосовну практику цих законодавчих положень теж буде мати результатом встановлення меж дискреції та спрямування адміністративної практики на реалізацію принципу правової визначеності.

Таким чином, підводячи підсумок, слід сказати, що норми та принципи, що регулюють адміністративну процедуру та адресовані дискреції, можуть та повинні розглядатися як такі, що є складовими механізму обмеження дискреції. Закон «Про адміністративну процедуру», встановивши необхідність напрацювання адміністративної практики адміністративним органом, та необхідність мотивування прийнятого адміністративного акту є таким що містить саме такі норми, норми адміністративного права, що встановлюють правові межі для адміністративного розсуду. Звичайно, його успіх та втілення буде залежати від діяльності адміністративних органів, а також від судів та напрацювання відповідних практик, від розвитку судового контролю.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***КОВАЛКО НАТАЛІЯ МИКОЛАЇВНА***  
*докторка юридичних наук,  
професорка кафедри фінансового права Навчально-  
наукового інституту права Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка,  
(Україна, м. Київ)*

## **МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Прагнення України до повноправного членства у Європейському Союзі вимагає впровадження якісно нових форм захисту прав, свобод чи інтересів фізичних та юридичних осіб. Зважаючи на це, в Україні було розроблено законодавство про адміністративну процедуру, метою якого є зменшення кількості спорів та позовів до адміністративних судів. Зокрема, 15 грудня 2023 року має набрати чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-ІХ. Положеннями частини 1 статті 18 цього Закону, передбачено, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку [1].

Л. Юхтенко відзначає, що адміністративна процедура врегулювання спору, яка виходить з публічно-правових відносин, у досудовому порядку – це публічно-правове явище, яке становить сукупність послідовних,

цілеспрямованих дій, здійснюваних зацікавленими у вирішенні спору учасниками (суб'єктами) у досудовому порядку щодо подолання спору, нівелювання негативних наслідків існування конфлікту між сторонами у найбільш оперативний та прийнятний для сторін спосіб, які завершуються прийняттям індивідуального акта, що закріплює рішення як результат вчинення таких дій [2, с. 188]. Таким чином, головна мета адміністративної процедури, так само як й переважної більшості альтернативних способів вирішення спорів, – модернізація та розширення можливостей громадян щодо захисту своїх прав, свобод чи інтересів, а також розвантаження судової системи. Водночас, попри наявність спільної мети, альтернативні способи вирішення спорів мають певні характерні риси, що відокремлюють їх з-поміж інших, зокрема:

- добровільність звернення та/або участі;
- конфіденційність вирішення спору;
- формальність процедури порівняно із класичним судочинством;
- економічність часових та фінансових ресурсів;
- універсальність, тобто широка сфера застосування;
- добровільність виконання рішень та особливий порядок їх оскарження.

Найбільш поширеним у всьому світі альтернативним способом вирішення спорів є медіація - неформальний, конфіденційний і гнучкий метод вирішення спорів, коли нейтральна третя сторона – медіатор - допомагає сторонам

добровільно вирішити суперечку. У науковій літературі можна зустріти різні думки щодо походження поняття «медіація». З огляду на це Н. Мазаракі пропонує для визначення сутності медіації брати за основу її характерні засади, до яких науковець відносить:

- участь у переговорах з вирішення спору третьою нейтральною та неупередженою особою – медіатора;
- виконання медіатором функцій зі сприяння та допомоги сторонам у вирішенні спору;
- добровільне прийняття рішення у спорі самими сторонами;
- зосередження всіх повноважень щодо вирішення спору у сторін;
- конфіденційність процедури тощо [3].

Традиційною сферою застосування медіації є цивільно-правові відносини, де суб'єкти є юридично рівними між собою. Проте останнім часом все більшої актуальності набуває застосування медіації при вирішенні публічно-правових спорів між приватними особами та органами публічної влади. Водночас публічно-правовий спір має специфічну особливість, що полягає у наявності умов нерівності правового статусу його сторін. Це, у свою чергу, обумовлює дискусійність можливості застосування медіації у спорах, де є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції. Проте в умовах сьогодення існує потреба у зміні ставлення органів державної влади до взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання. Підтвердженням цьому слугує світова практика, де медіація

застосовується під час вирішення різних категорій спорів.

Так, Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R (86) 12 державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 399 засіданні заступників міністрів 16 вересня 1986 року) запропоновано, окрім виділення судовим органам необхідних засобів для ефективного розгляду зростаючої кількості справ у їхньому провадженні і зменшення кола завдань, які не мають відношення до судівництва, сприяти, де це необхідно, примиренню сторін як поза судовою системою, так і до чи в ході судового провадження [4].

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року) наголошено на перевагах альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами та рекомендовано урядам держав-членів сприяти використанню альтернативних засобів для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами, таких як внутрішній перегляд, примирення й медіація, врегулювання шляхом переговорів та арбітраж. Рекомендацією визначено також умови застосування медіації для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами-особами:



*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:*

*конституційні засади та європейські орієнтири»*

27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

– в певних випадках має існувати змога урегулювання адміністративних спорів іншими засобами, ніж судові;

– адміністративні органи чи сторони-приватні особи не мають вдаватися до альтернативних засобів як до способу ухилитись від їхніх зобов'язань або верховенства права;

– альтернативні засоби в усіх випадках мають припускати судовий контроль, оскільки він є остаточною гарантією захисту прав як користувачів, так і адміністрації;

– засоби, альтернативні судовому процесу, мають забезпечувати дотримання принципів рівності й неупередженості й прав сторін [5].

Задля виконання цих рекомендацій, Європейською комісією з ефективності правосуддя було додатково розроблено Керівні принципи № 15 для кращого виконання Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами (ухвалено Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 року).

Усвідомлюючи безумовну ефективність та дієвість медіації на прикладі зарубіжних країн, в Україні було здійснено відповідні кроки на шляху запровадження альтернативних способів вирішення конфліктів в цілому та медіації зокрема. Зокрема, після декількох спроб легалізувати процедуру медіації, врешті-решт було прийнято Закон України «Про медіацію» від 16.11.2021 № 1875-IX. Відповідно до статті 1 цього Закону медіація – це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під

час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Положеннями частини 1 статті 3 цього ж Закону визначено, що його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним (обвинуваченим). Тобто, законодавством України передбачена можливість застосування медіації в публічно-правових спорах.

Науковцями виокремлюються критерії медіабельності публічно-правових спорів, за допомогою яких можна визначити врегулювання тих чи інших спірних правовідносин за допомогою процедури медіації. Так, А. Бортнікова виділяє такі критерії медіабельності публічно-правового спору:

– легітимність – відсутність прямої заборони на проведення медіації;

– законність – усі права й обов'язки, а також дії (бездіяльність), які покладені в основу медіаційної угоди як результату вирішення публічно-правового спору, повинні відповідати Конституції та законам України, а також міжнародним договорам, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;

– спеціальна правосуб'єктність – здатність бути учасником правовідносин щодо використання медіації як способу вирішення публічно-правового спору, тобто наявність в особи, яка виявила бажання брати участь у медіації, повноважень на прийняття рішень по суті спору, а також на саме звернення;

– наявність дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) у суб'єкта владних повноважень;

– компетенційні межі (рамки);

– спір не зачіпає інтересів осіб, які не беруть участі у медіації;

– перспектива оформлення результатів медіації згідно з нормами матеріального та процесуального права (так званий критерій дієвості (виконуваності) медіаційної угоди);

– добровільність [6].

Найбільш проблемною категорією справ в адміністративно-правових спорах є податкові спори. Податкові органи мають такий позасудовий інструмент для врегулювання адміністративних спорів як адміністративне оскарження. Проте на практиці цей інструмент деякі особи використовують недобросовісно для відтермінування узгодження своїх податкових зобов'язань, що в подальшому негативно відображається на діяльності податкових органів в цілому. З огляду на відповідну неефективність адміністративного оскарження є доцільним розгляд можливості запровадження медіації в адміністративних спорах, стороною у яких виступають

органи Державної податкової служби. Тим паче, що у 2019 році в Україні з'явився наочний приклад проведення успішної медіації між Державною фіскальною службою України та тютюновим гігантом Філіп Морріс Україна, за результатами якої був закритий судовий розгляд справи на 635 мільйонів гривень.

Разом з тим, варто враховувати особливості цієї категорії справ, які обумовлені участю суб'єкта владних повноважень, що потребує внесення відповідних змін у законодавство з метою закріплення на рівні закону можливості приймати такими суб'єктами рішення про участь у процедурі медіації, а також визначення обсягу їх повноважень, достатнього для вирішення питання про мирне врегулювання спору.

Підсумовуючи все вище зазначене, можемо зробити висновок, що адміністративна процедура та альтернативні способи вирішення спорів, у тому числі медіація, повинні взаємодоповнювати один одного, а не виключати, задля виконання та успішної реалізації їх спільної мети - захист прав, свобод та інтересів громадян та розвантаження судів шляхом вирішення суперечок у сфері публічно-правових відносин.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Юхтенко Л. Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

відносин, у досудовому порядку : дис. ... д-ра. філософ. наук :  
12.00.07. Запоріжжя, 2020. 221 с.

3. Мазаракі Н. А. Теоретико-правові засади запровадження медіації в Україні: дис. ... д-ра. юрид. Наук :  
12.00.01. Київ, 2019. 484 с.

4. Щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (86) 12 від 16 вересня 1986 року.  
URL: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_5.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf)

5. Щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 9 від 5 вересня 2001 року. URL:  
[https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2001\\_9\\_2001\\_09\\_05.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf)

6. Бортнікова А. Критерії медіабельності публічно-правового спору. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 6. С. 29-34.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА***

*доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
Член-кореспондент НАПрН України,  
декан юридичного факультету  
Запорізького національного університету  
(Україна, м. Запоріжжя)*

**БЕЗСТОРОННІСТЬ (НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ)  
ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА СПРАВЕДЛИВОЇ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ (ЧИ  
ДОСКОНАЛОЮ Є МОДЕЛЬ НОРМИ-ПРИНЦИПА?)**

Завершення довготривалого кропіткого процесу розробки і прийняття «базового» (без перебільшення «епохального») законодавчого акту, який врегулював суспільні відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших осіб, які покликані реалізовувати функції публічного адміністрування, з фізичними, юридичними особами щодо вирішення та розгляду адміністративних справ, з об'єктивністю привернуло підвищену увагу фахової спільноти до аналізу наявних передумов ефективного його застосування (з огляду на позитивну практику застосування європейських аналогів), що, багато у чому, залежить від «якості» самого акту, специфіки сфери його об'єктивізації, умов застосування, так й інших обставин. Ресурсовитратність відповідного процесу розробки і прийняття законодавчого акту, який закріпив засади

моделювання адміністративно-процедурних відносин, варто розглядати у поєднанні витрат часових (відповідний акт сміливо можна вважати прикладом «багатостраждального законодавчого акту із багаторічною генезою», навіть етап підписання, набрання чинності якого й до цього часу супроводжується певними перепонами), витрат кадрових (із залученням значної кількості різних «фокус-груп», в т.ч. й іноземних фахівців, використанням всього розмаїття можливих організаційно-правових форм їх співробітництва), витрат майнових (за фінансової підтримки держави та численних іноземних партнерів), із пріоритетністю поглибленого системного вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративно-процедурних відносин, обґрунтування доцільності його запозичення для України, із урахуванням національних потреб нормотворчості та правозастосування у зазначеній сфері суспільних відносин та нагальних викликів реального часу. З огляду на це запропонований фінальний «продукт» законотворчої роботи цілком логічно «увібрав» адаптовані для вітчизняних вимог існування «зразкові результати» європейської тематичної законотворчості, що, у поєднанні із інтенсифікацією загальнодержавної роз'яснювальної роботи, оптимізацією системи адміністративних органів, підвищенням «якості» законодавства в цілому, й дозволяє сподіватися на формування достатніх передумов для ефективного його застосування. Це стосується як законодавчого акту в цілому, так і окремих його складових, в т.ч. й «засадничої складової», яка закріплює принципи

адміністративної процедури, серед яких своє чільне місце посідає принцип безсторонності (неупередженості). Чи досконалою є вітчизняна нормативна модель відповідної норми-принципа. Для відповіді варто зупинитися на декількох питаннях. По-перше, чи вдалою («якісною») є назва, яку законодавець обрав для позначення цього принципу, а отже й для закріплення його у законодавчому акті? У п. 4 ст. 4, ст. 9 Закону України «Про адміністративну процедуру» законодавець виокремлює серед принципів адміністративної процедури принцип безсторонності (неупередженості). Привертає увагу той факт, що використовується «дублююча», «синонімізуюча» конструкція, яка є характерною для законодавчих аналогів більшості європейських країн, і яка передбачає одночасне використання кількох синонімів, в т.ч. й із уточненням, що вони розглядаються як «однопорядкові назви», для позначення принципу як окремого елементу у системі принципів адміністративної процедури в цілому. Не зважаючи на те, що запропонована конструкція назви принципу є складною, «дублюючою» (бо використовуються дужки), її варто вважати цілком логічною, прийнятною й такою, що у повному обсязі охоплює принцип й забезпечує узгодженість назви і змісту принципу. «Безсторонність» - складова назви, яка дозволяє визначити засади взаємовідносин адміністративного органу із усіма суб'єктами адміністративно-процедурних відносин, яка дозволяє вести мову про модель поведінки адміністративного органу, який «не підтримує», «не перебуває» на позиції будь-якої сторони,



не надає переваг жодній із сторін відносин. Фактично ця назва дозволяє з'ясувати позицію адміністративної процедури («зовнішній вектор» моделі поведінки адміністративного органу). Підтримуючи доцільність використання слова «безсторонність» для позначення засад адміністративної процедури в аспекті моделювання поведінки адміністративного органу по відношенню до суб'єктів відповідно процедури, водночас доцільним є й зауваження щодо того, що така назва не охоплює засад відносин адміністративного органу по відношенню саме до адміністративної процедури. Тобто, відсутність пріоритетності, прихильності адміністративного органу по відношенню до будь-якого із суб'єктів адміністративної процедури, сторони останньої, ще не усуває «персональної», «особистої» зацікавленості адміністративного органу у самій адміністративній процедурі. І саме з огляду на це використання у назві принципу лише слова «безсторонність» є недостатнім, бо не охоплює всього змісту відповідного засадничого положення. Якщо «безсторонність» охоплює «зовнішній» вектор моделювання поведінки адміністративного органу, в наявності має бути слово, яке охопило б «внутрішній» вектор такої поведінки адміністративного органу. Таке слово має концентрувати увагу на відсутності упереджень, уподобань, неправомірної зацікавленості самого адміністративного органу в адміністративній процедурі. Цілком логічним є використання законодавцем для позначення зазначеного «внутрішнього» вектора слова «неупередженість». Саме у поєднанні

«безсторонності» та «неупередженості» можна сформуванати позицію законодавця щодо засад побудови відносин адміністративного органу й фізичних, юридичних осіб, із одночасним позиціюванням поведінки відповідного адміністративного органу як щодо сторін адміністративної процедури, так і щодо самої адміністративної процедури. Більше того, назву, запропоновану законодавцем, цілком можна вважати вдалою й в аспекті охоплення об'єктивного та суб'єктивного елементів змісту принципа – щодо відсутності будь-якої особистої зацікавленості у результатах справи з боку адміністративного органу, а також сумнівів щодо його об'єктивності у вирішенні і розгляді справи, пріоритетності інтересів будь-якої із сторін останньої. Запозичення «дублюючої», «синонімізуючої» конструкції для формулювання назви принципа, як свідчить аналіз «фінальних» актів експертного оцінювання проекту законодавчого акту на різних етапах генези його, не викликало «запеклих» фахових дискусій (на відміну від положень, присвячених іншим принципам адміністративної процедури) й в цілому було схвалено зацікавленою спільнотою (щоправда, у деяких навчальних, наукових фахових джерелах можна зустріти дещо «спрощені» варіанти назви, проте такі положення не є домінуючими і не містять достатніх обґрунтувань позиції авторів).

По-друге, зміст норми-принципу (ст. 9 Закону), із розподілом на три частини, які і за послідовністю розміщення і за наповненням узгоджуються із назвою статті 9 Закону. Так, положення про те, що «адміністративний

орган забезпечує однакове ставлення до всіх видів учасників» (ч. 1) повністю є релевантним першій частині назви ст. 9 – «безсторонність» адміністративної процедури, охоплює «зовнішній» вектор моделювання поведінки адміністративного органу й об'єктивну складову змісту всього принципу. В той же час дві наступні частини цієї ж статті закріплюють «неупередженість», «внутрішній» вектор поведінки адміністративного органу й суб'єктивний елемент змісту принципу. А саме: «не допускається будь-яка неправомірна зацікавленість адміністративного органу у вирішенні справи» та «адміністративний орган зобов'язаний запобігати виникненню конфлікту інтересів...» (відповідно ч.ч. 2, 3 ст. 9 Закону). Спостерігається повне узгодження назви і змісту норми-дефініції (в т.ч. щодо послідовності розміщення тексту й щодо змістовного наповнення стосовно елементів змісту). Більше того, законодавець навіть уточнив свою позицію щодо «неупередженості» адміністративного органу у частині відсутності будь-яких сумнівів щодо зацікавленості його у вирішенні та розв'язанні адміністративної справи. Використання словосполучення «неправомірної зацікавленості» усуває будь-які передумови для помилкового ототожнення «особистої», «суб'єктивної» зацікавленості, зумовленої «служінням публічним інтересам» відповідного органу. А вказівка на нормативно-закріплений інструментарій запобігання будь-якої «неправомірної» зацікавленості або інших сумнівів щодо об'єктивності адміністративного органу в адміністративній справі (відвід, самовідвід, зовнішні засоби запобігання та

вирішення конфлікту інтересів тощо) посилює визначеність відповідних нормативних положень й унеможливлення будь-якого суб'єктивного довільного їх тлумачення та застосування. Оптимальність текстового формулювання, відсутність оціночних понять, положень й відсилка до положень вже діючого антикорупційного законодавства та положень «базового» адміністративно-процедурного законодавчого акту у частині використання ресурсу інструментарію практичного застосування положень норми-принципу, дозволяють розглядати відповідну нормативну модель, яка закріплює відповідну ключову засаду адміністративної процедури, як таку, що є визначеною, оптимальною за змістом, релевантною у частині співвідношення назви і змісту, «якісною» за характеристикою «результату законотворчої діяльності», такою, що у процесі застосування сприяє формуванню «довіри» приватних осіб до публічного адміністрування, «довіри» до публічної влади, формування підґрунтя для справедливої адміністративної процедури.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ГАРАН ОЛЬГА ВОЛОДИМИРІВНА**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та господарського права  
Одеського національного університету імені І.І.Мечникова  
(Україна, м. Одеса)*

## **ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ**

Діджиталізація формує кращі механізми публічного управління за рахунок розширення доступу осіб до більш різноманітних державних сервісів, покращує якість й розширює спектор охоплення державних послуг, сприяє розширенню способів взаємодії між суб'єктом надання адміністративної послуги та суб'єктом звернення, а також дає змогу комфортно і швидко скористатися вибраною обцією усім учасникам публічної комунікації. В епоху турбулентних змін: пандемія Covid-19, широкомасштабне вторгнення на територію України, багатомільйонна міграція населення, як в межах країни так і за її межі та інші події, вимагають від держави доктринально нових форм функціонування, бо старі механізми взаємодії не в змозі забезпечити належний рівень комунікації в суспільстві у площині надання/отримання адміністративних послуг. Суспільство, держава не можуть функціонувати у старому форматі. Тому, одним із шляхів подолання цієї проблеми є застосування Digital-технологій, які забезпечують більш

комфортний та швидкий формат реалізації державного сервісу.

Впровадження діджиталізації здійснюється завдяки:

- Наявності хмарних послуг у поєднанні з експонентним зменшенням вартості, що сприяє зкороченню рівеня капіталовкладень необхідні для запровадження та забезпечення функціонування державного сервісу.

- Зменшення витрат, збільшення продуктивності та ефективності під час прийняття рішень. Наприклад, цифрові технології дозволяють здійснювати діяльність з будь-якого куточка світу, сприяють прозорості та ефективності діяльності за рахунок система електронних регламентів та реєстрацій. Державні послуги стають дешевшими та, відповідно, доступнішими завдяки безкоштовному контенту та послугам.

- Створення унікальних сервісів, повністю адаптованих до викликів сьогодення.

- Спрощення внутрішніх та зовнішніх комунікацій за рахунок налагодження взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Наприклад, Верховна Рада на своєму офіційному сайті надала роз'яснення щодо діяльності ЦНАП у воєнний час [1].

В той же час, Міністерство цифрової трансформації України на сайті – <https://mkrada.gov.ua/news/16162.html>, роз'яснює яка своєрідність функціонування деяких особливостей надання адміністративних послуг на період дії воєнного стану та протягом одного місяця після його припинення чи скасування. Наступним прикладом

спрощення комунікації є така ситуація - згідно з наказом Держгеокадастру від 09.06.2022 № 140, доступ до Державного земельного кадастру було відновлено, однак, призупинено функціонування Державного земельного кадастру. Про відновлення роботи ДЗК слід відслідковувати на офіційному сайті. Усі наведені приклади свідчать, що держава знає спрощує та структурує процес звернення щодо отримання адміністративної послуги.

- Зменшення впливу людського фактору та корупційної складової та інше. Усі державні послуги повинні бути прозорими, чіткими та автоматизованими через смартфон чи комп'ютер. Зараз кожен може завдяки «Дія» користуватися цифровими документами та отримувати послуги в один клік [2].

Цифровізація не обмежується виключним використанням технологій – вона характеризується зміною культури, інтегрованої в усі сфери роботи, та трансформацією в управлінні різними командами. Мінімізації витрат (цифровізація документів, що призводить до загальної оптимізації процесу), ... підвищення ефективності та продуктивності, швидке, ефективніше прийняття рішень у реальному часі, підвищення рівня екологічності, швидка реакція на зміну кон'юнктури <...> – не єдині переваги цифровізації [3].

Потреба у ефективній трансформації держави, із урахуванням викликів сьогодення, на усіх рівнях обумовлює створення організаційних структур на підставі нової концепції розуміння ролі та функції держави підчас

комунікації з особами. Наприклад, в 2021 році було надано понад 20 млн. держпослуг [4]. В відсотковому відношенні найпопулярнішими є зміна реєстрації та довідка з нього, паспортні послуги та земельні.

Для того, щоб Україна стала найзручнішою країною у світі з точки зору надання державних послуг здійснюється перехід до режиму «без паперів» (paperless), що в свою чергу, прискорює цифровізацію України та забезпечує максимально комфортні умови кожному українцю [5].

Діджиталізація – це процес переведення різноманітної інформації у всіх її формах у цифровий формат, зрозумілий сучасним гаджетам. Юридична спільнота використовує декілька варіантів терміну: «цифровізація», «діджиталізація», «дигіталізація» та «інформатизація». На рівні законодавства більш частіше використовується категорія «цифровізація». В той же час, в міжнародному просторі – термін «діджиталізація».

Наслідком діджиталізації є запровадження е-послуг.

Електронна послуга (або е-послуга) – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається особі в е-формі. Е-послуги надаються через Інтернет і діють у форматі «24 на 7». До основних переваг впровадження е-послуг можливо віднести: а) вони є зручнішими; б) вони є швидшими у порівнянні із оффлайн – візитами до органів влади; в) вони мінімізують ризики корупції, у зв'язку із тим, що мінімалізують комунікацію між суб'єктом надання адміністративної послуги та суб'єктом звернення.



В той же час, ряд науковців акцентують увагу на перевагах та недоліках діджиталізації – отримання балансу між ними дозволить дотримуватися позитивних темпів впровадження адмінпослуг у е-форматі.

Так, до переваг діджиталізація можливо віднести: швидкий доступ до будь-яких даних; підвищення ефективності роботи працівників; зростання продуктивності та зменшення витрат; якісна, швидка обробка та формування інформації; покращення обслуговування клієнтів; менша кількість помилок в розрахунках, аналітиці та виданих документах.

До основних недоліків можливо віднести: потребу у підвищенні кваліфікації працівників у сфері ІТ-технологій; потребу у якісному технічному оснащенні та своєчасному оновленні даних; потребу в постійній технічній підтримці; потребу у постійній увазі до нововведень; потребу у часі для оцифрування даних; скорочення кількості працівників та інше.

Потрібно враховувати, що трансфер адміністративних послуг на digital рівень – це щось більше, ніж просто питання надання адміністративних послуг. Він включає також і інші питання, а саме: мінімізацію витрат; комфорт та вдосконалення робочого процесу; створення позитивного іміджу держави та її органів.

Істотно на прискорення темпів діджиталізації адміністративних послуг впливає отримання Україною статусу кандидата ЄС, бо цей факт засвідчує успішність впровадження реформ та значний прогрес у наближенні до

європейських стандартів [6]. Подальший вступ нашої країни в ЄС дасть можливість Україні зробити вагомий внесок в цифровізацію Європи. Це пов'язано із тим, що наша країна має певні здобутки та напрацювання в зазначеному напрямку. Наприклад, Україна – перша країна в світі з цифровими паспортами; Україна – четверта в Європі з цифровим посвідченням водія [7]; по індексу розвитку інформаційно-комунікаційних технологій – ми на 79-му місці; по індексу мережевої готовності – Україна на 53-му місці з 160 країн світу та т.п. Усе зазначене свідчить про потужний потенціал нашої країни у сфері діджиталізація адміністративних послуг та реальні досягнення у зазначеній сфері і можливість (інтелектуальна, організаційна, технічна) долучитися до міжнародної спільноти в якості розповсюдження перевіреного практикою позитивного досвіду.

Попри наявні успіхи, зараз розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні потребує вдосконалення за окремими напрямками.

Так, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в е-формі» [8] передбачає оптимізацію мережі та функціонування ЦНАП, зокрема:

- механізм та порядок надання адміністративних послуг. Наприклад, застосовується оплата на місці – це

зручно, зберігає час всіх учасників процесу та оптимізує процедури надання адміністративних послуг;

- удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в е-формі. Наприклад, раніше власнику звичайної кав'ярні потрібно було зібрати більше 25 паперових документів та пройти не менше 6 держорганів для початку діяльності, то тепер це все позаду [9];

- запровадження механізму моніторингу якості надання адміністративних послуг та інші важливі вдосконалення чинного законодавства.

Постійне вивчення, оцінка, аналіз думки осіб щодо надання адмінпослуг показує позитивні риси та недоліки діяльності, та визначає суспільні очікування на основі загально прийнятих критеріїв. Відвідувачі можуть оцінити роботу адміністраторів різними зручними для них засобам : за допомогою персональних QR-кодів; залишити відгуки у Книзі відгуків та пропозицій; через мережі Facebook, а також вкинути відгук у скриньку на рецепції, також громадяни мають можливість поділитися враженнями про свій візит, відсканувавши QR-постер з опитувальником або онлайн на мапі Дія.Центрів. Так, за травень 2022 року якість наданих адміністративних послуг оцінили позитивно – 99,9 % від загальної кількості відвідувачів; негативно – 0,1 % від загальної кількості.

Для розуміння напрямків трансформації адміністративних послуг важливо визначити основні вектори діджиталізація, зокрема:

- автоматизація оформлення та перехід в електронний формат дозвільних документів та сертифікатів;
- створення інтегрованої платформи реєстрів певних державних служб та інтеграція з платформою «Дія»;
- інтеграція з міжнародними системами для спрощення операцій та підвищення рівня довіри до України;
- підвищення операційної ефективності роботи служб за рахунок централізації процесів та технічного забезпечення.

Зараз в Україні є онлайн більше 120 послуг. Так, наприклад, онлайн можна оформити закордонний паспорт та державну допомогу при народженні дитини; записатися для реєстрації шлюбу; поміняти ім'я або прізвище в паспорті; отримати пенсійне посвідчення, подати на розлучення та інші. Переглянути всі ці послуги і детальніше про них дізнатися можна на сайті [igov.gov.ua](http://igov.gov.ua), або ж в кабінеті електронних сервісів від Міністерства юстиції.

Процеси діджиталізація адміністративних послуг впливає на перелік послуг, які надаються. Нововведенням у 2021 році стало надання нових сервісів:

можливість замовлення електронних адміністративних послуг;

можливість заповнення адміністратором електронного формуляру заяви та роздрукування його для ознайомлення та підпису замовником; збільшення «швидких» послуг, що миттєво надаються адміністратором Центру за один візит; можливість відсилати результати адмінпослуг поштою,

зокрема за бажанням суб'єкта звернення та за його рахунок – кур'єром;

надання допомоги з підключення громадян територіальної громади до державного порталу «Дія» щоб отримати електронні послуги та згенерувати COVID-сертифікат; можливість оцінити якість надання послуг та роботу адміністратора Центру за допомогою персональних QR-кодів.

Водночас, незважаючи на деякі досягнення залишається певна проблематика у 2022: обґрунтоване збільшення кількості адмінпослуг, які мешканці територіальної громади змогли б отримати безпосередньо в населеному місці, не виїзжаючи за межі міста; спрощення процедур надання адмінпослуг; діджиталізація/електронізація ЦНАП; збільшення повноважень місцевих органів самоврядування (насамперед, у сферах реєстрації актів цивільного стану, земельних відносин, послуг МВС); впорядкування платежів за адміністративні послуги (є надмірні, а деякі послуги, навпаки, варто зробити платними за розумні кошти, які будуть забезпечувати хоча б часткову їх окупність); виведення та обмін інформацією з профільних реєстрів (баз даних) та забезпечення службового доступу до них суб'єктів надання адмінпослуги та взаємозв'язок між собою [10].

Діджиталізація адміністративних послуг це дуже складний конгломерат відносин, які динамічно змінюються. І виникає багато питань. Наприклад, виникають питання використання реєстрів в прифронтових районах, в зоні

бойових дій, в тимчасово окупованих територіях, в зоні тилу та інші. Звісно, одночасно їх усі вирішити не можливо, але вже саме акцентування уваги на проблемі – це вже перший крок до їх подолання. Звісно, питання є і будуть, але головне – політичне бажання держави їх вирішити та розуміння, що «цифрова трансформація нашої країни – це в першу чергу зручність для громадян. Це антикорупція. Це можливість забезпечити рівний доступ для всіх українців до ресурсів. Тому важливо побудувати ефективний менеджмент на рівні всієї держави. Коли ми це виконаємо, ми отримаємо державу, як зручний сервіс» [5].

*Список використаних джерел:*

1. Надання адміністративних послуг у період воєнного стану – роз'яснення для громад. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15084>.

2. Погуляйко Ю. Цифровізація державних послуг – це оперативність, нова якість, зменшення впливу людського фактору та корупційної складової. URL : <https://voladm.gov.ua/new/cifrovizaciya-derzhavnih-poslug-ce-operativnist-nova-yakist-zmshennya-vplivu-lyudskogo-faktoru-ta-korupciynoyi-skladovoyi-yuriy-pogulyayko/>

3. Маркевич К. Цифровізація: переваги та шляхи подолання. URL : <https://vikiuk.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagy-ta-shliakhy-podolannia-vyklykiv>

4. Рабчинська Л. Что улучшилось в Центрах предоставления административных услуг. URL : <https://www.pravda.com.ua/rus/authors/5a65df299c823/>

5. Цифровізація - це поступове перетворення усіх державних послуг на зручні онлайн-сервіси. URL :<https://www.rv.gov.ua/news/cifrovizaciya-ce-postupove-peretvorennya-usih-derzhavnih-poslug-na-zruchni-onlajn-servisi>]

6. Шмигаль Д. Отримання статусу кандидата в ЄС засвідчує успішність реформ та значний прогрес у наближенні до європейських стандартів URL :  
<https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-otrimannya-statusu-kandidata-v-yes-zasvidchuye-uspishnist-reform-ta-znachnij-progres-u-nablizhenni-do-yevropejskih-standartiv>).

7. Владимир Зеленский поддерживает стратегию цифровой трансформации Украины на следующие годы. URL :  
<https://www.president.gov.ua/ru/news/volodimir-zelenskij-pidtrimuye-strategiyu-cifrovoyi-transfor-66605>

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 року № 943-IX.URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#text>

9. Є Декларація - нова послуга для підприємців на порталі Дія. URL : <https://cnap.khm.gov.ua>

10. Звіт про роботу Центру надання адміністративних послуг Авдіївської міської ради за 2021 рік URL :  
[https://avdvca.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10946:zviti-pro-robotu](https://avdvca.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=10946:zviti-pro-robotu)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**МУЗА ОЛЕГ ВАЛЕНТИНОВИЧ**  
*доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
професор кафедри кримінального та адміністративного права  
Академії адвокатури України  
(Україна, м.Київ)*

## **ПРОЦЕДУРА ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА В УМОВАХ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Поява в українській правовій системі законодавчого акта у сфері регулювання загальної адміністративної процедури є завершальним завданням у формуванні адміністративного процедурного права як частини загального адміністративного права України. Це сприятиме систематизації адміністративно-правових норм, чіткому їх поділу на матеріальні, процедурні та процесуальні, а також визначенню місця адміністративного процедурного права та адміністративного судочинства в системі адміністративного права України. Зауважу, що такі завдання мали бути виконані ще у 90-х роках минулого століття.

Є окремі проблемні питання визначення процедурних та процесуальних аспектів в адміністративному деліктному праві, проте для їх вирішення необхідна модернізація адміністративного деліктного законодавства.

Новий закон про адміністративну процедуру містить досить багато нововведень, що матимуть вплив не лише на діяльність публічної адміністрації (адміністративних



органів), але й на міжгалузеві правовідносини, що відповідно веде до оновлення підходів у визначенні змісту повноважень органів публічної адміністрації у різних сферах суспільного розвитку.

На мою думку, однією із суперечливою процедурою в рамках правового регулювання загальної адміністративної процедури є відкликання адміністративного акта (Розділ VII Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Законодавець визначив метою відкликання адміністративного акта відновлення законності та/або захисту публічних інтересів. Така правова позиція була сформульована і Верховним Судом (*справа № 826/10962/17 від 27.01.2021 року*).

Відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв, є юридичним фактом, що підтверджує втрату чинності адміністративного акта. Це має дуже важливе значення для розуміння процедури відкликання адміністративного акта, яка не може бути застосована до актів, які втратили чинність. Про це свого часу вказував у своїй монографії В. Тимошук, який вважав, що відкликання адміністративного акта, який виконано, призводило б до правової невизначеності [2, с. 189].

Відкликання адміністративного акта має зворотню дію у часі. При цьому у *справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 року № 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» [3].

До того ж у визначенні поняття «індивідуальний акт», що міститься у Кодексі адміністративного судочинства України, такий акт наділений ознакою, що його дія вичерпується виконанням [4], 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.

Іншу ж дискусію можна вести з приводу «триваючих» адміністративних актів (як правило, у сфері призначення державних соціальних допомог і компенсацій), де зміна певних умов або виникнення нових обставин може визнаватися юридичним фактом динаміки відповідних процедурних правовідносин, але у такому разі має враховуватися пропорційне співвідношення цілей застосування процедури відкликання адміністративного акта із розміром шкоди особі.

З огляду на це конструктивним положенням закону було б визначення граничного строку відкликання

адміністративного акта. Наприклад, у Кодексі відносин між громадськістю та адміністрацією Франції 2016 року передбачено, що адміністрація може скасувати або відкликати рішення, що створює права, за власною ініціативою або на вимогу третьої особи, лише якщо воно є незаконним і якщо скасування або відкликання відбувається протягом чотирьох місяців з дня прийняття цього рішення (Art. L242-1). Винятком з цього правила є випадки, за яких адміністрація може без обмежень у часі скасувати рішення про створення прав, збереження яких підлягає умові, яка більше не виконується, або про призначення субсидії, якщо умови для її призначення не були виконані (Art. L242-2), або на вимогу бенефіціара без порушень прав третьої особи (Art. L242-4) [5].

Адміністративний акт може бути відкликаний:

- без заподіяння шкоди особі;
- на шкоду особі;
- одночасно на користь однієї особи і на шкоду іншій особі.

Правова природа процедури відкликання адміністративного акта залежить від його дійсності (правомірності) чи недійсності (неправомірності).

За загальним правилом правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі. Однак є випадки, які допускають відкликання правомірного адміністративного акта на шкоду особі, якщо:

- 1) це передбачено законом;

2) особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;

3) особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт;

4) відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків на підставі та в порядку, встановлених законом [1].

Найбільшим ризиком застосування перелічених підстав відкликання правомірного адміністративного акта на шкоду особі є відсутність їх законодавчого визначення, що дає можливість довільного трактування. Зокрема:

- наскільки виправданим є відкликання адміністративного акта у випадку змін до закону, якщо адміністративне провадження завершилося?

- яким чином інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято адміністративний акт, вважатиметься належним виконанням цього обов'язку особою, і яка зміна фактичних обставин вважатиметься істотною?

Оскільки адміністративний акт «створює» відповідне благо для приватної особи, варто підкреслити, що сам факт застосування процедури відкликання адміністративного акта має відповідати принципу верховенства права та конституційним гарантіям прав і свобод людини і громадянина. Необхідно не забувати, що адміністративний акт є індивідуальним правовим актом, що відповідно

відрізняє його від нормативно-правових актів, і разом з тим індивідуалізує управлінську діяльність. Особливо це стосується адміністративних актів, що прийняті на відновлення законного права особи.

Адміністративний акт, що обмежує право, свободу чи законний інтерес особи, за її ініціативою підлягає відкликанню у разі:

1) внесення змін до закону, на підставі якого прийнято такий адміністративний акт;

2) істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт [1].

У разі внесення змін до закону або істотної зміни фактичних обставин правомірний адміністративний акт може бути відкликано за ініціативою адміністративного органу на шкоду особі з дня набрання чинності новим адміністративним актом, якщо публічний інтерес у відкликанні адміністративного акта переважає законний інтерес (довіру) особи. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути відкликано у майбутньому [1].

Законодавець поклав визначення обставин публічного інтересу на адміністративний орган, що може створювати можливості для зловживань та порушення вимог розсуду у діяльності публічної адміністрації.

Майно та кошти, надані особі на підставі адміністративного акта, який відкликано, підлягають поверненню на підставі прийняття адміністративного акта з

урахуванням положень Цивільного кодексу України. Варто відзначити, що Закон про адміністративну процедуру не визначає порядку визначення розміру шкоди. У Цивільному кодексі визначені тільки загальні положення визначення розміру шкоди, при цьому відшкодування шкоди особі на шкоду якої відкликано правомірний адміністративний акт є однією із принципів гарантій запровадження процедури відкликання правомірного адміністративного акта.

Розв'язання закладених у Законі про адміністративну процедуру ризикових положень щодо відкликання адміністративного акта буде покладено на адміністративні суди, які формуватимуть єдину правозастосовну практику, що збільшить кількість розгляду адміністративних справ.

Отже, застосування процедури відкликання адміністративного акта повністю лежить у площині розсуду адміністративного органу. Зауважу, що трансфер норм законодавчих актів про адміністративну процедуру європейських держав у національний закон повинен враховувати той факт, що розвиток адміністративних процедур у країнах Європи відбувався майже протягом всього XX століття.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1050679> (дата звернення: 15.06.2022).
2. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ, «Конус-Ю», 2010. 296 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7–рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

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). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення 15.06.2022).

4. Кодекс адміністративного судочинства України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 15.06.2022).

5. Code des relations entre le public et l'administration (dernière mise à jour des données de ce code: 23 février 2022). URL: // [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367641/#LEGISCTA00031367641](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367641/#LEGISCTA00031367641) (дата звернення 15.06.2022).

***ШКОЛИК АНДРІЙ МИХАЙЛОВИЧ***

*доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(Україна, м. Львів)*

## **МІСЦЕ ЗАГАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ВИКЛАДАННІ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЦИКЛУ**

В українській адміністративно-правовій доктрині протягом кількох десятиліть тривала полеміка щодо розмежування понять «адміністративна процедура» і «адміністративний процес», що нерідко носила суто

схоластичний характер. Метою зазначених обговорень мало б стати формування уніфікованого підходу в межах вітчизняної науки адміністративного права, однак цього не сталося і навіть сьогодні цілий ряд наших колег зберігає власне усталене бачення з цього приводу.

Ми не будемо торкатись цієї тематики та орієнтуємо свою позицію на поняття «адміністративної процедури», що було закріплене в ухваленому Верховною Радою України 17 лютого 2022 року Законі «Про адміністративну процедуру», який очікує на підписання главою держави [1].

Проте у назві цієї публікації йде мова не просто про адміністративну процедуру, а про *загальну* адміністративну процедуру, а тому передусім варто з'ясувати, що варто розуміти під такою додатковою характеристикою. Загальними є ті адміністративно-процедурні норми, що застосовуються усіма суб'єктами публічного адміністрування: органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими державою суб'єктами, наприклад, організаціями професійного самоврядування.

Інакше кажучи, загальна адміністративна процедура встановлює спільні правові стандарти прийняття рішень та вчинення дій для усіх сфер публічного адміністрування та для усіх уповноважених адміністративних органів. Наявність загальної адміністративної процедури не виключає існування *спеціальних* адміністративних процедур – для окремих сфер чи навіть органів публічної влади, якщо необхідно закріпити певні особливості у певних сферах чи для окремих органів.



Однак існування спеціальних адміністративних процедур повинно бути в кожному окремому випадку обгрунтоване. Адже якщо цього не робити, в результаті відомчого лобювання спеціальних процедур може стати надмірно багато і таким чином ідею загальної адміністративної процедури буде значною мірою нівельовано.

Друге питання, яке необхідно поставити, стосується самої наявності, тобто, юридичного закріплення загальної адміністративної процедури в нормативно-правових актах України. Адже в будь-якому випадку станом на сьогодні Закон України «Про адміністративну процедуру» не набув чинності і навіть у разі його евентуального підписання главою держави нас очікує достатньо тривале, півторарічне *vacatio legis*.

У контексті ж чинного правового забезпечення, на наш погляд, усе-таки можна говорити про наявність елементів загальної адміністративної процедури у відомих усім адміністративістам законодавчих актах. По-перше, Закон України «Про звернення громадян» є загальним для усіх органів публічної влади та містить окремі адміністративно-процедурні норми, визначаючи, наприклад, права особи при розгляді заяв і скарг та кореспондуючі їм обов'язки уповноважених органів. По-друге, рамкові Закони України «Про адміністративні послуги» та «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» також містять загальні для різних суб'єктів адміністративно-процедурні норми, зокрема, про строки надання послуг чи проведення перевірок.

Однак про повноцінну загальну адміністративну процедуру говоримо поки лише у контексті *de lege ferenda*, із перспективи набуття чинності ухваленого українським парламентом Закону «Про адміністративну процедуру». Таке набуття чинності вимагатиме чималих зусиль та інтенсивного навчання для майбутніх суб'єктів його правозастосування, передусім - публічних службовців виконавчої влади та місцевого самоврядування. Поряд із цим, у нашому науково-викладацькому середовищі сконцентруємо увагу на місці загальної адміністративної процедури у підготовці юристів, задля формування спільних підходів для різних юридичних шкіл.

При тому пригадаємо, що в затвердженому Міністерством освіти і науки України стандартом вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» для першого (бакалаврського) рівня названо дві галузі права: «Адміністративне право» та «Адміністративне процесуальне право», що є обов'язковими при підготовці юристів. При тому «Адміністративне процесуальне право» розглядається в контексті *судового* процесу розгляду та вирішення публічно-правових спорів відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. З огляду на це загальна адміністративна процедура є ближчою до «Адміністративного права», а точніше – «Загального адміністративного права» як основоположної галузі публічного права, регулюючої організацію та функціонування виконавчої, а не судової гілки влади.

З іншого боку, норми загальної адміністративної процедури, а особливо в частині регламентації складних адміністративних проваджень є достатньо близькими за своїм змістом до судових процесуальних норм. Інакше кажучи, адміністративно-правове регулювання охоплює не звичні нам два види норм: матеріальні та процесуальні, як у цивільному чи кримінальному процесі, а тріаду, яка охоплює норми матеріального адміністративного права, адміністративно-процедурні норми та адміністративно-процесуальні норми.

Враховуючи наведене, окреслимо можливі варіанти нашої ключової тематики – місця загальної адміністративної процедури у викладанні дисциплін адміністративно-правового циклу.

Першим варіантом є вивчення загальної адміністративної процедури як вибіркової навчальної дисципліни, що маємо уже сьогодні в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого та деяких інших правничих школах. Тут необхідно уточнити, що в існуючих програмах йдеться не лише про загальну, але й про окремі спеціальні адміністративні процедури (наприклад, у митній сфері). Викладання цієї другої складової курсу обґрунтовували очевидно двома причинами: відсутністю загального закону чи кодексу та намаганням авторів сформулювати у студентів базове уявлення також і про спеціальні адміністративні процедури. На нашу думку, від такого підходу варто відходити, адже вивчення достатньо деталізованих спеціальних процедур в межах однієї теми не

дозволяє говорити про їх системне вивчення. Існуючі спеціальні адміністративні процедури ж доцільніше вивчати у межах окремих дисциплін особливого адміністративного права (в Україні також під назвою фінансового): податкового, митного чи публічного будівельного, поряд із відповідними матеріально-правовими нормами.

Таким чином, у цьому варіанті вважаємо за доцільне поступово перейти від комплексної дисципліни «Адміністративна процедура» до вузкого під назвою «Загальна адміністративна процедура». При тому в навчальних програмах ця вибіркова поки що дисципліна повинна вивчатись після «Адміністративного права», але перед «Адміністративним процесуальним правом». Це зумовлено наступною логічною послідовністю: спочатку вивчаємо систему та повноваження суб'єктів публічного адміністрування, після того – порядок або ж процедуру прийняття ними рішень та вчинення дій та наприкінці – порядок оскарження таких рішень чи дій до адміністративних судів. Таким чином, перший варіант передбачає лише мінімальні згадки про загальну адміністративну процедуру в обов'язковому курсі «Адміністративного права».

Другим варіантом є вивчення основ загальної адміністративної процедури у межах курсу «Адміністративного права». Тобто, адміністративно-процедурні норми висвітлюються в межах кількох тем базового курсу. Такий підхід дозволяє сформулювати студентам-юристам уявлення про систему норм

адміністративно-процедурного змісту, ключові ідеї загальної адміністративної процедури, але не передбачає їх детального вивчення. Цей варіант мав би логічно доповнюватись наступним додатковим вивченням повного спеціального курсу «Загальна адміністративна процедура» на другому (магістерському) рівні вищої юридичної освіти.

Третій пропонований варіант є достатньо революційним і передбачає практично повне вивчення загальної адміністративної процедури в межах обов'язкового курсу «Адміністративне право». Цей підхід вимагає чергового та доволі кардинального перегляду програм (силабусів) з цього предмету і наповнення його переважно процедурним, а не матеріально-правовим змістом. Це можна досягнути через послідовне вилучення багатьох тем, наближених до конституційного права, матеріального адміністративно-деліктного права та деяких інших. На наш погляд, цей варіант можна розглядати лише як перспективний, після остаточного набуття чинності загальним Законом «Про адміністративну процедуру» та кількарічного періоду його застосування на практиці.

Підсумовуючи, на цьому перехідному етапі вважаємо оптимальним другий варіант із вивченням основ загальної адміністративної процедури в межах обов'язкового курсу «Адміністративного права», що дозволить усім майбутнім правникам принаймні ознайомитись із визначальними її положеннями. Поряд із цим, студенти, що пов'язують своє майбутнє із публічною службою (та й не тільки) мали б мати можливість у всіх юридичних школах обрати вибірку

Міжнародна науково-практична конференція  
*«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

дисципліну «Загальна адміністративна процедура» і таким чином значно поглибити свої знання та навички в частині відповідних юридичних норм.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: текст Закону України із схваленими при повторному прийнятті пропозиціями Президента України URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1107419>

2. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» для першого (бакалаврського) рівня освіти: наказ Міністерства освіти і науки України № 1379 від 12.12.2018 р. <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/081-pravo-bakalavr-1.pdf>

***ПЛАХОТНЮК НАТАЛІЯ ГРИГОРІВНА***

*кандидат юридичних наук, доцент,  
експерт ГО «Аналітично-консалтинговий центр  
публічного врядування і права»  
(Україна, м. Київ)*

<https://orcid.org/0000-0002-8442-1149>

**ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
ПРОЦЕДУРИ ЯК ОДНА З ПЕРЕДУМОВ ЯКОСТІ  
ВИКЛАДАННЯ ВІДПОВІДНОЇ НАВЧАЛЬНОЇ  
ДИСЦИПЛІНИ**

Законодавча формалізація в Україні поняття «адміністративна процедура» [1] відкрила нові можливості

як для її теоретичного осмислення так і впровадження нових форм та методів її реалізації в публічно-управлінській діяльності. Останнє, серед іншого, викликає необхідність підготовки фахівців, здатних здійснювати її реалізацію. Особливо гостро це питання постає в умовах необхідності формування загальної компетентності щодо її здійснення при існуванні безлічі її особливостей у відповідних сферах публічного управління (адміністрування). Відповідно, доступність та чіткість правового регулювання, а також передбачуваність у застосуванні на практиці як основні критерії правової визначеності адміністративної процедури, створюють підґрунтя для формування компетентностей щодо її здійснення. А «дотримання вимог принципу правової визначеності наблизить українське законодавство до європейських правових стандартів, сприятиме вдосконаленню механізмів правотворчості й правореалізації, слугуватиме додатковою гарантією захищеності людини від свавілля державної влади» [2].

Оцінка відповідності положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) названим вище трьом критеріям правової визначеності, зважаючи на набуття ним чинності у півторарічній перспективі, свідчить про наступне:

щодо відповідності критерію доступності (зрозумілості) законодавчого регулювання: 1) виникатиме проблема у розумінні та застосуванні норм спеціальних законів та Закону, оскільки в українській правовій системі панує принцип пріоритету спеціальних норм над загальними;

2) не зникне потреба підзаконного регулювання як деталізуючого та конкретизуючого законодавчі положення з імовірністю розширення ними законодавчих положень;

щодо відповідності критерію чіткості законодавчого регулювання: хоча Закон відіграватиме допоміжну роль у регулюванні адміністративної процедури, зважаючи на положення його статей 3 та 6, однак всі інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють відносини адміністративно-процедурної діяльності, мають пройти оцінку на відповідність його положенням, і перш за все принципам адміністративної процедури. І це стосується не лише чинних на момент його прийняття актів, а й всіх, що можуть бути прийняті. Завдяки цьому, Закон не лише дозволить уніфікувати вимоги до діяльності публічної адміністрації, а й заповнюватиме прогалини спеціального регулювання адміністративної процедури. Особливо, це стосується дискреційних можливостей адміністративних органів;

щодо відповідності критерію передбачуваності у застосуванні, то набрання ним чинності через 1,5 роки дозволить особам передбачати як дії адміністративних органів так і власні. Однак: 1) зважаючи на практику, подібного законотворення щодо регулювання публічних відносин, виникає також загроза і подальшого відтермінування його дії у часі; 2) Закон має застосуватися не тільки щодо широкого кола осіб, а й їх різноманітних статусів, тому адміністративні суди повинні будуть забезпечувати однаковість його правозастосування; 3)



особливого значення ця вимога набуватиме у випадку «втручальних» адміністративних процедур у їх системному зв'язку з виконанням адміністративних актів.

Як ці так і названі нижче актуальні та проблемні питання правового регулювання адміністративної процедури мають бути висвітлені у межах відповідної навчальної дисципліни. Серед них:

принципи адміністративної процедури, перш за все сутнісне розуміння ідеї верховенства права у її співвідношенні з вимогою законності дій та рішень адміністративних органів, в тому числі зважаючи на рішення ЄСПЛ у справах про порушення адміністративними органами прав особи, передбачених Конвенцією про захист прав і основоположних свобод;

компетенція адміністративних органів, в тому числі дискреція, делегування повноважень та правонаступництво (перш за все у випадку передачі державою функції публічної адміністрації іншому суб'єкту);

форми та змісту адміністративного акта, набрання та втрати ним чинності, а також його співвідношення з поняттям «результат надання адміністративної послуги»;

адміністративного оскарження, перш за все щодо статусу суб'єкта розгляду скарги;

виконання адміністративного акта, насамперед в частині можливості застосування адміністративним органом до особи заходів впливу.

Метою відповідної навчальної дисципліни повинно бути формування у студентів таких знань, вмінь і навичок,

які б дозволяли їм в якості представника адміністративного органу здійснювати адміністративну процедуру, незалежно від її галузевої публічно-управлінської приналежності. А в основі її вивчення має бути адміністративне право чи публічне управління, оскільки саме вони мають сформувати розуміння публічної адміністрації та функцій, що нею реалізуються.

Загалом, потреба у вивченні адміністративної процедури має подвійне значення: її розуміння необхідне і для нормотворців і для тих, хто її застосовуватиме. Тому, начальна дисципліна повинна мати статус скоріше нормативної, аніж вибіркової.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856>

2. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_2\\_74](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***ЗИМА ОЛЕКСАНДР ТАРАСОВИЧ***  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В УМОВАХ КРИЗОВОЇ СИТУАЦІЇ (ВІЙНИ) В УКРАЇНІ**

Низка збігів та мало ймовірних обставин призвели до того, що Закон України “Про адміністративну процедуру” був вдруге проголосований Верховною Радою України в мирний час, а підписаний Президентом і, відповідно, набув чинності у розпал війни та під час дії воєнного стану. Відповідно, впродовж роботи над законопроектом та ухвалення Закону Парламентом ніхто і гадки не мав про те як функціюватиме адміністративна процедура в обставинах глибокої загальнодержавної кризи, зокрема кризи викликаной зовнішньою збройною агресією, війною. На момент же підписання Закону стало цілком очевидним, що у мирний час та під час війни (напевно і іншої значної кризової ситуації) адміністративна процедура реалізується по різному. На це, зокрема, вказує ухвалення низка підзаконних нормативних актів та формування правозастосовна практика у цій сфері.

Ми не ставимо за мету напрацювати теоретичне підґрунтя чи сформувати специфічний підхід до правового регулювання адміністративної процедури за умов виникнення істотних загроз (кризових факторів) державі та

суспільству, зокрема під час війни, однак зробимо перші кроки у цьому напрямку.

Очевидно що будь-який істотний кризовий фактор ставить перед публічною адміністрацією коло завдань, які вона не вирішує за звичайних обставин. Для розв'язання цих завдань необхідна мобілізація додаткових ресурсів різних типів (фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних, тощо). Ми можемо особисто переконатись, що під час відбиття збройної агресії кількість та складність нових завдань, які стоять перед державою та потребують невідкладного вирішення зростає на порядки. Відповідно виникає потреба істотної мобілізації ресурсів. Вона може здійснюватись трьома шляхами: (а) за рахунок залучення ресурсів із зовні; (б) за рахунок перенаправлення ресурсів, що звільнились у результаті відмови від реалізації звичайних завдань; (в) за рахунок перенаправлення ресурсів, що звільнились у результаті зменшення витрат на вирішення інших завдань.

Коли під час війни приватна особа звертається до суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу в нашому випадку) за вирішенням своєї конкретної справи, можливі чотири ситуації:

- ✓ справа вирішується у звичайному порядку;
- ✓ справа не вирішується взагалі;
- ✓ справа вирішується у спрощеному порядку;
- ✓ справа вирішується у межах адміністративної процедури, яка у зв'язку з введенням воєнного стану істотно змінилась.

Стосовно першої ситуації, то вона не викликає жодного інтересу, оскільки з одного боку не забезпечує моділізації додаткових ресурсів, а з іншого - жодним чином не відображається на адміністративній процедурі.

Щодо другої, то нині на законодавчому рівні рідко зустрічаються обмеження стосовно вирішення тієї чи іншої категорії справ та заборони застосування адміністративної процедури. Інша справа, що на практиці можлива ситуація коли адміністративний орган не функціює, не приймає справ до розгляду, не вирішує справи у встановлений строк, тощо. Йдеться по те, що за відсутності формально-юридичних підстав реальні обставини унеможливають вирішення адміністративної справи і, відповідно, дотримання адміністративної процедури (особливо це стосується строків). З одного боку тут не слід говорити про обмеження прав особи, скоріш ситуація призводить до тимчасової втрати особою можливості реалізувати свої права звичайним чином. З іншого ж, для виключення можливості судового оскарження бездіяльності чи порушення адміністративної процедури адміністративним органом в подальшому, доцільно встановити вичерпний перелік підстав, що унеможливають вирішення певної категорії справ та порядок повідомлення зацікавлених осіб про наявність таких підстав.

Самою цікавою з юридичної точки зору є група справ, що вирішуються у спрощеному порядку, а точніше кажучи - група справ, адміністративна процедура вирішення яких на час дії воєнного стану спрощена. Нині таких досить багато.

До їх числа можна віднести, наприклад: (а) процедуру продовження строку дії паспорта для виїзду за кордон, яка по суті замінила собою процедуру отримання паспорта для виїзду за кордон і є набагато простішою ніж остання [1], (б) процедуру державної реєстрації шлюбу (спрощення застосовується для службовців мілітарної служби) [2], (в) процедуру щодо гуманітарної допомоги [3], та багато інших.

Особливо цікаво звернути увагу на останню. В умовах мирного часу для того, щоб ввезти в Україну гуманітарну допомогу слід було пройти принаймні через три окремі адміністративні провадження: (а) провадження з включення конкретного суб'єкт до єдиного державного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги; (б) провадження з визнання товарів, коштів, виконання робіт чи надання послуг гуманітарною допомогою, (в) провадження з митного оформлення гуманітарної допомоги. При чому ці провадження були тісно пов'язані між собою (отримати гуманітарну допомогу міг лише суб'єкт включений до реєстру, а для того, щоб оформити товар як гуманітарну допомогу необхідно надати документ про визнання гуманітарною допомогою).

В умовах війни ефективність надходження гуманітарної допомоги стала необхідною умовою для подальшого функціонування держави, існування громадянського суспільства, продовження оборони держави та порятунку життя окремим людям та їх групам. Щоб забезпечити досягнення цих цілей три провадження були об'єднані в одне ціле, адміністративна процедура істотно

спростилась і змінився адміністративний орган, що вирішує справу по суті (власне раніше на три провадження було два з половиною органи, а залишився один). Наслідком стало зростання обсягів гуманітарної допомоги, що надходить в Україну з-за кордону.

Однак не завжди війна чи інша екстремальна ситуація має призводити до спрощення адміністративної процедури. Як приклад можна навести процедуру отримання дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [4]. Цей вид діяльності за звичайних обставин пов'язаний з дуже високими ризиками і перебуває на межі правомірної та протиправної поведінки та потребує серйозного контролю з боку держави. В умовах військового конфлікту обсяги необхідних знеболювальних та інших нарковмісних ліків істотно зріс. Тому Кабінет Міністрів України змінив порядок отримання дозволу на ввезення (саме ввезення) наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Ми не можемо сказати що процедура отримання дозволу була спрощена чи ускладнена. Вона просто сутнісно змінилась. Щодо пакету документів, які подаються заявником, то він дещо зменшився, з іншого ж боку на заявника накладено ряд додаткових вимог (зобов'язань).

Логічним висновком з зазначеного мали б стати пропозиції щодо внесення змін до нового Закону “Про адміністративну процедуру”, які б відрегулювали питання особливості застосування адміністративної процедури у

кризових умовах, встановили види спрощень адміністративної процедури та умови їх застосування. Однак не все так просто.

На нашу думку попереднє встановлення правил, які мають діяти за невідомих нині надзвичайних умов у майбутньому не є виправданим. Навіть спостерігаючи у реальному часі за змінами в державі та суспільстві прореагувати належним чином дуже складно. Так, ми вже згадували про зміну процедури у царині гуманітарної допомоги. Вона була здійснена шляхом ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану” від 01.03.2022 року. Однак це була вже друга Постанова з цього приводу. Першу ухвалили за три дні до того – 25.02.2022 року [5]. Вона була скасована постановою від 01.03.2022, а до останньої за один тільки місяць шість разів вносили зміни. Враховуючи той факт, що її загальний обсяг менший ніж запропоновані мною тези (складає близько чотирьох аркушів формату А-4) це дуже багато і вказує на надзвичайну мінливість адміністративної процедури, що відіграє істотну роль для оборони нашої країни в умовах воєнного стану.

Для забезпечення швидкості та ефективності роботи публічної адміністрації під час війни чи іншої кризової ситуації їй слід надати достатню свободу дій у царині тимчасових змін адміністративної процедури і на рівні закону можна відобразити хіба що питання самого загального характеру. З іншого боку повноваження щодо



трансформації адміністративної процедури доцільно закріпити у “режимних” законах (“Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану”).

Також слід згадати про *Антикризовий державний менеджмент (АРА)*. Він вважається необхідним в умовах посилення динамічності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз, які здійснюють раптовий та деструктивний вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства, для своєчасного та ефективного реагування на їх негативні ефекти. Ця модель передбачає, що поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму публічного управління об’єктивно потрібна наявність в механізмі екстраординарних складових та схем [5, с. 88-89]. До числа таких “схем” доцільно включити проекти основних нормативних актів, які уточнюють та трансформують адміністративну процедуру на час дії надзвичайних обставин.

#### *Список використаних джерел:*

1. Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон : Постанов Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 № 170 : ред. від 22.06.2022 ДБ “Законодавство України” / ВР України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022-%D0%BF#Text>

2. Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану : Постанов Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 213 : ред. від 22.06.2022 ДБ “Законодавство України” / ВР України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2022-%D0%BF#Text>

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

3. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану : Постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 № 174 : ред. від 22.06.2022 ДБ “Законодавство України” / ВР України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF#n11>

4. Про внесення зміни до Порядку видачі дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанов Кабінету Міністрів України від 17 березня 2022 № 306 : ред. від 22.06.2022 ДБ “Законодавство України” / ВР України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF#n11>

5. Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану Постанов Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2022 № 155 : ред. від 22.06.2022 ДБ “Законодавство України” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF#n11>

6. Костецька Л.М. Антикризовий менеджмент у державному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія : Державне управління.* 2016. № 4. С. 87-92.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**СОЛОВЙОВА ОЛЬГА МИКОЛАЇВНА**  
*кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **ЦИФРОВІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК ТРЕНД РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА**

Цифровізація в перекладі з англійської мови означає впровадження цифрових технологій в усі сфери життя людини. На найближчі 5-10 років це один із основних чинників зростання не тільки української, але й світової економіки. Активне використання цифрових технологій свідчать як про новий черговий етап розвитку суспільства, так і усієї правової та соціально-економічної реальності. Сьогодні нам важко уявити якусь окрему сферу життєдіяльності людини, в якій би не використовувались інформаційно-комунікаційні технології, вони проникають не лише у сферу приватних відносин, а й стали важливим інструментом комунікації державної влади з приватними особами, а також допоміжними засобами здійснення публічного адміністрування. Їх використання має багато переваг, від підвищення продуктивності праці до простої економії часу та ресурсів, а для сфери публічного адміністрування ще й забезпечення спрощення і відкритості спілкування з громадськістю.

Трансформація способів взаємодії між учасниками публічно-правових відносин за допомогою інформаційно-

комунікаційних технологій впливає і на змістовне наповнення адміністративної процедури, яка в свою чергу спрямована на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Безперечно, адміністративна процедура, що діє в цифровому просторі створює нові можливості для забезпечення відкритості в діяльності органів публічної влади, високоякісного обслуговування приватних осіб, взаємодії адміністративних органів, громадян та бізнесу.

В Україні побудова цифрової держави та суцільне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема в адміністративну процедуру, визнаються першочерговими кроками на шляху реформування державного управління на найближчі роки [1].

Адміністративне процедурне законодавство також зазнало впливу інформаційно-комунікаційних технологій. В першу чергу мова йде про Закон України «Про звернення громадян», в який у 2015 році було закладено можливість електронної комунікації при поданні зауважень (рекомендацій), заяв (клопотань), скарг, а також електронних петицій [2]. Ще один процедурний правовий акт – Закон України «Про адміністративні послуги» передбачив можливість надання адміністративних послуг за допомогою Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (далі – Портал Дія), у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування [3].

Забезпеченню таких можливостей сприяє нормативна регламентація порядку використання електронних документів, які створюються під час надання адміністративних послуг в електронній формі та в повсякденній управлінській діяльності органів публічної влади. В будь-якому разі, важко уявити цифрову адміністративну процедуру без ефективного електронного документообігу. Щодо цього, то в Україні був прийнятий Закон України «Про електронний документ та електронний документообіг» від 22.05.2003, який встановив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів [4]. Порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу установи як і загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, приміром Постановами Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 10.05.2018 № 357 та «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 № 55.

Так само окремої регламентації дістали питання захисту інформації в інформаційно-комунікаційних мережах (Закони України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI, «Про

основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII). Частина положень таких актів стосуються засобів електронної ідентифікації, яка при електронній взаємодії відіграє особливу роль. Деталізація питань ідентифікації та авторизації користувачів в мережі відбувається в Законі України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII, Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 09.06.2019 № 546, Наказі Державного агентства з питань електронного урядування України «Про встановлення Вимог до засобів електронної ідентифікації, рівнів довіри до засобів електронної ідентифікації для їх використання у сфері електронного урядування» від 27.11.2018 № 86.

Не став виключенням і довгоочікуваний Закон України «Про адміністративну процедуру» [5]. Більшість положень Закону набудуть чинності через 18 місяців з дня його опублікування, але його норми зазнали впливу цифровізації та містять окремі положення, які регламентують використання інформаційно-комунікаційних технологій при вирішенні адміністративної справи.

До таких положень належать:

1. Можливість подання заяви в електронній та паперовій формі (ст. 39). Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг». Заявник або його представник підписує заяву, подану в письмовій формі чи оформлену в письмовій формі,

власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням (ст. 41).

2. Забезпечення доступу до матеріалів справи (ч. 4 ст. 51). Адміністративний орган за можливості забезпечує учасникам адміністративного провадження безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Порталу Дія.

3. Автоматичний режим прийняття адміністративного акта (ч. 2 ст. 69). Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

4. Електронна форма адміністративного акта (ст. 70). Адміністративний акт, як правило, приймається у письмовій (електронній або паперовій) формі. Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів комунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з дня

його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день з дня відправлення, обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган (ч. 4 ст. 74).

5. Електронна форма скарги (ст. 81). Скарга подається в письмовій (електронній або паперовій) формі.

З урахуванням зазначеного, можемо зробити висновок, що за останні роки в Україні прийнято низку важливих правових актів, зміст яких свідчать про трансформацію відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема адміністративної процедури в електронну форму. Цифровізація з деталізацією адміністративної процедури, починаючи від звернення, реєстрації заяви та прийняття акта і його реалізації, створюють умови для максимального скорочення впливу суб'єктивних чинників на прийняття рішення, усунення зловживань чи необґрунтованих зволікань або відмов. Безперечно наявність такого законодавства є важливим кроком в удосконаленні взаємодії держави-особи (людини), та створенні відкритих зрозумілих, а подекуди звичних простих алгоритмів покрокової адміністративної процедури.

Та держава, яка першою освоїть цифрові технології в управлінні комунікаціями зі своїми громадянами однозначно зробить прорив та посяде місце



високорозвиненої технологічної держави, з максимально автоматизованими процесами, які дозволять швидко реагувати на відповідні зміни й тим самим прискорювати подальше удосконалення з ефективним використанням коштів. Однозначно цифровізація в управлінні є свідченням розвитку або прогресу, однак й надалі потрібно удосконалювати процедуру, зменшувати формалізм та ймовірні перепони, які насамперед можна виявити саме за допомогою цифрових технологій.

Практичну реалізацію цифровізації адміністративної процедури можна спостерігати через роботу ряду сервісів, приміром проекту «Цифрова держава» – «Дія», мобільний застосунок та однойменний сайт якого були запущені у 2019 році. Сьогодні Портал Дія забезпечує реалізацію права на звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, для проведення моніторингу та оцінки якості послуг, а також для отримання соціальної допомоги.

*Список використаних джерел:*

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. Ст. 3842.
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3067.

4. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 123.

### **БОЙКО ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА**

*кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **ЗМІСТ І СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА»**

В Україні ще в 1998 році вперше в юридичній площині постало питання про необхідність прийняття закону про адміністративну процедуру. Концепція адміністративної реформи [1] окреслювала такі плани й зобов'язувала державні органи розробити відповідні проекти.

Відтоді в українській правовій науці почалася наукова дискусія щодо розуміння адміністративної процедури та з'ясування її сутності. Оскільки Україні у наукову спадщину дісталися радянські доктрини, в яких бракувало місця ідеям верховенства права та пріоритету прав людини, натомість

широкі концептуальні підходи до тлумачення адміністративного процесу займали пануючі позиції, це відбилося й на характері дискусій та визначало вектор наукових розвідок. Натомість, прийняття й підписання Закону України «Про адміністративну процедуру» [2] поставило крапку в таких дискусіях. Закон тлумачить базові категорії інституту адміністративної процедури та окреслює порядок прийняття адміністративних актів.

Очевидно, що адміністративна процедура як інститут адміністративного права займає центральне місце в системі цієї галузі права. Це пов'язано з тим, що основним призначенням публічної адміністрації є реалізація та захист прав приватних осіб. А через адміністративну процедуру описують правила прийняття рішень, якими особі надаються права або покладаються обов'язки.

Це означає, що адміністративна процедура повинна бути відображена в навчальних програмах адміністративно-правового циклу правничих шкіл.

Вже декілька років тому у таксономії з адміністративного права, яка є базовою програмою, стандартом знань для бакалаврів права, з'явився розділ про адміністративну процедуру. Автори цього документи вважають, що по закінченню навчання на бакалавраті випускники мусять розуміти категорію адміністративної процедури, окреслювати її ознаки, тлумачити поняття «адміністративний акт», виділяти його види, знати принципи адміністративної процедури, а також орієнтуватися в

змістовному наповненні стадій адміністративного провадження.

Із прийняттям Закону про адміністративну процедуру всі ці питання розділу таксономії наповнюються конкретним змістом. І обсяг навчальної дисципліни за рахунок цього збільшується.

Отже, постає питання про місце адміністративної процедури в навчальних програмах правничих шкіл та обсяг матеріалу, що пропонується студентам для вивчення.

Бачимо такі проблеми, що потребуватимуть розв'язання при вирішенні цих питань. По-перше, складність проблематики адміністративної процедури для вивчення на бакалаврському рівні. По-друге, необхідність збільшення кількості навчальних годин для теми «Адміністративна процедура», що в багатьох випадках із об'єктивних причин зробити проблематично.

Деякі міркування стосовно поставлених проблем.

1. Вивчати інститут адміністративної процедури необхідно на бакалавраті та достатньо в повному обсязі. Така позиція має бути принциповою. Адже євроінтеграційні прагнення України вимагають підготовки фахівців у галузі права, обізнаних у правовому регулюванні порядку прийняття адміністративних актів. Сама ж адміністративна процедура уявляє собою механізм забезпечення права на належне адміністрування, що в Європейському Союзі віднесено до основних. Фундаментальним документом ЄС у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина є Хартія основних прав Європейського Союзу [3]. Відповідно

до ч. 1 ст. 6 Договору про ЄС, «Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 року, що має однакову з Договорами юридичну силу». Закріплені у ст. 41 Глави V Хартії основних прав Європейського Союзу положення відображають унормовану модель добросовісних і відповідальних взаємовідносин громадян і органів влади та їхніх посадових осіб. Зокрема, цим документом встановлено, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи впродовж розумного строку інститутами і органами Європейського Союзу.

2.3 іншого боку, якщо в навчальних програмах з адміністративного права збільшити присутність матеріалу про адміністративну процедуру, то якісь інші теми треба буде ущільнити або зменшити їх обсяг. Аналіз таксономії з таких дисциплін, як конституційне право та адміністративне право, дозволяє відмітити, що обидві вміщують розділи про правовий статус органів виконавчої влади, Президента України, місцевого самоврядування. І нам уявляється більш логічним вивчати ці теми у курсі конституційного права. В праві адміністративному варто акцентувати увагу на функції публічного адміністрування, що покладається на цих суб'єктів, тлумаченні її сутності та окресленні повноважень, які дозволяють її забезпечувати. Вилучення згаданих питань із програми з адміністративного права дозволить збільшити частку для адміністративної процедури.

3. Нині ж навчальна дисципліна «Адміністративна процедура» пропонується для вивчення в межах магістерських програм правничих шкіл. На теперішній час різні заклади освіти мають свої підходи до формування її змісту, які, по суті, й відбивають зміст дискусій стосовно розуміння адміністративної процедури. І в більшості випадків для вивчення пропонується матеріал, який відображає широкий підхід до тлумачення адміністративної процедури. Очевидно, що з прийняттям Закону про адміністративну процедуру ці програми мають бути змістовно переглянуті.

4. Вбачаємо доцільним включення навчальної дисципліни «Адміністративна процедура» або «Загальна адміністративна процедура» в магістерські програми, пов'язані з проблематикою публічного адміністрування, адміністративної юстиції. Будувати такі програми варто на ідеї глибокого занурення в проблематику адміністративної процедури, вивчення зарубіжного досвіду та практичному розв'язанні кейсів.

5. Структурно навчальна програма з адміністративної процедури (доречніше, все ж говорити про загальну адміністративну процедуру) має складатися з 2-х частин (модулів):

I. Загальні положення про адміністративну процедуру

II. Адміністративне провадження.

У залежності від спрямованості магістерської програми ця структура може бути доповнена розділом про особливості

адміністративного провадження у певній сфері публічного адміністрування або щодо конкретних справ.

В частині про загальні положення про адміністративну процедуру обов'язково слід розглядати понятійний апарат Закону про адміністративну процедуру, правове регулювання порядку прийняття адміністративних актів, принципи адміністративної процедури, правовий статус суб'єктів провадження – адміністративних органів, учасників адміністративного провадження, заінтересованих осіб та осіб, які сприяють розгляду справи (експертів, фахівців, перекладачів, свідків).

Друга частина – адміністративне провадження – має бути наповнена інформацією про зміст етапів і стадій провадження, про конкретні процедурні дії та рішення, що вчиняються (приймаються) в їх межах. Студентам варто дати уявлення про види адміністративних проваджень (прості та складні), про строки в адміністративному провадженні. Окремий акцент слід зробити на відкликанні та визнанні недійсним адміністративного акту як окремих адміністративних проваджень.

Очевидно, що новизна та складність проблематики адміністративної процедури потребуватиме солідарності між викладачами різних правничих шкіл, узгодження та обговорення змісту навчальних програм, що безсумнівно, позитивно віддзеркалиться на якості викладання дисципліни, підготовки юристів і врешті-решт, на темпі просування України в євроінтеграційному напрямку.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

*Список використаних джерел:*

1. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України 17 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
3. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text).

***МЕХ ЮЛІЯ ВОЛОДИМИРІВНА***

*кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права та  
адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

***ЧЕРВЯКОВА ОЛЕНА БОРИСІВНА***

*кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Довіра громадян до держави забезпечується, перш за все, шляхом впорядкованої процедури їхніх взаємовідносин.



Адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, за своєю суттю містить алгоритм дій, шлях, який веде до прийняття адміністративного рішення.

Функції, покладені Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) на публічну адміністрацію, а саме : надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу, потребують дослідження обставин справи та виявлення фактів, які свідчать на користь особи (виходячі з презумпції правомірності дій та вимог особи), а за їх відсутності – для прийняття негативного рішення. В процесі такої діяльності адміністративний орган має використовувати різноманітні джерела інформації, у тому числі й ті, які сформовані у вигляді числених інформаційних ресурсів у вигляді відповідних баз даних. При цьому суб'єкт владних повноважень через визначені законом загальні засади збирання та впорядкування інформації має необхідну свободу в цій сфері. Тож вид та обсяг інформаційного супроводження індивідуальної справи визначає владний суб'єкт - орган публічного адміністрування, так само і процедуру збирання інформації за власним розсудом, з власної ініціативи. Такий висновок впливає з положень ст.16 Закону щодо реалізації принципу офіційності, яка покладає на адміністративний орган обов'язок для вирішення справи встановлювати обставини, що мають значення для

вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі й без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Гарантією неприпустимості перекладення тягара доказування на особу слугують положення ст.16 Закону.

З іншого боку, як учасник адміністративного провадження, особа-заявник, має право з власної ініціативи витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи; знайомитися з матеріалами справи; бути заслуханою й надати пояснення та/або заперечення стосовно висновків, до яких дійшов адміністративний орган, у разі загрози прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

Інформація, яка обертається в адміністративному органі у зв'язку із вирішенням індивідуальної справи, має різний правовий режим, у тому числі й віднесена до конфіденційної. Переважну її більшість складають персональні дані, тобто відомості або сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути ідентифікована. Така інформація може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом як самою особою, так і законом. У випадку обробки персональних даних за згодою особи базовий Закон України «Про захист персональних даних» визначає, що йдеться будь-яку дію або сукупність дій, таких як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання,

адаптування, зміна, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних, у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем. Згода ж суб'єкта персональних даних є добровільним волевиявленням фізичної особи (за умови її поінформованості щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди. Серед фундаментальних прав суб'єкта персональних даних особливого значення набувають такі, як знати про джерела збирання та місцезнаходження персональних даних (може бути реалізовано під час ознайомлення із матеріалами адміністративної справи); отримувати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема, інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані (може бути реалізовано під час надання згоди на обробку персональних даних та в подальшому проведенні процедурних дій); на доступ до своїх персональних даних (може бути реалізовано під час ознайомлення з матеріалами адміністративної справи); знати механізм обробки персональних даних (може бути реалізовано під час надання згоди на обробку персональних даних) та ін. З огляду на це, не зовсім виваженими виглядають положення ч.2 ст.48 Закону про те, що подання особою заяви щодо вирішення її справи вважається наданням такою особою згоди на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної

інформації про неї, що міститься у витребованих документах та відомостях в обсязі, визначеному законодавством для вирішення відповідної категорії справ. Втім, а як же бути із забезпеченням прав суб'єкта персональних даних у зазначеній сфері (!?).

Функціонування органів публічного управління потребує створення та використання численних інформаційних ресурсів у вигляді відповідних баз даних, а саме : реєстрів, кадастрів, картотек тощо. В них, серед іншого, збираються та обробляються персональні дані фізичних осіб, доступ до яких інших суб'єктів має узгоджуватися із вимогами законів. Наприклад, ст.5 Закону України «Про публічні електронні реєстри» визначає, зокрема, такі об'єкти реєстрів, як інформацію про: фізичних осіб та їх окремі спеціальні статуси; документи дозвільного характеру; НПА та документи технічного характеру; судові рішення, виконавчі документи тощо. До базових віднесені : Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Єдиний державний реєстр адрес; Єдиний державний реєстр транспортних засобів та ін. Вочевидь, що інформація, яка накопичується у таких реєстрах має різний правовий режим обробки, втім ч.2 ст. 26 цього Закону в якості обов'язкової змістовної частини базового реєстру передбачає наявність в ньому вимог до обробки та захисту персональних даних, а також порядку обов'язкового інформування правоволодільця (особу, інформацію про яку внесено до публічного електронного

*Міжнародна науково-практична конференція*  
*«Адміністративна процедура:*  
*конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

реєстру) про запити будь-яких осіб щодо інформації про нього та належне йому майно, майнові, правові та інші спеціальні статуси, а також про збирання, оброблення, внесення такої інформації до відповідних реєстрів, її зміну та видалення.

Беззаперечно, що реалізація прав людини у повсякденному житті вимагає спрощення процедур. Втім, це не повинно здійснюватися за рахунок обмеження фундаментальних прав людини. Адже як наголошується у п.31 Додатку до Рекомендації № СМ/Rec (2007) 4 Комітета Міністрів РЄ «Керівні принципи у сфері надання державних послуг на місцевому та регіональному рівні», послуги необхідно створювати та організовувати, а управління ними здійснювати з врахуванням потреб громадян, а не адміністративних потреб.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

## **НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ**

**БАЛАКАРЄВА ІРИНА МИКОЛАЇВНА**  
*кандидатка юридичних наук,  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

17 лютого 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», яким регламентовано відносини суб'єктів владних повноважень з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Адміністративним актом відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону визнається рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Стаття 87 Закону закріплює умови правомірності адміністративного акту – прийняття компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття такого акта. Аналіз нормативних приписів дозволяє виокремити більш детальні вимоги до правомірності адміністративного акту: 1) його прийнято адміністративним органом, який має на це повноваження, або який використав дискреційні повноваження відповідно до закону; 2) він відповідає положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; 3) не порушує норми матеріального права; 4) та відповідає принципам адміністративної процедури. У разі невідповідності адміністративного акта даним вимогам його може бути визнано протиправним та скасовано в порядку адміністративного оскарження або судом.

Зазначимо, що справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи

бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження (п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України).

Предметом судової перевірки у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень їх відповідність критеріям, закріпленим ч. 2 ст. 2 КАС України. Зокрема, 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 даному контексті особливого значення набувають положення Закону про адміністративну процедуру щодо



принципів адміністративної процедури, оскільки суттєво доповнюють, розширюють зміст критеріїв визначених у ч. 2 ст. 2 КАС України.

Так, згідно ст. 4 Закону про адміністративну процедуру, її принципами є: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Наприклад, принцип законності адміністративної процедури полягає в тому, що адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом (ч. 1-2 ст. 6).

Здійснення дискреційного повноваження вважається законним, якщо воно передбачено законом; реалізується у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснено для досягнення законної мети; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Обґрунтованість полягає в тому, що адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи (ст. 8).

Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час прийняття адміністративних актів та процедурних рішень і вчинення процедурних дій. При прийнятті адміністративного акту має бути дотриманий необхідний баланс між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких він спрямований. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або впливає з його положень (ст. 11).

У статті 16 Закону розкривається зміст принципу офіційності, відповідно до якого 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, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Забороняється зобов'язувати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом, а також вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні суб'єкта владних повноважень.

Підсумовуючи, можна зазначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює базові правила, якими зобов'язаний керуватися суб'єкт владних повноважень у відносинах із фізичним чи юридичними особами при прийнятті та виконанні адміністративних актів. Нормативні ж приписи Кодексу адміністративного судочинства України закріплюють повноваження адміністративних судів перевіряти, наскільки законно, обґрунтовано та пропорційно суб'єктом владних повноважень реалізовано свої функції.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**БЄЛІКОВА МАРИНА ІВАНІВНА**

*кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри адміністративного права Національного  
юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) розроблено з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Необхідність прийняття єдиного нормативного акту, що уніфікував би процедури прийняття рішень індивідуального характеру, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, довгий час обговорювався в наукових колах, а в законодавчій площині про таку необхідність йшлося ще в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в 1998 році.

Тож прийняття Закону стало насправді історичною подією з точки зору гармонізації вітчизняного законодавства з європейським та ще й в умовах воєнного стану. Набрання

чинності положень Закону відбудеться 15 грудня 2023 року, крім положень пункту 8 Розділу IX в яких закріплено обов'язок Кабінету Міністрів України протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом; протягом 18 місяців з дня опублікування Закону вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності Закону.

Саме за цей час науковій спільноті необхідно активуватися ще з більшим завзяттям, оскільки від якості законодавства, що регулює сферу адміністративної процедури залежить дотримання прав, свобод та інтересів приватної особи, належне функціонування публічної адміністрації та розвантаження судів.

Ознайомившись зі змістом Закону було виявлені як його переваги, так і недоліки. Задля удосконалення положень Закону в майбутньому та до набрання ним чинності, вважаємо за необхідне акцентувати уваги лише на його дискусійних положеннях щодо понятійного апарату, сфери застосування Закону, правових категорій та ін. Про деякі з них буде йтися нижче.

Предмет правового регулювання охоплює порядок прийняття, оскарження в адміністративному порядку та виконання індивідуальних рішень суб'єктів публічного адміністрування, які названо адміністративними актами.

Тобто, інші форми (інструменти) публічного адміністрування і надалі залишаються не врегульованими, хоча й на них («іншу адміністративну діяльність адміністративних органів») поширюються визначені в законопроекті загальні принципи адміністративної процедури. Коло закріплених винятків з дії майбутнього закону дає загальне уявлення про відносини, на які він не поширюється [1]. Так, у частині другій статті 1 проекту Закону міститься лише кілька винятків щодо сфер публічного адміністрування, на які не поширюється дія закону (наприклад, застосування законодавства про захист економічної конкуренції), при тому не обгрунтовано чому саме цей виняток; в інших пунктах міститься різноплановий перелік відносин, у яких діє власне законодавство. Крім того, відповідно до редакції пункту 2 частини другої статті 1 проекту дія зазначеного Закону не поширюється на відносини, що виникають під час «судового провадження». За такого законодавчого підходу провадження у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчими органами, що виконують їх повноваження), органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом України про адміністративні правопорушення має здійснюватися з дня набрання чинності Законом України

«Про адміністративну процедуру» відповідно до його положень [2].

У «Прикінцевих та перехідних положеннях» узгоджено зміст Закону лише із Законом України «Про адміністративні послуги», жодних інших законодавчих змін до чинного законодавства Законом не передбачено, що в свою чергу створить чимало колізій на практиці, оскільки виходячи зі змісту статті 1 Закону його дія розповсюджується приміром й на контрольню-наглядові провадження. Приведення змісту Закону України «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до Закону не відбулося.

У пункті 1 частини першої статті 2 Закону розкривається визначення поняття «адміністративний орган», під яким розуміється «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації». Варто зауважити, що у Кодексі адміністративного судочинства України вживається термін «суб'єкт владних повноважень», визначення якого розкривається у пункті 7 частини першої статті 4 КАС України і розуміється як - «орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій...» [2]. Тобто понятійний та категоріальний апарат у Законі не відповідає вже існуючим

поняттям у адміністративно-процесуальному законодавстві, що знову ж таки не відповідає вимогам якості закону.

У статті 3 «Законодавство про адміністративну процедуру» 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». Тобто, зі змісту наведеної частини першої статті 3 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.

По-перше, у науковій літературі є різні підходи до розуміння поняття «законодавства». Залежно від обсягу поняття прийнято виділяти «законодавство» в широкому та вузькому значенні. За вузького підходу законодавство є сукупністю законів, за широкого – сукупністю всіх чинних нормативно-правових актів у держав [3]. В енциклопедіях та словниках визначення терміна «законодавство» часто надається у вузькому, широкому та найширшому його значеннях [4]. Крім того, виокремлюють традиційний (проміжний, серединний) та «поміркований» (універсальний, компромісний) підходи. Ці підходи залежать від елементів,



які складають законодавство. Так, при 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 судові рішення, рішення Конституційного Суду України. Зважаючи на положення Основного Закону, а саме статті 8, статті 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 в Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. №12/рп-98[5].

По-друге, опираючись на вищенаведене, одним з елементів правової категорії «законодавство» є міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Наразі чинним Законом України «Про міжнародні договори» одним із способів надання згоди на обов'язковість міжнародного договору передбачено ратифікацію – прийняття закону, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору. Як відомо, Україна в 1997 році ратифікувала Конвенції про захист прав та основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенцію), надавши їй статусу авторитетного джерела національного права, який має пріоритет перед нормами звичайних законів. Так, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності, встановлено інші правила, ніж ті, що

передбачені у відповідному акті внутрішнього законодавства, то застосовуються правила міжнародного. Це цілком відповідає положенням Віденської конвенції про право міжнародних договорів, яка заборонила учаснику посилались на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору. Тобто, Конвенція перетворилася на частину українського законодавства, що має пріоритет над звичайними законами (окрім Конституції України). Згідно із Законом про ратифікацію Конвенції Україна повністю визнає на своїй території дію конвенційної статті 46 щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. На підставі статті 17 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» українські суди зобов'язані застосовувати при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права. З цього приводу деякі теоретики права справедливо зауважують, що практики ЄСПЛ без Конвенції не існує, тому під нею слід розуміти рішення Суду, які виступають допоміжним джерелом права та стосуються практичного застосування положень Конвенції як основного джерела [6]. У Конвенції зафіксовано права і свободи, у зв'язку з реалізацією яких виникають суспільні відносини, регламентовані нормами адміністративного права, а тому зважаючи на вищенаведене, представникам публічної адміністрації та судам важливо враховувати практику ЄСПЛ під час застосування норм Конвенції [7]

Тобто, внесення до частини першої статті 3 Закону практики ЄСПЛ як частини законодавства про адміністративну процедуру є недоречним як з точки зору теорії права, так і з практичної реалізації. У випадку залишення без змін положень частини першої статті 3 Закону існує велика ймовірність того, що однорідні адміністративні справи в межах адміністративного провадження 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. У Законі не міститься шляхів подолання таких проблемних аспектів. Все 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.

Таким чином, підсумовуючи можна дійти до висновку, що положення Закону України «Про адміністративну процедуру» мають певні дискусійні аспекти, що потребують наукового та фахового дослідження.

*Список використаних джерел:*

1. Школик А. Оновлений варіант проекту Закону України "Про адміністративну процедуру". *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2020. Вип.70. С.129-135.

2. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475) від 16.03.2021 . URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3475&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3475&skl=10).

3. Дудар С. К. Теоретичні проблеми визначення юридичного терміну «законодавство» у вітчизняній юридичній науці. *Право і сусп-во*. 2014. №2. С. 3–9.

4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред.: Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й. 744 с.

5. Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. №12/рп-98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

6. Загальна теорія права: Підручник / За заг. Ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2016. 392 с.

7. Марченко О.О. Конвенція з прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. №4. 2017. №4. С.181-184.

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

**БРАТАСЮК ОКСАНА БОГДАНІВНА**  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
конституційного, адміністративного та фінансового права  
Західноукраїнського національного університету  
(Україна, м. Тернопіль)

**ГЕРЧАКІВСЬКА ОЛЬГА ЯРОСЛАВІВНА**  
здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти  
ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»  
Західноукраїнського національного університету  
(Україна, м. Тернопіль)

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ КОНТУРИ МИТНИХ ПРОЦЕДУР В ЄС ТА УКРАЇНІ**

13.06.2022 Президент України В. Зеленський підписав Закон України «Про адміністративну процедуру» №2073-ІХ від 17.02.2022. В контексті цієї події заступник міністра юстиції О. Банчук зазначив, що «дія Закону розповсюджується на: усі випадки, коли органи державного управління приймають рішення про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб або вживають будь-яких дій, що зачіпають права і свободи громадян; усі органи державного управління на всіх рівнях; усі сфери функціонування публічної адміністрації - реєстрація громадян, податки та митні збори, ліцензування, землекористування, дозволи на будівництво, соціальні виплати, пенсії, права ветеранів тощо» [1]. Таким чином, дія нового закону про адміністративну процедуру поширюється і на сферу митних

правовідносин, а зважаючи на отримання Україною статусу країни-кандидата щодо членства в Європейському Союзі, дослідження проблематики адміністративних, митних процедур в парадигмі зарубіжних орієнтирів та відповідно гармонізації українського та європейського законодавства є надзвичайно актуальним.

Теоретико-правову основу вивчення митних процедур, їх здійснення в Україні досліджували такі науковці як Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунєв, А.Д. Войцещук, І.Г. Бережнюк, А.О. Босак, Б.М. Габрічидзе, П.В. Пашко, О.Ю. Григор'єв, Л.А. Панкова, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, А.І. Крисоватий, В.П. Мартинюк, І.О. Іващук та ін. Водночас актуальними та не повністю розкритими залишаються питання гармонізації митних процедур в Україні з європейськими стандартами митної діяльності.

Популярна енциклопедія Вікіпедія дає наступні дефініції терміну «процедура» (від лат. *procedo* - «просуваюсь, проходжу») – це офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм, традицією порядок проведення якихось громадських заходів, послідовність дій при здійсненні якихось справ, розв'язанні проблем; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [2].

Доволі загальне визначення подає новий Закон України № 2073-IX від 17.02.2022, який регламентує «адміністративну процедуру» як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Більш змістовне

наповнення подане в розумінні «адміністративної справи», яка стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. Без сумніву, що у сфері митних правовідносин таким адміністративним органом є Державна митна служба України, яка наділена митним законодавством особливими дискреційними повноваженнями щодо здійснення митних процедур.

Вперше термін “митна процедура” вжито в статті 3 Конвенції про створення Ради митного співробітництва 1950 р., де серед функцій Ради згадано «забезпечення поширення інформації, що стосується митних правил і процедур» [3]. Загальні адміністративно-правові засади здійснення митних процедур в світовій та європейській практиці були регламентовані у наступних міжнародних угодах (Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18.05.1973 [4], Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі ВМО від 01.06.2005 [5], Угода СОТ про спрощення процедур торгівлі від 07.12.2013 [6], Митний кодекс Європейського Союзу 2016 р. [7] тощо).

Саме Кіотська конвенція стала тим прогресивним й гнучким нормативно-правовим актом, який дозволив уніфікувати міжнародні правила здійснення митних процедур і одночасно сприяв залученню більшої кількості країн. Конвенцію було розділено на дві окремі частини.

Перша – це тіло Конвенції, положення якої застосовуються без обмежень для всіх договірних сторін. Друга частина – це додатки (усього – 31), кожен з яких присвячений певній митній процедурі. Обов'язковий зміст кожного додатка становлять: митні терміни, стандарти і рекомендована практика. Таким чином, кожен окремий додаток, разом з тілом Конвенції, представляв собою окрему конвенцію.

Поряд з цим, автори цікавого наукового дослідження [8, с.15] приходять до висновку, що «у міжнародному правовому полі сутність поняття “митна процедура” не визначено. Зміст же цього поняття встановлено директивним методом – групуванням певних норм в окремі сукупності та спорідненням цих сукупностей спільною назвою “митна процедура”».

В українському нормативно-правовому полі поняття «митні процедури» вперше було зазначено у Наказі Державної митної служби України № 828 від 30.12.1998 «Про затвердження Типової технології митного контролю та митного оформлення товарів та інших предметів». Зокрема, «митні процедури» розумілись як здійснення контролю за дотриманням порядку переміщення товарів, їх огляд, оформлення документів, накладення митного забезпечення, перевірка вірності заповнення вантажної митної декларації, нарахування сум, що підлягають сплаті, підготовка статистичних даних та інші дії, що виконуються митними органами України відповідно до законодавства України в галузі митної справи [9].



Відповідно до п. 19 ст. 1 Митного кодексу України 2002 р., «митні процедури – це операції, пов’язані із здійсненням митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, митного оформлення цих товарів і транспортних засобів, а також із справлянням передбачених законом податків і зборів (п. 19 ст. 1)» [10]. Вважаємо, що така конкретизація поняття «митна процедура» є доволі вдалою і зрозумілою, адже характеризує прикладні аспекти митного адміністрування, а саме – митний контроль, митне оформлення та порядок сплати митних платежів.

В Митному кодексі України 2012 р. дефініція «митна процедура» набула наступного змістовного наповнення: «Митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання» [11]. Водночас розмитість означення «митної процедури» в новій редакції кодексу доповнюється і доволі загальним трактуванням «митних формальностей» як сукупності дій, що підлягають виконанню відповідними особами і органами доходів і зборів із метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи.

Логічне поєднання та пояснення семантики понять «митні формальності-митні процедури» знаходимо в дослідженні [12, с.42], де на основі розвитку та уніфікації митних практик багатьох країн з’ясовано наступну архітектоніку термінів:

– «митні формальності» – оперативний рівень;

- «митна процедура» – тактичний;
- «митна система», «митне законодавство», «митні техніки» – стратегічний.

В європейському митному законодавстві характеристика митних процедур знайшла відображення в нормативно-правових актах ЄС, зокрема в Модернізованому митному кодексі ЄС (2008 р.) [13], в ст. 4 «Визначення» митна процедура представлена тільки трьома різновидами: «12. «Митна процедура» означає будь-яку з (таких процедур), до яких товари можуть бути поміщені відповідно до цього Кодексу: (а) випуск для вільного обігу; (b) спеціальні процедури; (c) експорт».

З 01.06.2016 в ЄС набув чинності Митний кодекс Європейського Союзу (Union Customs Code, UCC), затверджений Регламентом Європейського парламенту і Ради ЄС № 952/2013. Цей документ визначив правові рамки митних правил і процедур на митній території ЄС, адаптованих до сучасних торгових моделей і електронних засобів; завершення переходу до безпаперового та повністю електронного митного середовища; запровадження більш швидких митних процедур для сумлінних і надійних економічних операторів (АЕО) тощо.

Домінантною метою впровадження UCC стала гармонізація усіх митних процедур та митних правил в рамках єдиного митного простору Європейського Союзу. Цей процес триває і сьогодні, а імплементаційний перехідний період для деяких митних процедур і формальностей продовжено до 2025 року.

В доповнення до Модернізованого митного кодексу ЄС були прийняті також Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 648/2005 та Директива Комісії (ЄС) № 1875/2006, в яких регламентовані митні процедури та встановлено принцип здійснення контролю безпеки і захищеності щодо товарів, які перетинають митний кордон ЄС. З метою підвищення безпеки руху товарів і захищеності міжнародної торгівлі, зростання ефективності митного оформлення, а також зменшення адміністративного впливу держави Комісією ЄС було розроблено взаємозалежні інформаційні системи: Система контролю імпорту (ICS), Система контролю експорту (ECS), Система обміну даних про транзит (NCTS).

Потрібно наголосити, що в контексті євроінтеграційних прагнень України 23.06.2022 розпочала роботу фінальна оціночна місія Генерального директорату з питань оподаткування та Митного союзу Європейської комісії (DG TAXUD), основним завданням якої є оцінка готовності України приєднатися до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарам, а також застосовувати NCTS на міжнародному рівні. За результатами цієї місії ЄС буде ухвалено рішення щодо можливості приєднання України до міжнародних митних конвенцій. Вважаємо, що це сприятиме безперечним перевагам бізнесу в розвитку зовнішньоекономічної діяльності та забезпечить можливість обміну митною інформацією з 35-ти країнами Європи.

Таким чином, в теоретичному та прикладному аспектах митну процедуру доцільно вважати основною засадничою дефініцією для розвитку митного законодавства України. В контексті його гармонізації із європейськими митними стандартами варто напрацювати модель окреслення контурів митних процедур, які в тому числі не суперечили б новому українському закону про адміністративну процедуру. Переконані, що, враховуючи підхід до адміністративної процедури як сфери визначеного правового режиму функціонування суб'єктів публічного та приватного права, потрібно уніфікувати митну сферу діяльності та митне законодавство в державі.

*Список використаних джерел:*

1. У Мініюсті пояснили, що змінить Закон про адміністративну процедуру. URL : <https://sud.ua/ru/news/publication/241129-u-minyusti-poyasnili-scho-zminit-zakon-pro-administrativnu-protседuru>.

2. «Процедура». URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B0>.

3. Convention establishing a customs co-operation council (1950) [Електронний ресурс]. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/7E31EB9C9DC24D7984C217508F05D9E8.ashx>

4. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18.05.1973 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/995\\_643/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/995_643/page)

5. Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976\\_003#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_003#Text).

6. Trade Facilitation Agreement. URL: [http://wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/bali\\_texts\\_combined\\_e.pdf](http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/bali_texts_combined_e.pdf)

7. Union Customs Code. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code_en)

8. Кунєв Ю., Баязітов Л. Визначення сутності та змісту основних митно-парвових понять: «митна процедура». *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2014. № 2. С. 7-23.

9. Про затвердження Типової технології митного контролю та митного оформлення товарів та інших предметів : Наказ Державної митної служби України № 828 від 30.12.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0032-99/828-98>.

10. Митний Кодекс України від 11 липня 2002 р. № 92-VI. URL: <https://tax.gov.ua/arhiv/podatкова-baza-do-nabrannya-chinnosti-podatkovim-kodeksom/normativno-pravova-baza/kodeksi-print-59018.html>.

11. Митний Кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/4495-19>.

12. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Д.В. Приймаченка. Дніпро : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 272 с.

13. Community Customs Code (Modernised Customs Code) // Regulation (EC) No. 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code). URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/customs/do0001\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/customs/do0001_en.htm)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**БУХАНЕВИЧ ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ**  
*доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
імені Леоніда Юзькова  
(Україна, м. Хмельницький)*

**МОРОЗ ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**  
*аспірант кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
імені Леоніда Юзькова  
(Україна, м. Хмельницький)*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ, КЛЮЧОВІ ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ**

Визначальною ознакою розвитку адміністративного права у розвинутих демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб з публічною адміністрацією. Прагнення підвищувати ефективність діяльності публічної адміністрації, демократизація та гуманізація такої діяльності зумовлені розвитком суспільства та ускладненням управлінської системи держави. Однак у цих надзвичайно

важливих питаннях вітчизняне адміністративне законодавство не повною мірою відповідає рівню розвитку суспільства і системи управління, потребам системи управління, оскільки взаємодія публічної адміністрації з громадянами значною мірою зберігає риси, притаманні радянській системі управління, ігноруючи більшість принципів адміністративних процедур, які діють у демократичних країнах світу.

Загалом необхідно зазначити, що нехтування процедурами розробки та прийняття індивідуальних адміністративних актів є звичним явищем для усіх пострадянських держав. Хоча в нашій державі вже протягом тривалого часу з 2012 року діє Закон «Про адміністративні послуги» [1]. Звичайно, він не став базою для регулювання усіх адміністративних процедур, але врегулював багато важливих питань у взаємовідносинах особи і публічної адміністрації та започаткував основи побудови сервісної демократичної держави в Україні. Зокрема, цим Законом було визначено саме поняття адміністративних послуг та врегульовано порядок реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання цих послуг. Чи не найбільшим досягненням цього Закону є закладення правових основ організації та діяльності центрів надання адміністративних послуг, які посприяли налагодженню доступних та зручних умов для взаємовідносин особи і публічної адміністрації. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів

надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 3 листопада 2020 року № 943-IX [2] вдосконалено правове регулювання порядку надання електронних адміністративних послуг.

Значна роль у правовому регулюванні адміністративних процедур належить підзаконним нормативним актам, які, втім, є розрізненими, таким, що суперечать один одному. Крім того, такі акти перевантажені внутрішньорганізаційними нормами, що, в свою чергу, призводить до того, що громадяни залишались пасивними об'єктами владної діяльності органів публічної адміністрації, а не повноправними суб'єктами публічно-правових відносин. Однак цілісного нормативного акта, який би передбачав *уніфіковані правила стосунків фізичних та юридичних осіб із державою – замість десятків розрізнених та суперечливих нормативних актів донедавна не було. І лише 17 лютого 2022 року. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [3], 13 червня 2022 року Президент України його підписав.*

Разом з тим державно-правова практика зарубіжних країн показує, що провідні держави світу давно вже взяли за основу людиноцентристську модель публічного адміністрування. В цих країнах уже багато десятків років іде активна робота по прийняттю й застосуванню уніфікованих законів, в яких закріплюються загальні процедурні правила діяльності публічної адміністрації. Поява цих законів стала результатом боротьби із кризами публічного



адміністрування, які виникали у тих чи інших державах. Так, історично перший у Європі та й в усьому світі закон про адміністративні процедури був прийнятий в Австрії у 1925 році в період поглиблення фінансово-економічної кризи. Як зазначав свого часу відомий австрійський вчений-адміністративіст Ганс Шеффер, завданнями цього новаторського у всіх відносинах закону були радикальна стандартизація та спрощення адміністративних процедур та створення чіткого і такого, що підлягає правовому захисту статусу індивідуальних суб'єктів. Все це підкріплювалось дієвою системою адміністративного судочинства [4, р. 871].

Приклад Австрії було запозичено багатьма державами. Так, протягом 30-х – 60-х років 20-го століття подібні закони були прийняті у Польщі, Угорщині, колишніх Чехословаччині та Югославії. У 1946 році у США було прийнято Федеральний Закон «Про адміністративну процедуру США». Однак справжнім революційним імпульсом розвитку законодавства про адміністративні процедури надало прийняття у 1976 р. відповідного закону у ФРН. Саме німецька модель адміністративної процедури була запозичена більшістю не лише європейських країн, але й у всьому світі.

Подібні закони діють сьогодні і в країнах пострадянського простору. В Азербайджані – це Закон «Про адміністративне провадження», в Грузії – Загальний адміністративний кодекс. Загалом, до недавнього часу Україна залишалась єдиною країною в Європі, якщо не

враховувати рф, у якій не було загального законодавчого регулювання адміністративної процедури.

В нашій державі дискусії що прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» велись досить давно, ще із 1998 року, коли було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні [5]. У 2004 році було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу, були спроби його затвердити. Розроблялись і вносились до Парламенту і проекти законів «Про адміністративну процедуру» (№ 8413 від 29 грудня 2001 року, № 5462 від 29 квітня 2004 року, № 2789 від 18 липня 2008 року, № 11472 від 3 грудня 2012 року, № 9456 від 28 грудня 2018 року). Однак ці законопроекти так і залишились на рівні обговорень. Для їх прийняття не вистачало ні розуміння справжньої важливості врегулювання цього питання, ні політичної волі. І лише законопроект № 3475, зареєстрований 14 травня 2020 року із багатьма зауваженнями і пропозиціями був, врешті, прийнятий Верховною Радою України.

Цим Законом закладаються принципово нові засади взаємовідносин між громадянами, представниками бізнесу та державою, засновані на цивілізаційному підході, що, безумовно наближає нашу державу до стандартів Європейського Союзу, в державах-членах якого подібні закони є обов'язковою складовою права на «належне врядування».

Найпершим здобутком нового Закону «Про адміністративну процедуру» слід назвати визначення та детальну регламентацію принципів, на основі яких

здійснюються адміністративні процедури. До таких відносяться: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності й розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності і розумного строку; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту. При цьому підкреслюється, що принципи адміністративної процедури поширюються також на адміністративну діяльність органів публічної адміністрації, яка не вимагає прийняття адміністративних актів.

Закон має і ряд інших позитивних новел. Зокрема, забезпечується покращення комунікації між громадянами і публічною адміністрацією, безпосередня участь громадян у прийнятті рішень, право висловити свою позицію й бути вислуханими до моменту прийняття відповідного рішення; встановлюється обов'язок органів публічної адміністрації забезпечувати збір документів та інформації, необхідних для прийняття рішення (раніше цей обов'язок лежав на громадянах), обґрунтовувати свої негативні рішення та пояснювати порядок їх оскарження;

Важливим елементом Закону є положення про адміністративні акти. Прийнятий Закон в кращих традиціях німецької моделі регулювання питань адміністративної процедури закріплює універсальні вимоги до форми та

змісту адміністративних актів, порядку набрання ними чинності (з моменту доведення до відома особи, стосовно якої прийнято цей акт), підстави визнання актів нікчемними, підстави визнання їх недійсними, створення умов для оскарження адміністративних актів в адміністративному (позасудовому) порядку до вищого або того ж самого органу, у якому функціонуватиме комісія для розгляду скарг із можливістю залучення представників громадськості).

Попри усі позитивні новели Закону «Про адміністративну процедуру», слід зазначити, що він не позбавлений низки недоліків.

Перше, на чому варто наголосити, що межах одного закону неможливо врахувати організаційні особливості порядку здійснення повноважень усіма органами публічної адміністрації, оскільки вони мають різне призначення і покликані виконувати різні завдання.

Окрім того, визначені у цьому Законі правила адміністративного провадження (Розділ IV Закону) [3] є дуже схожими із правилами судочинства. Це стосується, зокрема, законодавчих положень стосовно досліджень обставин справи та збирання доказів, пояснень і зауважень учасників адміністративного провадження, пояснень свідків, спеціалістів, призначення експертизи. Це ж стосується і визначеного у ст. 55 Закону [3] повноваження адміністративних органів здійснювати огляд на місці та огляд речей.

Викликає заперечення і положення про застосування адміністративним органом примусових заходів впливу до

зобов'язаної особи, передбачене статтею 99 Закону. На нашу думку, це питання не повинно бути предметом регулювання цього Закону, адже невиконання нормативних приписів є правопорушеннями, питання встановлення яких і притягнення винних до юридичної відповідальності повинні займатись правоохоронні, а не адміністративні органи. Тобто питання застосування примусових заходів впливу у разі невиконання адміністративного акта повинно регулюватись Кодексом України про адміністративні правопорушення.

В цілому ж прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» заповнило прогалини вітчизняного адміністративного права, які західне законодавство давно заповнило, що сприятиме уніфікації порядку прийняття адміністративних актів, забезпечувати раціональність, транспарентність діяльності публічної адміністрації, убезпечить приватних осіб від адміністративного свавілля, допоможе подолати корупцію. Цей нормативний акт став загальним, уніфікованим нормативно-правовим актом, за яким визначається алгоритм дій органів публічної адміністрації та прийняття ними рішень, а фізичні та юридичні особи можуть оскаржити дії та рішення органів публічної адміністрації. Реалізація положень цього Закону сприятиме підвищенню ефективності та прозорості прийняття рішень органами публічної адміністрації, визначеності у її взаємовідносинах із приватними особами, які звертаються для реалізації своїх прав і інтересів і стане невід'ємною частиною реформи публічного адміністрування з урахуванням європейських прагнень України.

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 3 листопада 2020 року № 943-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року № 2073-IX URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

4. Schäffer H. Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law. *EuropeanReview of Public Law*. Vol. 17. 2005. № 2. P. 871.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р.№ 810/98 (редакція від 28.05.2006 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ГЕГЛЮК ОКСАНА МИКОЛАЇВНА**  
*аспірантка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **АКРЕДИТАЦІЯ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Одним із пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я є збереження і зміцнення здоров'я населення як найбільшої соціально-економічної цінності та одного із основних факторів національної безпеки держави. Указане, в свою чергу зумовлює необхідність удосконалення нормативно-правової регламентації адміністративної процедури у зазначеній сфері. Серед різновидів адміністративної процедури в сфері охорони здоров'я провідне місце займає ліцензування та акредитація закладів охорони здоров'я.

Відповідно до п. 1 Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затверженому постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765 акредитація закладу охорони здоров'я – це офіційне визнання наявності у закладів охорони здоров'я умов для якісного, своєчасного, певного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам. Саме державній акредитації закладів охорони здоров'я належить провідна роль серед різноманітних

заходів перевірки та стандартизації якості послуг, які надаються медичними закладами.

Акредитація закладів охорони здоров'я є засобом забезпечення якості та безпеки надання медичних послуг, що гарантує наявність відповідних умов надання даних послуг, якість професійної діяльності її працівників, а також відповідність медичного закладу встановленим критеріям.

З 30 січня 2018 року, враховуючи зміни до чинного законодавства (ст. 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ) процедура державної акредитації є добровільною для всіх закладів охорони здоров'я незалежно від їх відомчого підпорядкування, форми власності, профілю та рівня надання лікувально-профілактичної допомоги чи лікувальних послуг. Але в такому випадку заклади, які не мають акредитаційного сертифікату, не можуть видавати лікарняні листки, надавати медичні послуги у сферах допоміжних репродуктивних технологій і трансплантації та проводити клінічні випробування.

Правову основу акредитації закладів охорони здоров'я становлять: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я» від 15.07.1997 № 765, Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про вдосконалення акредитації закладів охорони здоров'я» від 14.03.2011 № 142, яким затверджено Стандарти акредитації закладів охорони здоров'я, Критерії акредитації закладів охорони здоров'я та Положення про



Головну акредитаційну комісію при Міністерстві охорони здоров'я України.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дозволяє виділити такі основні етапи процедури акредитації закладів охорони здоров'я:

1) ініціювання адміністративного провадження. Акредитація закладів охорони здоров'я належить до різновидів заявної адміністративної процедури, проводиться за заявою медичного закладу, до якої додаються документи, згідно затвердженого переліку. Акредитаційна комісія у двомісячний строк з дня подання закладом заяви про проведення акредитації здійснює розгляд поданих закладом документів на предмет їх відповідності встановленим вимогам.

2) розгляд та вирішення справи. Акредитаційною комісією формується склад експертної групи, до якої крім спеціалістів, фах яких повинен відповідати профілю та напрямкам діяльності закладу, в обов'язковому порядку включаються спеціалісти з питань метрології, охорони праці, державної санітарно-епідемічної служби та кадрового забезпечення. Експертна група проводить оцінку відповідності закладу охорони здоров'я та формує висновок, у якому зазначаються пропозиції щодо акредитації закладу та присвоєння останньому на підставі затверджених Міністерством охорони здоров'я України критеріїв акредитації відповідної акредитаційної категорії (друга, перша, вища) або відмови в акредитації.

3) прийняття та оформлення адміністративного акту. Акредитаційна комісія у місячний строк приймає рішення про акредитацію закладу та присвоєння йому певної акредитаційної категорії або про відмову в акредитації, або про необхідність проведення у місячний строк повторної експертної оцінки, про що інформує заклад протягом 10 робочих днів. У разі прийняття рішення про присвоєння медичному закладу певної акредитаційної категорії, акредитаційна комісія видає сертифікат. Строк дії акредитаційного сертифіката не повинен перевищувати трьох років і визначається акредитаційною комісією з урахуванням рекомендацій, зазначених в експертному висновку.

Проаналізувавши процедуру акредитації закладів охорони здоров'я, на нашу думку, важливим є її подальше удосконалення, що повинно включати: 1) обов'язкову участь закладів охорони здоров'я в акредитації із формуванням розгорнутого звіту про якість роботи, що забезпечить практичну реалізацію одного з принципів адміністративної процедури – гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 2) створення незалежних експертних установ для перевірки закладів, зокрема і щодо оцінки якості надання медичної допомоги та захисту прав пацієнтів; 3) залучення до складу акредитаційної комісії представників установ, які не мають прямого підпорядкування органам управління охороною здоров'я (представників громадських організацій, органів місцевого самоврядування та науковців медичних закладів вищої

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

освіти), що забезпечить реалізацію принципу розсудливості (неупередженості) адміністративного органу. Такі заходи дозволять знизити можливі корупційні ризики, спростити та удосконалити процедуру акредитації, а залучення до участі в акредитації громадськості мінімізуватиме порушення прав громадян на отримання якісної висококваліфікованої медичної допомоги .

***ГЕОРГІЄВСЬКИЙ ЮРІЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ***

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
завідувач наукового відділу  
правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку  
Науково-дослідного інституту  
правового забезпечення інноваційного розвитку  
Національної академії правових наук України  
(Україна, м. Харків)*

**ПРОБЛЕМА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ  
ПРИ УДОСКОНАЛЕННІ ПОРЯДКУ КОМПЕНСАЦІЇ  
ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ НЕРУХОМОМУ МАЙНУ  
ПРИВАТНИХ ОСІБ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ  
РФ ПРОТИ УКРАЇНИ**

02.06.2022 року розпочала свою роботу урядова Комісія з аудиту збитків, завданих Україні внаслідок

збройної агресії Російської Федерації (далі Комісія з аудиту збитків), завданням якої є розробка методів відновлення завданої шкоди, які в подальшому будуть використовуватися нашою державою спільно з міжнародними партнерами для примусу РФ до репарацій на користь України [1].

Цю Комісію Кабінет Міністрів України утворив на виконання указу Президента України «Про визначення збитків, завданих Україні внаслідок війни» від 17.05.2022 року [2].

Зазначимо, що за інформацією Київської школи економіки станом на 08.06.2022 року зруйновано чи пошкоджено зокрема 44.8 млн. квадратних метрів житлового фонду на суму \$ 39,4 млрд. [3] і ці збитки не є остаточними і збільшуватимуться щодня продовження РФ війни проти України.

Отже, проблематика удосконалення чинних правових механізмів компенсування завданої агресором шкоди є наразі вкрай актуальною.

В цьому контексті наша увага зосереджена саме на процедурних особливостях адміністративного порядку такого компенсування та шляхах його можливого удосконалення.

Наразі правовідносини в сфері компенсування державою збитків, завданих війною РФ проти України приватним особам, врегульовано Порядком надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано

внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (далі за текстом – Порядок) [4].

При цьому, як вбачається з повідомлення, оприлюдненого 15.06.2022 року на офіційному сайті Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Кабінет Міністрів України 14.06.2022 року схвалив новий Порядок фіксації пошкоджень та руйнувань житлових будівель та споруд, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ. Текст цього Порядку досі не оприлюднено, але як вбачається з опису, що наводить Мінреінтеграції ним пропонується фіксувати пошкодження, зумовлені збройною агресією РФ, будівель та споруд не лише приватної та комунальної форми власності, а також державної; проводити обстеження пошкоджених об'єктів за рішенням уповноважених органів шляхом комісійного та/або технічного обстеження; конкретизувати напрями, за якими визнаються шкода та збитки об'єктів житлового фонду, житлово-комунального господарства та громадських будівель; встановити примірну форму та зміст акту комісійного обстеження [5].

До цього ж, 01.04.2022 року Верховна Рада України прийняла за основу Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» реєстраційний номер 7198 (далі за текстом – законопроект № 7198) [6].

До цього ж додамо, що 13.06.2022 року Глава Держави повернув до Парламенту довгоочікуваний Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі за текстом – Закон) [7]. Цей прогресивний та людино орієнтований Закон безперечно наближує Україну до європейських стандартів в сфері публічного управління. Зважаючи на те, що ним запроваджено уніфіковані правила взаємодії приватних осіб та держави, набрання ним чинності актуалізує проблему приведення у відповідність до нього інших актів адміністративного законодавства.

У цьому контексті не може бути винятком і Законопроект № 7198, який слід опрацьовувати до другого читання в напрямку приведення його у відповідність до профільного Закону задля уникнення законодавчих колізій під час його прийняття.

Отже, як нам уявляється, базовим в законодавчій оптимізації адміністративного провадження з компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії РФ проти України має бути насамперед дотримання принципів адміністративної процедури, які запроваджено профільним Законом.

Так, відповідно до статті 4 Закону принципами адміністративної процедури є верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк;

ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [7].

По-перше, статтею 3 Законопроекту № 7198 [6] встановлено, що для розгляду питань щодо надання компенсації виконавчий орган ради за місцем знаходження знищених та пошкоджених об'єктів нерухомого майна утворює Комісію з розгляду питань щодо надання компенсації, як тимчасовий колегіальний орган у складі п'яти осіб, до складу якого можуть у разі необхідності (за згодою) залучатися представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експерти, оцінювачі та суб'єкти оціночної діяльності, виконавці робіт (послуг), пов'язані із створенням об'єктів архітектури, представники міжнародних організацій.

При цьому, не є зрозумілими вимоги до осіб, які можуть бути включені виконавчим органом ради до складу цієї комісії.

Відсутність будь-яких вимог до членів цієї Комісії свідчить про недостатню юридичну визначеність та може призвести до недотримання принципів безсторонності (неупередженості), добросовісність і розсудливість адміністративного органу, зміст яких визначено в статті 9 та 10 Закону відповідно [7].

По-друге, стаття 10 Законопроекту № 7198 передбачає, що розгляд Комісією з розгляду питань щодо надання компенсації відповідної заяви зацікавленої особи

(отримувача компенсації) включає забезпечення проведення обстеження можливості/неможливості відновлення об'єкта нерухомого майна (крім випадків якщо забезпечення проведення такого обстеження отримувачем компенсації). В цій же нормі встановлено також, що таке обстеження проводиться щодо будівлі в цілому [6].

При цьому, ані в даній статті, ані в інших положеннях законопроекту № 7198 не визначено яким чином і ким саме буде здійснюватися зазначене обстеження.

Вважаємо, що така правова невизначеність в низці ключових процедурних дій суперечить таким принципам адміністративної процедури, як: 1) законність (стаття 6 Закону), відповідно до якого адміністративний орган має здійснювати адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законами України; 2) обґрунтованість (стаття 8 Закону), згідно з яким адміністративний орган має забезпечувати належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи, враховує всі обставини, що мають значення для її вирішення, зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом; 3) відкритість (стаття 12), за яким, зокрема, учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи; 4) ефективність (стаття 14), за яким



адміністративний орган, в тому числі, має організувати розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб тощо [7].

Не встановлено жодних вимог і до порядку обстеження, проведення якого може забезпечувати отримувач компенсації, що також є недоліком зазначеного законопроекту.

По-третє, зі змісту Законопроєкту № 7198 не є очевидним в який спосіб отримувачу компенсації забезпечуватиметься право бути заслуханим особами, що здійснюватимуть обстеження, а також Комісією з розгляду питань щодо надання компенсації, право висловити свої пояснення та/або заперечення щодо обставин пошкодження (руйнації) його майна, право на отримання інформації та консультацій від осіб, що здійснюватимуть обстеження, а також зазначеною Комісією з питань, що стосуються адміністративного провадження [6].

Відсутність в Законопроєкті № 7198 цих положень з одного боку свідчить про спрощення зазначеного адміністративного провадження, а з іншого боку унеможливорює оцінювати сам законопроєкт № 7198 як такий, що відповідає принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, встановленого статтею 17 Закону [7].

По-четверте, в пункті третьому частини першої статті 10 Законопроєкту № 7198 встановлено, що механізм отримання компенсації включає подання отримувачем

компенсації заяви про надання компенсації, розгляд Комісією з питань щодо надання компенсації відповідної заяви зацікавленої особи, та, що найголовніше з точки зору відновлення порушеного права – забезпечення виконавчим органом ради надання компенсації [6].

За статтею 12 Законопроєкту № 7198 передбачено, що джерелами фінансування компенсації є Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури України у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, міжнародна технічна та/або поворотна або безповоротна фінансова допомога або інші джерела, не заборонені законодавством України.

При цьому, наведений механізм отримання виконавчим органом місцевої ради фінансування із зазначених джерел, не містить, зокрема, загальних засад утворення зазначеного Фонду, органів його управління, процедур розпорядження акумульованими в ньому коштами, що не дозволяє оцінювати цей механізм як дієвий та такий, що відповідає принципам своєчасності та ефективності адміністративної процедури, встановлених статтями 13 та 14 Закону відповідно [7].

На нашу думку, зазначені недоліки в сукупності дозволяють дійти висновку про недотримання при прийнятті Законопроєкту № 7198 у першому читанні принципів адміністративної процедури, встановлених Законом, а отже підлягають усуненню до другого читання та прийняття його Верховною Радою України в остаточній редакції.

Зважаючи на викладене, нам уявляється доцільним висловити такі пропозиції з удосконалення законопроекту № 7198:

По-перше, зважаючи на введення і продовження в Україні воєнного стану [8], на нашу думку, було б доцільно, щоб такі Комісії утворювали не виконавчі органи рад, а відповідно до пункту 13 частини другої статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [9] обласні військові адміністрації.

По-друге, нам уявляється доречним включення до цього Законопроекту положення, яке дозволило б встановити базові кваліфікаційні вимоги та вимоги щодо неупередженості кожного члена Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації. Приміром, встановити наявність статусу публічного службовця, що дозволить кожному члену Комісії професійно та відповідально виконувати передбачену цим Законом функцію. Або передбачити право отримувача компенсації (постраждалої приватної особи) на відвід члена комісії в разі виявлення обставин, що свідчатимуть про його особисту зацікавленість в результатах розгляду питання щодо надання компенсації (наданні чи, навпаки, відмови в наданні компенсації тощо).

По-третє, вважаємо за доречне чітку регламентацію в цьому Законі сукупності всіх процедурних дій з обстеження об'єкту нерухомого майна та правил оформлення його пошкоджень чи руйнування та визначення яким органом, в якому складі, в який спосіб, за яких умов, з

використанням яких саме засобів фіксації здійснюватиметься таке обстеження.

По-четверте, було б доцільно в зазначеному Законопроекті передбачити право отримувача компенсації за його бажанням на його власну чи його представника участь як в обстеженні належного йому пошкодженого чи зруйнованого об'єкта нерухомого майна, так і участь в засіданнях Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації.

По-п'яте, сприяло б реалізації принципів своєчасності та ефективності адміністративної процедури включення до Законопроекту положень, в яких варто було б визначити загальні засади утворення зазначеного Фонду, порядок розпорядження акумульованими в ньому коштами, структуру органів управління, а також порядок взаємодії та надання розпорядником Фонду коштів, потрібних для сплати отримувачам компенсації, органам, при яких буде утворено відповідні Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації.

Вважаємо, що врахування цих пропозицій під час опрацювання Законопроекту № 7198 до його розгляду в другому читанні дозволить забезпечити дотримання принципів адміністративної процедури, встановлених профільним Законом, а отже і відповідність зазначеного законопроекту європейським стандартам публічного управління.

*Список використаних джерел:*

1. Віцепрем'єрка Ірина Верещук провела перше засідання Комісії з аудиту завданих Україні збитків внаслідок російської агресії: повідомлення Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 03.06.2022 року. URL: <https://minre.gov.ua/news/vicepremyerka-iryna-vereshchuk-provela-pershe-zasidannya-komisiyi-z-audytu-zavdanyh-ukrayini/> (дата звернення: 20.06.2022).

2. Про визначення збитків, завданих Україні внаслідок війни: указ Президента України від 17.05.2022 року № 345/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2022#Text>. (дата звернення: 20.06.2022)

3. За останніми обрахунками загальна сума прямих збитків інфраструктури становить \$103.9 млрд.: аналітичний звіт Київської школи економіки. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostannimi-obrahunkami-zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-stanovit-103-9-mlrd/>. (дата звернення: 17.06.2022).

4. Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації: постанова КМУ від 18.12.2013 р. № 947 в редакції постанови від 02.09.2020 року № 767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2020-%D0%BF#n33>. (дата звернення: 17.06.2022).

5. Уряд спростив порядок фіксації руйнування житла та споруд, пошкоджених через агресію Росії: повідомлення Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 15.06.2022 року. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/uryad-sprostyv-poryadok-fiksaciyi-ruynuvan-zhytla-ta-sporud-poshkodzhenyh-cherez-agresiyu/> (дата звернення: 20.06.2022).

6. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації: Законопроект України реєстраційний № 7198, прийнятий в першому читанні 01.04.2022 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=7198&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7198&skl=10). (дата звернення: 23.06.2022).

7. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 року 2073-IX. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834). (дата звернення: 23.06.2022).

8. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 23.06.2022).

9. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президент України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405/>. (дата звернення: 23.06.2022).

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***ДЕРЕЦЬ ВІКТОРІЯ АНАТОЛІЇВНА***

*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу проблем державного управління та адміністративного права  
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,  
експерт з питань публічної адміністрації ЦППР  
(Україна, м. Київ)*

**ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ  
ПРОЦЕДУРУ»**

В Україні нещодавно був прийнятий довгоочікуваний Закон «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон). Подібні нормативно-правові акти вже тривалий час діють в європейських країнах. Україна ж лише розпочне напрацьовувати практику його застосування. Набрання чинності Закону передбачено через 18 місяців з дня його опублікування, тобто з 15 грудня 2023 року. Враховуючи предмет регулювання Закону, потребують перегляду близько сотні законів, а також значна кількість підзаконних нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до цього Закону.

Серед науковців та фахівців, які займаються дослідженням проблематики адміністративної процедури, продовжує точитися дискусія з приводу того, які відносини мають складати предмет регулювання Закону та які мають бути винятки з нього. В європейських країнах це питання вирішується по-різному. Для прикладу

наведемо підхід до визначення предмету регулювання нормативно-правового акта про адміністративну процедуру держави-члена ЄС Республіки Польща. Чинний Кодекс про адміністративне провадження Республіки Польща (далі – Кодекс Польщі) був прийнятий ще 14 червня 1960 року та за 62 роки своєї дії зазнавав змін, в тому числі в частині предмету регулювання.

Закон України регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Кодекс Польщі регулює провадження: 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також в інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або за домовленістю вирішувати справи, зазначені у пункті 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами, зазначеними у пункті 2, 4) у справах видачі довідок, 5) накладення адміністративних штрафів; 6) європейського адміністративного співробітництва; 7) у справах скарг і пропозицій у



державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій.

Тобто, предмети регулювання Закону України та Кодексу Польщі мають як спільне, так і відмінне. Закон України має вужчий предмет регулювання, ніж Кодекс Польщі. У нашій державі розпочинається становлення та з часом відбуватиметься розвиток уніфікованого правового регулювання відповідних відносин. У майбутньому правозастосовна практика вкаже на подальші напрями розвитку предмету регулювання Закону України, і з часом предмет його регулювання може змінюватися.

Відповідно до Кодексу Польщі сторонами відносин адміністративного провадження можуть бути не лише орган влади й особа, а й виключно органи влади, як, наприклад, під час розв'язання спорів про компетенцію та в ході європейського адміністративного співробітництва. На нашу думку, в Україні модель відносин, сторонами яких є суб'єкт, який уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції, та особа (фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізична особа - підприємець, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридична особа, створена згідно із законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України), варто зберегти.

Щодо розв'язання в Україні спорів про компетенцію, зокрема, між органами виконавчої влади, то це передбачено Кодексом адміністративного судочинства. Хоча, на нашу думку, ці спори не повинні вирішуватися в судовому порядку. Такі питання має вирішувати орган влади, який є вищестоящим щодо органів, між якими виникла суперечність щодо компетенції.

Окремої уваги заслуговує питання правового регулювання європейського адміністративного співробітництва. У Кодексі Польщі закріплено, що органи публічної адміністрації Польщі надають допомогу органам інших держав-членів ЄС, якщо це передбачено законодавством ЄС. Допомога передбачає, зокрема, надання інформації про фактичні та юридичні обставини і процесуальну діяльність в рамках юридичної допомоги. Компетенція органів влади щодо надання допомоги визначається на підставі положень Кодексу, якщо законодавство ЄС не містить інших норм.

Орган публічної адміністрації Польщі, який надає допомогу, повідомляє суб'єкта, якого стосується допомога, про надання допомоги. Також орган публічної адміністрації іншої держави може подати обґрунтований запит про допомогу офіційною мовою ЄС. Якщо заява містить формальні недоліки, надається 14 днів з дати повідомлення про них для їх усунення. Якщо орган-заявник вчасно не усуне формальні недоліки, або будуть відсутні законні підстави про надання допомоги, заява повертається органу-заявнику. Розгляд заяви відбувається

у строк, визначений законодавством ЄС, а якщо такий строк не визначений – без зайвих зволікань.

Органи публічної адміністрації Польщі також можуть звертатися за допомогою до органів інших держав-членів ЄС, якщо це передбачено законодавством ЄС. Запит про допомогу повинен містити обґрунтування та подаватися мовою, узгодженою із органом влади іншої держави.

На нашу думку, норми про європейське адміністративне співробітництво могли б бути особливо корисними для України у зв'язку з тимчасовим перебуванням у Польщі великої кількості громадян України, які були змушені залишити Україну через війну. Застосування механізму європейського адміністративного співробітництва могло б сприяти та прискорювати вирішення багатьох адміністративних справ.

Загалом досвід Польщі в частині правового регулювання європейського адміністративного співробітництва вартий уваги як у контексті вирішення адміністративних справ, так і для більш широкої співпраці з відповідними владними органами інших держав. Тому, враховуючи євроінтеграційний вектор руху України, у вітчизняному законодавстві в перспективі можна закріпити механізм відносин за участю органів публічної адміністрації України на кшталт відносин європейського адміністративного співробітництва. Але зробити це в іншому, ніж Закон України «Про адміністративну процедуру», законі.

І в Законі України, і в Кодексі Польщі є винятки, на які їх дія не поширюється. Дія Закону України не поширюється на відносини, що виникають під час: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання); 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель; 6) нагородження державними нагородами та відзнаками; 7) здійснення помилування.

Обговорюється питання про внесення до переліку виключень Закону відносин, які регулюються Податковим

Кодексом України та Митним Кодексом України. Прихильники такого підходу посилаються на специфіку таких відносин та наявне обґрунтоване їх правове регулювання. Прихильники протилежної точки зору вважають, що правове регулювання відносин осіб з податковими та митними органами не повинно відрізнятися від правового регулювання відносин осіб з іншими органами публічної адміністрації.

Приписи Кодексу Польщі не застосовуються до провадження у справах, врегульованих законом від 29 серпня 1997 року – Податкове положення, за винятком положень розділів IV, V, VIII. А також не застосовуються у карних фінансових справах; у справах, належних до компетенції польських дипломатичних представництв і консульських установ, якщо спеціальними приписами не встановлено інше. Але Рада Міністрів (Уряд) Польщі прийняттям розпорядження може поширити дію приписів Кодексу повністю або частково на ці справи; у справах, що впливають з організаційної підпорядкованості у відносинах між державними органами та іншими державними організаційними одиницями, зі службовою підпорядкованості працівників органів і організаційних одиниць, якщо окремими положеннями не встановлено інше.

Розгляд пропозицій не підпадає під дію Закону України, але є предметом регулювання Кодексу Польщі.

Отже, в подальшому предмет регулювання Закону може зазнавати змін, виходячи з потреб відповідних

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

відносин, практики застосування самого Закону та врахування досвіду європейських країн у питанні адміністративної процедури.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

2. Про адміністративне провадження: Кодекс Республіки Польща від 14.06.1960 р. (зі змінами та доповненнями) // <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

***ЗАДИРАКА НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА***

*доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
(Україна, м. Київ)*

## **ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Законодавче врегулювання адміністративної процедури дає можливість зменшити стратегічно слабке становище людини перед органами влади, саме завдяки правовому зв'язуванню та покладенню на публічну адміністрацію обов'язків перед громадянином вдається врівноважити

сторони та компенсувати відносно слабкість особи у відносинах з державою [1, 25]. Саме тому прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» є надзвичайно актуальним та довгоочікуваним.

Як вказує Е. Шмідт-Ассманн, «вчення про критерії публічно-адміністративної діяльності звертається до основоположних питань правомірного, розсудливого й практичного здійснення публічного адміністрування. Критерії утворюють «нормативні орієнтири публічно-адміністративної діяльності» у націленому на правильність значенні, яке виходить за межі правомірності: рівноправність, відповідальність, ощадливість, ефективність, транспарентність, прийнятність тощо. Вони є гарантіями раціональності публічно-адміністративної діяльності. З точки зору історії розвитку, вони збагачуються завдяки ідеї права та завдяки скарбниці досвіду загальних роздумів про справедливість і практичність, які практика обґрунтування інших правничих систем часто визначає чіткіше» [2, с. 358].

Важливо сформувати чітке уявлення про структуру та природу принципу транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. Оскільки якісні партнерські відносини між інститутами влади та суспільством повинні носити ознаки ділового співробітництва, а також містити елементи стримувань та противаг з боку громадянського суспільства, що сприятиме ефективному здійсненню громадського

контролю за діяльністю органів публічної адміністрації та конструктивному діалогу.

Сучасні наукові підходи до аналізу принципу прозорості в суспільстві та державі засвідчують намагання сформуванню чіткого уявлення про структуру та природу принципу прозорості та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні, прозорість – гарантія довіри до владних інституцій і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами. Довіра суспільства до органів публічної влади прямо залежить від рівня їх прозорості, оскільки з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику та долати протиріччя між суспільними та державними інтересами.

Підтримуємо позицію Л. Р. Наливайко, М. Ю. Романова, які розглядають прозорість як складну теоретико-правову категорію, що змістовно поєднує в собі такі принципи як «прозорість», «відкритість», «гласність», публічність», «підзвітність», доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Принцип прозорості, як складна теоретико-правова категорія, глибоко поринає у історію і має певні витoki, що поряд з цим мали і свої власні умови та причини, з огляду на сучасні євроінтеграційні процеси в Україні даний факт є позитивним, якщо дивитись на прозорість крізь



призму перспективи дослідження та можливої імплементації до національного законодавства з метою утвердження принципів правової держави [3, с. 56].

Прозорість можна визначити як рівень обізнаності діям влади, відкритість як функціональну характеристику влади щодо демонстрації своєї діяльності, гласність як характеристику влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед особами, що її обрали, а підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю.

У широкому етимологічному значенні під транспарентністю розуміють інформаційну прозорість. Транспарентність органів публічного управління є якісною характеристикою діяльності органів публічної адміністрації, що базується на трьох основних елементах – відкритості, прозорості та доступності, які у взаємозв'язку визначають інтегративний зміст досліджуваного поняття [4, с. 44].

В світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності державного управління для широкого громадського контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством [5], що свідчить про вагомість відповідного принципу та нагальну необхідність його впровадження у національне законодавство.

*Список використаних джерел:*

1. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право Юридичний журнал. 2002. № 5. С 25-30.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. 2-ге вид. перероб. і допов. / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Ситоїд. К.: К.І.С., 2009. 552 с.

3. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. Екологічне право. 2016. № 1–2. С. 55-59.

4. Єсімов С.С., Бондаренко В.А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. Випуск 1. С. 42–49. URL: [http://www2.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/biblioteka/sps/SPS\\_2018\\_1/09.pdf](http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/sps/SPS_2018_1/09.pdf).

5. Співак Д. П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] Політологічні записки. 2011. № 4. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***ЗЕЛІНСЬКА ЯНА СЕРГІЇВНА***  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **НЕПРИПУСТИМІСТЬ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВАМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА**

Інтеграційні процеси України у європейський простір останнім часом набули масштабного характеру, в яких важливу роль відіграє вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема щодо адміністративної процедури. У 2022 році був підписаний довгоочікуваний Закон України «Про адміністративну процедуру», який ще більш наближає Україну до європейського простору. У першу чергу, це пов'язано з тим, що адміністративна процедура направлена на реалізацію прав приватних осіб. Однак, слід відзначити, що головною передумовою для досягнення завдання будь-якого виду адміністративної процедури є дотримання принципів адміністративної процедури.

Так, під принципами адміністративної процедури розуміють головні ідеї (засади), що визначають правила розгляду, прийняття та виконання адміністративного акта органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції. Зокрема, до принципів адміністративної процедури відносять верховенство права,

законності, рівності учасників процедури перед законом, використання повноважень із належною метою, принцип безсторонності, добросовісності, розсудливості, презумпції правомірності дій і вимог приватної особи та інші [1, С.182-185]. Одним із принципів адміністративної процедури є принцип добросовісності.

У ст. 10 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» визначається зміст принципів добросовісності і розсудливості, який полягає у наступному. Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі. Особа зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними [2]. Принцип добросовісності є універсальним та характерний як для приватно-правових відносин, так і публічно-правових відносин.

На противагу добросовісності може виникати зловживання правами та повноваженнями. У даному разі проаналізуємо саме зловживання правом. Якщо звернутися до юридичної природи зловживання правом, то слід відзначити, що його визначають як «явище», «правовий нігілізм», «правова дійсність», «негативна поведінка» та інше. Єдиного підходу до визначення зловживання права немає. Однак, слід відзначити, що принцип добросовісності полягає у недопущенні будь-якого зловживання права.

Зміст принципу добросовісності визначався у римській максимі «non concedit venire contra factum proprium» (ніхто не може діяти всупереч своїй попередній поведінці). У даному аспекті мова йде про позитивну мету, яка лежить як в основі принципу добросовісності, а саме – добросовісне використання прав приватними особами. Дотримання принципу добросовісності означає неприпустимість зловживання правом.

Етимологічне походження «зловживання правом» (англ. abuse of law) свідчить про використання чи реалізацію права всупереч суспільній меті. На думку Мілетич О. О., зловживання правом є способом здійснення права всупереч його змісту та соціальному призначенню, внаслідок застосування якого, суб'єкт завдає або намагається завдати шкоду іншим учасникам суспільних відносин [3, с. 9]. Ознаками зловживання правом є: 1) наявність у приватної особи права; 2) дії особи, що спрямована на реалізацію права; 3) використання права всупереч закону; 4) заподіяння шкоди суспільним інтересам; 5) настання негативних наслідків.

Слід констатувати, що зловживання правом може проявлятися на будь-якій стадії адміністративної процедури, а саме: 1) ініціювання провадження; 2) розгляду справи; 3) адміністративного оскарження; 4) виконання адміністративного акта. Кожна стадія є логічно-послідовною, а прояви зловживань правом будуть унеможлиблювати досягнення мети конкретної адміністративної процедури. Види та способи зловживань правом буду залежати від

самого виду адміністративної процедури. Наприклад, до видів адміністративної процедури належать ліцензування, дозвільна, реєстраційна, контрольно-наглядова та інші. Кожна адміністративна процедура чітко врегульована законодавством та має певну мету. Загальними способами зловживання правом для багатьох видів адміністративної процедури може бути: 1) подання необгрунтованої заяви, клопотання, скарги; 2) неподання необхідних документів; 3) створення перешкод у збиранні та фіксуванні інформації про певні факти; 4) невиконання покладених обов'язків; 5) ухилення від вчинення дій, які сприяють виконанню адміністративного акта.

Слід резюмувати, що для запобігання будь-яким проявам зловживання правами під час адміністративної процедури необхідне комплексне дотримання принципів адміністративної процедури, а також законодавче закріплення принципу неприпустимості зловживання правом, визначення можливих видів, способів та юридичних наслідків зловживання правом. Запровадження таких заходів буде мати важливе значення для якісного здійснення адміністративної процедури та буде позитивним чином впливати на досягнення завдання адміністративної процедури.

*Список використаних джерел:*

1.Адміністративне право: підручник за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

2. Про адміністративну процедуру : проект Закону України № 3475 від 14.05.2020 URL.: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

3. Мілетич О. О. Зловживання правом : теоретико-прикладний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : 10.00.01. Київ, 2015. 19 с.

### ***ЛЬНИЦЬКИЙ ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ***

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(Україна, м. Львів)*

## **ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ ТА ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРОТИПРАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: PRO ET CONTRA**

Дослідження змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ (надалі – Закон), зважаючи на глобальність предмету його регулювання для цілей функціонування системи публічного управління, породжує величезну кількість питань. Причиною цього є як запровадження нових інститутів, так і сьогоденна колізійність норм Закону із чинними нормативно-правовими актами. Значною мірою від того, як протягом відведеного «перехідного» 18-місячного періоду вдасться виправити

колізії, залежатиме успіх реалізації нового Закону, а отже побудови адміністративної процедури за визначеними ним правилами.

Двома важливими прикладними аспектами Закону, на мою думку, є винесені у назву тез положення про нормативне значення практики адміністративних органів, а також запровадження диференціації нікчемних та недійсних адміністративних актів. При цьому, обидві ці новели отримують різну оцінку з позицій використання для захисту прав, свобод та інтересів особи у адміністративній процедурі.

Тривалий час, визначеність та послідовність практики діяльності адміністративних органів незаслужено була вилучена з предмету дослідження при оцінці законності адміністративної процедури та її результатів. Посилання на попередню практику адміністративного органу, розбивалося об аргументи про розгляд справ «тут і зараз» на підставі визначення індивідуальних обставин та їхнього значення для кожної конкретної адміністративної справи. Однак, насправді, таких особливостей при реалізації відповідного повноваження, може бути і не стільки багато або ж їхнє диференціююче значення є очевидно перебільшеним для висновку про застосування відповідної норми. Посилання на попередню практику було неспроможним, оскільки і жоден нормативно-правовий акт прямо не закріплював необхідність її врахування.

Натомість, вже тривалий час безспірним фактом на рівні міжнародних та національної системи правозахисту України є те, що принцип правової визначеності, як



складовий елемент верховенства права (ст. 8 Конституції України), має загальне значення для функціонування усього механізму держави та покликаний забезпечувати перш за все стабільне правове становище індивіда шляхом вдосконалення процесів не лише правотворчості, але й правозастосування [1, с. 54]. Очевидно, що для забезпечення вимог визначеності у результатах діяльності означення правозастосування стосується не лише судової діяльності, але й, в тому числі, адміністративної процедури. А підп. 1 ч. 1 ст. 4 Закону про яку спеціально розкриває як окремі елементи принципу верховенства права – законність та юридичну визначеність.

Принцип правової визначеності має на меті забезпечення адаптацію поведінки індивіда до нормативних умов правової дійсності, впевненість особи у своєму правовому становищі та захист її від свавільного втручання з боку держави. Ідентичною є мета й іншого принципу, який, як і правова визначеність, є однією із найважливіших складових верховенства права та правової держави – принципу правової безпеки, який *inter alia* передбачає захист довіри особи до надійності свого правового становища. Аналіз практики Європейського Суду з прав людини доводить, що, вживаючи термін «правова визначеність» (англ. *legal certainty*), суд вдається до певного роду поєднання вимог правової визначеності та вимог принципу правової безпеки [2, с. 7].

Крім того, аналізуючи у аспекті дотримання гарантій Конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод у діяльності органів публічної влади, Європейський Суд з прав людини усталено підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини. як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (див. рішення у справах «Баєлер проти Італії» [ВП], заява № 33202/96, п. 120; «Онер'їлдіз проти Туреччини» [ВП], заява № 48939/99, п. 128; «Magadat.com S.r.l. проти Молдови», заява № 21151/04, п. 72, від 08.04.2008 р. і «Москаль проти Польщі», заява № 10373/05, п. 51, від 15.09.2009 р.) (п. 70 рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України», заява № 29979/04 від 20.10.2011 р.)..

Двома прямими приписами, які надають практиці адміністративного органу тепер обов'язкового значення джерела правозастосовного (за аналогією з концепцією професора В. Решоти – «джерел переконливого характеру» [3, с. 274, 293]) є ч. 4 ст. 8 Закону, яка розкриває вимогу принципу обґрунтованості, вимагаючи надати належне обґрунтування у адміністративному акті, якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, а також, підп. 4 ч. 3 ст. 6 цього ж Закону критерієм законності здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважає, в тому числі, вибір рішення адміністративного органу без відступлення від попередніх рішень, прийнятих

тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Як демонструє практика діяльності Верховного Суду, навіть для нього проблемним є однозначне встановлення однаковості та подібності конкретних правовідносин.

За висновками Великої Палати Верховного Суду, подібність правовідносин означає тотожність суб'єктного складу учасників відносин, об'єкта та предмета правового регулювання, а також умов застосування правових норм (зокрема, часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин). При цьому, зміст правовідносин з метою з'ясування їх подібності визначається обставинами кожної конкретної справи (п. 32 постанови від 27.03.2018 р. у справі № 910/17999/16; п. 38 постанови від 25.04.2018 р. у справі № 925/3/7, п. 40 постанови від 25.04.2018 р. у справі № 910/24257/16).

Термін «подібні правовідносини» може означати як такі, що мають лише певні спільні риси, так і правовідносини, що є тотожними, тобто такими самими як інші. Подібність правовідносин визначається за їх елементами: суб'єктами, об'єктами та змістом (правами й обов'язками суб'єктів правовідносин) [4].

Цікавим є й питання отримання особою, яка не була учасником інших адміністративних проваджень доступу до належних, достатніх та достовірних доказів для проведення нею оцінки додержання або ж відступу адміністративним органом попередньої практики.

Не зважаючи на озвучену проблему, визначення практики адміністративного органу у однакових чи подібних справах безперечно сприятиме можливості утвердження рівня захисту прав, свобод та інтересів особи у адміністративній процедурі за рахунок визначеності, зростання рівня відповідальності адміністративного органу за результати своєї діяльності, забезпечення рівних підходів при вирішенні справи.

Натомість, реалізація у законодавстві концепції диференціації протиправних адміністративних актів на нікчемні (ст. 77 Закону) та недійсні (ст. 89 Закону) здатна зумовити проблеми при застосуванні цих положень на практиці саме з позицій отримання особою належного захисту власних прав, свобод чи інтересів.

Прийнятий адміністративним органом адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема: 1) в адміністративному акті, прийнятому в письмовій формі, відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв; 2) відповідно до законодавства адміністративний акт може бути прийнятий лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано; 3) адміністративний акт прийнято адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень; 4) виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину; 5) виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим. Нікчемний адміністративний акт не набирає чинності (ч.ч. 1, 2 ст. 77 Закону).

Слід схвально поставитися до того, що не зважаючи на «зовнішню схожість», у Законі не простежується аналогія із цивільним законодавством, де нікчемність правочину не потребує його встановлення у судовому порядку, а такий є нікчемний в силу законодавчого припису. За адміністративною процедурою законодавець передбачає, що адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта, а особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду.

Зважаючи на спеціально-дозвільний принцип (ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України), що, водночас, є презумпцією правомірності діяльності публічної адміністрації до офіційного її спростування, особа у публічно-правових відносинах не повноважна самостійно робити формальний висновок про недоліки діяльності адміністративного органу. А сформульовані критерії нікчемності (поза межами таких, що стосуються форми акта) є самі по собі складними для встановлення, навіть, з професійної юридичної точки зору – вирішення питань про встановлення компетенції суб'єкта владних повноважень на прийняття адміністративного акта, кваліфікації вимоги як злочинної або об'єктивно неможливої до виконання.

На сьогодні проблемним видається і відсутність серед повноважень адміністративного суду, перелічених у ч. 1 ст. 5, ч. 2 ст. 245 КАС України, можливості визнання

нікчемності адміністративних актів. І якщо, в принципі, перелік способів захисту в адміністративному судочинстві не є вичерпним, питання наслідків встановлення протиправності нормативних та індивідуальних актів достатньо категорично вирішено КАС України та відповідні підходи є аксіоматичними на практиці. Тож, мінімум, повноваження адміністративного суду у цьому питанні мають бути доповнені.

Згідно з ч. 1 ст. 86 Закону визнання недійсним протиправного адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів проводиться самим адміністративним органом шляхом прийняття адміністративного акта у випадках та порядку, встановлених законом.

Порівнюючи ч. 2 ст. 87 Закону, в якій сформульовані критерії протиправності адміністративного акта, звертає увагу той факт, що підстави нікчемності та недійсності є значною мірою на сьогодні однопорядковими – викладені відмінними формулюваннями, але практично наповнені єдиним змістом (прийнятий адміністративним органом, що: а) не мав на це повноважень; б) використав дискреційні повноваження незаконно; суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; порушує норми матеріального права; не відповідає принципам адміністративної процедури). Тож яким чином адміністративний орган розмежовуватиме у своїй діяльності підстави для нікчемності та недійсності Закон не дає

відповіді, крім загальної оціночної ознаки, що для нікчемних актів такі недоліки є «очевидні значні».

Багато запитань виникає з приводу розвитку практики застосування обмежень щодо можливості визнання недійсними адміністративних актів при необхідності врахування наслідків для особи відкликання або такому визнанні (не на шкоду особі), істотності причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта, інших обставин, що стосуються справи, законного інтересу (довіри) особи щодо збереження чинності адміністративного акта, а також публічних інтересів, прав і законних інтересів інших осіб.

Абсолютна точність формулювань недосяжна і в жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини, через що необхідно уникати надмірної жорсткості у формулюваннях та відповідати обставинам, що змінюються, означає, що багато законів неминуче мають більшою або меншою мірою нечіткі формулювання. Тлумачення та застосування таких актів залежить від практики (рішення «Санді таймс» проти Сполучено Королівства від 26.04.1979 р., п. 49; рішення «Олссон проти Швеції» від 25.03.1988 р., п. 61). Якщо вона не сформульована з точністю, достатньою для того, щоб надати змогу громадянину регулювати свою поведінку: він має бути спроможним – якщо потрібно, після відповідної консультації – передбачити такою мірою, наскільки це є розумним за даних обставин, наслідки, які можуть впливати з його дій (рішення «Фельдек проти Словаччини» від

12.07.2001 р., п. 56). Водночас, ступінь чіткості закону, значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також кількості та статусу тих, кому закон адресований. Ступінь чіткості, який треба забезпечувати при формулюванні конституційних положень, з огляду на загальний характер, може бути нижчим, ніж в інших законах (рішення «Реквені проти Угорщини» від 20.05.1999 р., п. 34-35).

І хоча Закон «Про адміністративну процедуру» є фундаментальним у сфері свого регулювання, його переобтяження оціночними загальними поняттями, особливо що стосується сфери реалізації прав, свобод та інтересів особи у відносинах з публічною адміністрацією є вкрай небезпечним.

Додатково ч. 3 ст. 87 Закону сприйняла та закріпила впроваджувану тривалий час у судовій практиці одну з дуальних концепцій «фундаментального порушення» - «Порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта». Так, у діяльності Верховного Суду трапляються «казуси» ігнорування порушень порядку реалізації процедури, які складно пояснити (наприклад, справа про допустимість невідання акту податкової перевірки усіма інспекторами – Постанова Верховного Суду від 19.06.2020 р. у справі № 140/388/19 з окремою думкою, підписаною чотирма суддями).



На противагу цьому, у своїй Постанові від 25.07.2019 р. у справі № 826/13000/18 Верховний Суд звернув увагу, що правова процедура (fair procedure – справедлива процедура) є складовою принципу законності та верховенства права і передбачає правові вимоги до належного прийняття актів органами публічної влади. Встановлена правова процедура є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час прийняття рішень та вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлення до особи, її дотримання входить у легітимні очікування особи, яка діє добросовісно, що є елементом правової визначеності у відносинах між особою та органом публічної влади. Порушення правової процедури тягне висновок про однозначну протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, виходячи з порушення вимог ст. 3 Конституції України (п.п. 55, 58-60, 62) [5].

Таким чином, визначення у законі будь-якого елемента реалізації повноважень відповідним суб'єктом є складовою частиною правової процедури їхнього використання – способу прийняття рішень (вчинення дій чи бездіяльності), що визначені Конституцією та законами України.

Надавати можливість самому адміністративному органу здійснювати оцінку щодо впливу порушення адміністративної процедури на правомірність акта при визначенні наявності підстав для визнання його недійсним є недалекоглядно і надає практично необмежений розсуд.

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

*Список використаних джерел:*

1. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі характеристики. *Наукові записки НаУКМА. Т.103: Юридичні науки*. 2010. 53-55.
2. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА. Том 64: Юридичні науки*. 2007. 3–9.
3. Решота В.В. *Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування*: монографія. Львів. 2018. 356.
4. Постанова Верховного Суду від 06.04.2021 р. у справі № 617/724/16-а (адміністративне провадження № К/9901/19679/18) Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96049958> (дата звернення: 23.06.2022 р.)
5. Постанова Верховного Суду від 25.07.2019 р. у справі № 826/13000/18 (адміністративне провадження № К/9901/14431/19) Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83244213> (дата звернення: 23.06.2022 р.)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ЄСИМОВ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
(Україна, м. Львів)*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У США, НІМЕЧЧИНІ ТА ФРАНЦІЇ**

В умовах побудови правової держави особливого значення набувають питання захисту прав громадян, індивідуальних підприємців, комерційних та некомерційних організацій у відносинах з державними органами та органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі проблемами, що перешкоджають позитивному соціально-економічному розвитку країни, продовжують залишатися адміністративне свавілля та корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування. Відсутність чи суперечливість законодавства, бюрократична заплутаність процедур реєстрації, ліцензування, сертифікації, узгодження інвестиційних проектів створюють проблеми на шляху реалізації конституційних прав і свобод громадян. Завдання, що стоять перед державою та суспільством, вимагають перегляду правового регулювання взаємовідносин виконавчих органів, фізичних і юридичних осіб.

Ознайомлення зі світовим досвідом організації взаємодії виконавчих органів та приватних осіб призводить

до переосмислення наукових підходів до поняття та змісту адміністративного процесу.

Одним із важливих інститутів для побудови ефективної взаємодії приватних осіб та державних органів у зарубіжних демократичних державах визнаються адміністративні процедури. Більшість фахівців розглядають адміністративні процедури як інститут, що забезпечує становлення правової держави та реалізацію норм, закріплених у Конституції України.

Дослідження адміністративних процедур у країнах Європейського Союзу було висвітлено у наукових виданнях: «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України»; збірнику матеріалів «Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині»: «Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права» [1-3].

Як зазначає М. Жуков, у багатьох країнах давно існує законодавство у сфері адміністративної процедури. Наприклад, у Грузії є Загальний адміністративний кодекс, прийнятий у 1999 році, в Азербайджанській Республіці – Закон «Про адміністративне провадження», у Сполучених Штатах Америки – Федеральний Закон США «Про адміністративну процедуру», прийнятий 11 червня 1946 року, у Федеративній Республіці Німеччина – Закон «Про адміністративну процедуру», у Республіці Польща – Кодекс адміністративного провадження [4].

Низку положень щодо адміністративних процедур

закріплено у загальноєвропейських актах: Резолюція Комітету міністрів Ради Європи 77 (31) про захист особи відносно актів адміністративних органів (від 28.09.1977 р.), Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (80) щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (від 11.03.1980 р.) та Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (від 17.09.1987 р.) [4].

Підходи до регулювання адміністративних процедур можна умовно звести до трьох основних – американського, німецького та французького.

У Франції, у Німеччині та Сполучених Штатах Америки систематизації зазнали не всі норми, що регулюють діяльність владних суб'єктів, а лише норми, що визначають взаємовідносини публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами.

У середині минулого століття найбільш радикальним був підхід, розроблений в Сполучених Штатах Америки. Федеральний закон «Про адміністративну процедуру» (Administrative Procedure Act) встановив єдину процедуру, що оформляє публічно-адміністративну діяльність, діяльність з підготовки та прийняття індивідуальних і нормативних актів, а також діяльність щодо оскарження та вирішення скарг у досудовому порядку [5].

Суб'єкт, який вступає у сферу діяльності органів публічної влади, які мають право визначати статус приватних осіб, підпадає під дію єдиних правил.

Закон США «Про адміністративну процедуру» йде не шляхом формально-знеособленого опису стадій адміністративної процедури, а шляхом встановлення взаємопов'язаних прав і обов'язків адміністративного органу та громадянина [6].

Виявляються особливості провадження окремих видів управлінської діяльності: діяльності, пов'язаної з прийняттям індивідуальних актів (наказів); нормотворчої діяльності адміністративних установ; діяльності з видачі ліцензій (різноманітних дозволів).

Федеральний Закон США «Про адміністративну процедуру» короткий за обсягом, ємний за змістом і революційний за наслідками – цілеспрямовано та методично змінив характер регульованих адміністративно-правових відносин. Він встановив горизонтальну взаємодію між владними та невладними суб'єктами, закріпивши за громадянами права ініціювати адміністративну процедуру та брати участь, а за адміністративною установою – обов'язки здійснювати відповідно до приписаних правил.

Чітке визначення прав і обов'язків учасників адміністративних відносин, послідовності дій дозволило узгодити процедурні норми із загальними принципами природного правосуддя, визнаними у США. Штати розробили свої закони про адміністративну процедуру, що конкретизують загальнообов'язкові положення федерального Закону США «Про адміністративну процедуру».

На основі федерального Закону США «Про адміністративну процедуру» були прийняті відомчі

регулюючі акти адміністративних агенцій – органів виконавчої влади та незалежних агенцій, які отримали нормотворчі та квазісудові повноваження та повноваження визначати статус приватних осіб.

Була створена багатоступенева система правового регулювання адміністративних процедур, обумовлена федеративним державним устроєм та функціональною децентралізацією управління. За такої складної побудови система не уникла тенденцій до набухання та потребує періодичного перегляду актів регулювання.

Реформа А. Гора 1990-х років. була спрямована на приборкання відомчої нормотворчості, а доповідь «Національний огляд ефективності виконання», що проголосила концепцію, поставила завдання дерегулювання та спрощення актів управління, прийнятих адміністративними установами [7].

Публічно-адміністративна діяльність у США підпорядковується правилам єдиної адміністративної процедури, принципи та норми якої однаково значимі, обов'язкові та зрозумілі органам і громадян.

Федеральними адміністративними агентствами в США (administrative agencies) є всі федеральні виконавчі департаменти (федеральні міністерства), крім Державного департаменту та військових департаментів, незалежні агентства, урядові корпорації та регулюючі комісії.

Американський підхід передбачає розробку єдиної адміністративної процедури та закріплення в одному законі, сприйняли багато держав. Зокрема, в Іспанії та Італії норми

загального закону діють у всіх галузях та, на відміну від США, на всіх рівнях публічного управління (центральному, регіональному, місцевому) [8, с. 82-100]. Додаткове підзаконне законодавство допускається лише для регіональних автономних спільнот.

У Грузії та Литві закони про адміністративні процедури, як у США, поширюються на нормотворчу діяльність адміністративних органів [8, с. 82-100].

У окремих країнах законодавство про адміністративні процедури розвивається по німецькому зразку та стосується лише індивідуальних адміністративних актів та публічно-правових договорів, обмежуючись питаннями підготовки, прийняття та дії.

Сфера застосування законодавства про адміністративні процедури Німеччини менше сфери регулювання Закону США «Про адміністративну процедуру» у зв'язку з тим, що воно не поширюється на сфери податкових і соціальних відносин, які вважаються публічно-правовими, але регулюються відповідно до Податкового та Соціального кодексів.

Закон «Про адміністративні процедури» (Verwaltungsverfahrensgesetz) Німеччини 1976 р. досить об'ємний (містить 103 параграфів) і значно докладніше, ніж федеральний Закон США «Про адміністративну процедуру», регламентує адміністративне провадження [9].

Він закріплює основні засади адміністративної процедури; види та статус учасників; характеристики адміністративного акта та публічно-правового договору,



правила та умови дії.

Поряд із загальною адміністративною процедурою Закон ФРН «Про адміністративні процедури» встановлює правила проведення спеціальних адміністративних процедур: формальної; що здійснюється єдиною адміністративною установою; щодо затвердження планів; діяльності на громадських засадах. Закон детально описує права учасників процедури та передбачає значну кількість винятків із загального порядку застосування. Зокрема, реалізація права громадянина на заслуховування диференціюється залежно від характеру акта, що готується – сприятливого або обтяжуючого.

Особливістю німецького закону є широке застосування адміністративного розсуду у сфері адміністративних процедур. Наприклад, за винятком випадків, зазначених у Законі ФРН «Про адміністративні процедури», адміністративний орган на власний розсуд вирішує питання, чи буде він і коли здійснюватиме адміністративну процедуру; орган інформує учасників процедури про їхні права та обов'язки лише за необхідності [7].

Нормативні акти, аналогічні Закону Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративні процедури», прийнято у землях і громадах Німеччини. Німецький варіант правового регулювання обрали Латвія та Естонія.

Франція тривалий час відмовлялася від кодифікації адміністративних процедур, вважаючи, що це ускладнить захист прав громадян, ускладнить роботу службовців, а

додатковий до галузевого рівень законодавчого регулювання призведе до невиправданих адміністративних бар'єрів.

У результаті наукового та громадського обговорення було прийнято рішення про кодифікацію норм, що діють у сфері публічного управління, але в сучасній для континентальної Європи формі. Мова йде не про кодифікацію в класичному сенсі слова, а про консолідацію, коли вже діючі у різних правових актах норми систематизуються і входять у єдиний кодекс. Норми, що стосуються сфери регулювання кодексу, які згодом приймаються, інкорпорується у відповідні розділи та статті. Не включені до кодексу положення, прийняті щодо предмету правового регулювання кодексу, недійсні.

Таким актом став кодекс, який вирішує ширше коло завдань, ніж закон про адміністративні процедури, – Кодекс взаємовідносин суспільства та держави (*Code des relations entre le public et l'adminisrtation*), прийнятий у 2007 році [10]. Положення Кодексу поширюються на підготовку, прийняття та дія індивідуальних адміністративних актів, контрактів і угод публічної адміністрації, актів регламентації, на дії та бездіяльність адміністративних органів та їх посадових осіб.

Кодекс регулює право на доступ до адміністративних документів та інформації, право громадян на звернення до органів та установ публічної адміністрації. У Кодексі взаємовідносин суспільства та держави (*Code des relations entre le public et l'adminisrtation*), матеріально-правові та процесуально-правові норми, поєднуючись, не протиставляються.

Встановлення єдиної адміністративної процедури, у тому числі для здійснення підзаконної нормотворчості, сприяло б вирішенню проблем уніфікації законодавства, стабільності та гарантованості прав і свобод громадян, допомогло б зняти конфліктні відносини у суспільстві, гармонізувати взаємодію держави, суспільства та особи.

У даний час доцільно підтримати проект закону «Про адміністративну процедуру», прийняття якого стало нагальною необхідністю для демократизації та легалізації адміністративної діяльності в країні.

*Список використаних джерел:*

1. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів / пер. з нім. Київ : Нім. фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. 180 с.

2. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероблене та доповнене. Київ : К.І.С., 2009. 552 с

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

4. Жукова М. Закон про адмінпроцедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. 03.12.2021 р. URL. <https://uba.ua/ukr/news/8805/>

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

5. Administrative Procedure Act. URL.  
[https://www.law.cornell.edu/wex/administrative\\_procedure\\_act](https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act)

6. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. 2-е изд., перераб. Москва: Infotropic Media, 2013. 288 с. URL.  
<https://jurkniga.ua/contents/administrativno-processualnoe-pravo-germanii.pdf>

7. Моделі адміністративних реформ у англосаксонських країнах. URL.  
[https://pidru4niki.com/1663111658825/pravo/modeli\\_administrativnih\\_reform\\_anglosaksonskih\\_krayinah](https://pidru4niki.com/1663111658825/pravo/modeli_administrativnih_reform_anglosaksonskih_krayinah)

8. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.

9. Verwaltungsverfahrensgesetz. URL. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>

10. Code des relations entre le public et l'administration // [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Dernière mise à jour des données de ce code: 23 février 2022. URL.  
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/>

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ІГНАТЧЕНКО ІРИНА ГЕОРГІЇВНА**  
*кандидат юридичних наук, кандидат мистецтвознавства,  
доцент, доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ КУЛЬТУРНО-ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ**

Адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження [1], офіційно встановлений порядок розгляду та вирішення суб'єктом публічної адміністрації адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору [2, с.249].

Тобто в даному контексті мова йде про універсальну модель будь-якого адміністративного провадження, а останнє, у цьому сенсі, розуміється як вже власне розгляд та вирішення окремих справ, тобто конкретна активна дія відповідних суб'єктів або урегульований адміністративною процедурою процес розгляду справи, прийняття та виконання адміністративного акта [2, с. 249].

Значення адміністративної процедури і її законодавчого закріплення полягає у переосмисленні самої доктрини адміністративного права, яке стає відкритим для процесів міжнародного співробітництва. При цьому змінюються характеристики впливу норм цієї галузі права на суспільні

відносини, що становлять її предмет, на підставі синтезу норм національного законодавства та міжнародних стандартів у цій сфері.

Мова йде про те, що у правовій державі адміністративна процедура встановлює певні рамки дій суб'єктів публічної влади, закріплює гарантії прав громадян від свавілля останніх і набуває значення найважливішого інструменту реалізації принципу вищого порядку, у відповідності з міжнародними пріоритетами.

У ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплено право на належне урядування [3], проте це право трактується тільки в правоохонних цілях. Як універсальна модель урядування ця концепція остаточно оформилася з моменту прийняття Програми розвитку ООН ««Governance» для сталого розвитку людських ресурсів» (1997 р.) [4; 5]. У цьому документі основними принципами «Good Governance» було зазначено: (1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; (2) консенсус під час прийняття рішень; (3) зворотний зв'язок; (4) ефективність у проведенні державної політики; (5) відповідальність усіх учасників процесу; (6) прозорість; (7) рівноправність; (8) верховенство закону; (9) стратегічне бачення [6, с.140]. Ці положення співпадають із загальними принципами здійснення адміністративної процедури, закріпленими у ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1].

Підкреслюючи особливу важливість «належного урядування» слід зазначити, що система вищезначених принципів передбачає гарантію реального вирішення питань

загально-публічного інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як зокрема культурні права, коли державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб.

Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій і сприятимуть юридичній визначеності у правовідносинах, що складаються у культурно-інформаційній сфері.

Розвиток законодавства про адміністративну процедуру сприяє підвищенню якості адміністративних послуг у зазначеній сфері. Серед переліку цих послуг слід відмітити наступні їх різновиди, такі як-от: (1) реєстрація; (2) ліцензування; (3) звернення громадян; (4) контроль; (5) розробка та прийняття підзаконних актів публічного адміністрування тощо.

При цьому у правовому полі використовуються терміни «культурні послуги» і «адміністративні послуги в сфері культури», які несуть різне змістовне навантаження [7, с. 800], проте є однаковими за спрямованістю на забезпечення культурних прав людини, під якими розуміється особливий комплекс прав і свобод людини, гарантованих Конституціями та чинними законами держав, що надають можливості для самореалізації людини в сфері культурного і наукового життя.

Культурні права включають право на освіту, на участь у культурному житті і користування результатами наукових досягнень, а також на охорону моральних і матеріальних

інтересів авторів, що виникають у зв'язку з їх науковими, літературними чи художніми творами. Як і інші права людини, вони містять в собі двоєдині споріднені свободи: (а) свободу від держави, насамперед свободу творчості, і (б) свободу при посередництві держави. Їх визнання в якості прав людини покладає на держави юридичні зобов'язання щодо забезпечення кожному в країні можливості користуватися цими правами і надання засобів правового захисту в разі їх порушення. Відсутність захисту культурних прав може мати дуже серйозні наслідки, а відмова у їх здійсненні може зачіпати величезну кількість людей. Недотримання культурних прав може приводити до порушень інших прав людини. Тобто досить часто особам, які не вміють читати і писати й виразити власну думку, важче знайти роботу, брати участь у політичній діяльності або здійснювати їх право на вільне вираження думок [8, с.213].

Визначити культурні права можна через розуміння «прав в області культури». Такі визначення можна знайти, зокрема, в преамбулі до Загальної декларації про культурне різноманіття (Париж, 2 листопада 2001 г.) [9] і зауваженні загального порядку № 21 (2009) по праву на участь у культурному житті, прийнятому Комітетом з економічних, соціальних і культурних прав [10].

У цьому сенсі право на «належне урядування» можна теж віднести до культурних прав людини, оскільки воно охоплює право на «правозастосовну культуру» спілкування



людини і держави й розраховане на втілення європейських та загальнолюдських цінностей у цій царині.

Наразі Міністерством культури та інформаційної політики України надаються такі адміністративні послуги як: (1) реєстрація статутів (положень) релігійних організацій; (2) реєстраційні дії щодо юридичних осіб (релігійних організацій); (3) у сферах охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

Окремо вирізняються адміністративні послуги у сферах охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей у період дії правового режиму воєнного стану: (1) з видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України у період дії правового режиму воєнного стану; (2) з видачі дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою, у період дії правового режиму воєнного стану; (3) з погодження програм та проєктів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проєктів, реалізація яких може

позначитися на об'єктах культурної спадщини, у період дії правового режиму воєнного стану; (4) з погодження передачі власником або уповноваженим ним органом пам'ятки національного значення чи її частини у володіння, управління, користування (оренду) іншій юридичній або фізичній особі, у період дії правового режиму воєнного стану; (5) з погодження науково-проектної документації на виконання робіт із консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту та пристосування пам'ятки національного значення.

Отже, адміністративні послуги в сфері культури це результат здійснення владних повноважень публічною адміністрацією, компетенція якої розповсюджується на сферу культури, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів у даній сфері за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [6, с. 800].

Також у культурно-інформаційній та сфері освіти з боку держаних органів надаються різні послуги у царині: (1) кінематографії; (2) освітньої діяльності; (3) релігійної діяльності; (4) охорони культурної спадщини; (5) релігійної діяльності; (5) туризму, туроператорської діяльності; (6) фізичної культури та спорту.

Таким чином, адміністративна процедура, як універсальна модель проваджень у культурно-інформаційній сфері сприяє реалізації прав свобод і законних інтересів осіб,

а також виконання завдань і функцій органів публічної адміністрації. В основі цієї діяльності є сприяння реалізації культурних прав людини за схемою: «адміністративно процедура – принципи належного урядування – надання адміністративних послуг у культурно-інформаційній сфері надання культурно-інформаційних послуг– забезпечення культурних прав».

Подальша оптимізація адміністративної процедури у культурно-інформаційній сфері на державному та регіональному рівні має величезне значення для становлення і розвитку правової держави, особливо в умовах воєнного стану й необхідності збереження культурних цінностей у зазначених умовах.

*Список використаних джерел:*

1.Про адміністративну процедуру: Закон України 17 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>

2.Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. Загальне адміністративне право: Підручник / ред. В.С. Ковальський. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 565 с.

3.Хартія основних прав Європейського Союзу: Міжнародний документ Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text). (дата звернення: 22.06.2022).

4.Principles of good governance. URL: <http://msulocalgov.org/technicalassistance/Principles%20of%20Good%20Governance.pdf> (дата звернення: 22.06.2022).

5.Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15. By John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre.

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

2003 Institute on Governance. URL:  
[https://iog.ca/docs/2003\\_August\\_](https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf)  
[policybrief15.pdf](https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf) (дата  
звернення: 27.06.2022).

6.Шаульська Г.М. Принципи «належного врядування»: Перспектива провадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019, № 2 (66). С.140-143.

7.Кузьменко О.В. Курс адміністративного права: Підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-тє вид. доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 904 с.

8.Сутність та значення культурних прав людини у державі: *Наукові перспективи*. 2021. №10 (16). С. 206-224.

9. Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии (Париж, 2 ноября 2001 г.) URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/cultural\\_diversity.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cultural_diversity.shtml). (дата звернення: 22.06.2022).

10. Замечание общего порядка № 21. Право каждого человека на участие в культурной жизни (пункт 1 а) статьи 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам Сорок третья сессия 2–20 ноября 2009 года. URL: [http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEo vLCuW1a0Szab0oXT dImnsJZZ VQc5ReG9h KvddWC2ML5U76E6MiT6 DVIK7FdPiqn3 6dWorbLro NS48IJKcu9p MjIxUX5yMY Rn5mFTr RX8c9AJA2RD\\_](http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEo vLCuW1a0Szab0oXT dImnsJZZ VQc5ReG9h KvddWC2ML5U76E6MiT6 DVIK7FdPiqn3 6dWorbLro NS48IJKcu9p MjIxUX5yMY Rn5mFTr RX8c9AJA2RD_)(дата звернення: 22.06.2022).

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**КАЗАНЧУК ІРИНА ДМИТРІВНА**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та процесу  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
(Україна, м.Харків)*

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ДОСТУПУ ОСОБИ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ВАЖЛИВИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Незважаючи на військові дії на території України Верховна Рада України приймає виважені рішення стосовно змін до чинного законодавства. Таким важливим кроком на шляху до адаптації національного (у тому числі і адміністративного) законодавства до норм і стандартів законодавства Європейського Союзу стало прийняття у червні 2022 року Закону України «Про адміністративні процедури». Цей закон створює універсальні правила взаємодії між громадянами, бізнесом та державою, що дало змогу нашій країні стати ще на крок ближче до вступу у Євросоюз, Особливу увагу в тексті закону привертає закріплення принципу відкритості як важливого основоположного принципу діяльності адміністративного органу. Так, у ст. 12 закону вказано, що «адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням

адміністративного акта стосовно неї» [1]. А отже, учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи.

Тим самим впровадження європейського принципу – принципу відкритості в діяльність органів публічної влади актуалізувало необхідність створення ефективної системи громадського управління важливими сферами державного управління, і насамперед сферою охорони навколишнього природного середовища. У Стратегії інтеграції України до членства в Європейському Союзі основним напрямком забезпечення розвитку громадської активності визнано «... визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє середовище, участь громадськості, включаючи імплементацію Організаційної Конвенції, зокрема, шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийняттого рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації [2, с. 118]». При цьому розвиток інформаційних мереж і технологій отримання даних посприяли високому рівні очікувань громадян на доступ до інформації про стан довкілля, існуючі екологічні загрози для безпечної життєдіяльності в електронному вигляді. Слід зазначити, що абсолютну більшість українців турбують наслідки війни для довкілля. Так, за результатами Всеукраїнського опитування, яке у травні провів КМІС, Київський міжнародний інститут соціології на замовлення Проєкту АПЕНА 2, що фінансується Євросоюзом, переважна більшість людей

вважають одні й тіж довіклієві проблеми однаково критичними як для країни, так і для себе особисто. Адже це питання безпеки та здоров'я. Питання спільного майбутнього. Більше 59% українців вважають себе обізнаними щодо воєнних загроз для навколишнього природного середовища. Звідки населення бере таку інформацію? Кожен другий опитаний назвав джерело інформування, яке йде від держави, що є достатнім [3].

Втім, в умовах сьогодення процес доступу громадськості до інформації з природоохоронних питань, організація діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування із надання населенню адміністративних послуг стосовно стану охорони навколишнього природного середовища, як і їх якість залишаються ще на низькому рівні. Зокрема, адміністративне законодавство України в природоохоронній сфері лише частково відповідає вимогам Директиви 2003/4/ЄС від 28.01.2003 р. в частині надання публічної інформації природоохоронного характеру [4, с. 3]. Теж саме стосується і виконання Директиви 2011/92/ЄС щодо оцінки впливу на довкілля.

Така неузгодженість діючих нормативно-правових актів щодо забезпечення доступу громадськості до інформації природоохоронного характеру, відсутність механізмів належного інформування громадськості про стан довкілля, участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються навколишнього середовища вимагають приведення норм існуючих підзаконних нормативних актів до положень закону України «Про адміністративні

процедури». Також з метою забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань у рамках Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) та Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська Конвенція), стороною яких є Україна, постала необхідність у розробці загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у сфері природоохорони, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

У цьому контексті щодо вирішення проблеми з наданням громадянам вільного доступу до інформації про стан довкілля в електронному вигляді Уряд України в листопаді 2018 року схвалив Концепцію створення Загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» [5] – для надання громадянам вільного доступу до інформації про: стан довкілля та екологічні ризики/загрози для безпечної життєдіяльності; модернізації державного управління і цифровізації процесу надання адміністративних послуг у природоохоронній сфері у рамках комплексного впровадження механізмів електронного урядування та інформатизації органів державної влади і місцевого самоврядування [6, с. 194]. Нажаль, виконання її положень на практиці йде досить повільно. Не завжди уповноважені органи влади розуміють важливість розвитку системи електронних послуг.

Таким чином, пріоритетними напрямками у вирішенні



завдань щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються стану охорони навколишнього природного середовища в умовах воєнного стану та процесу євроінтеграції України є:

1) внесення змін і доповнень до таких нормативно-правових актів України, як Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», в яких юридично слід закріпити визначення «екологічної (природоохоронної) інформації», порядок і строки її оприлюднення, перелік контролюючих суб'єктів (органів), а також порядок притягнення до відповідальності за порушення права громадян на доступ до такої інформації, неможливості відмови у відповіді на запит тощо. Потребою часу є розробка в новій редакції Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», приведення його положень у відповідність з європейським законодавством;

2) розробка правових і організаційних механізмів щодо створення державної системи екологічної освіти, виховання та інформування, за допомогою якої забезпечувався б належний і прийнятний доступ особи до інформації з природоохоронних питань, ефективне впровадження новітніх інформаційних технологій (каналів) щодо оприлюднення такої інформації;

3) визначення та закріплення у Законах України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про адміністративні послуги» чітких критеріїв оцінки залучення громадськості до

природоохоронної діяльності, прийняття рішень, що стосуються природоохоронної сфери, з одночасним забезпеченням належного рівня системи моніторингу стану навколишнього середовища;

4) встановлення адміністративної відповідальності та порядку притягнення (внесення відповідних доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення) органів публічного адміністрування за надання неправдивої звітності/інформації/даних або ж ненадання інформації про стан довкілля до Загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»;

5) розвиток електронного урядування на рівні регіонів з метою підвищення якості адміністративних послуг шляхом: створення Порталу адміністративних послуг та державних екологічних реєстрів з електронними сервісами приймання документів для отримання адміністративної послуги, надання суб'єктам звернення пакетів вихідних документів, консультування з питань адміністративних послуг у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки; доступу до публічної частини екологічних реєстрів; розвитку системи безоплатної допомоги; зміцнення незалежності судів як базових умов реалізації права на доступ до правосуддя;

б) реалії воєнного стану вплинули на термін надання дозвільних документів. Але ризики скасування процедури оцінки впливу на довкілля набагато більші, ніж проблеми, які зараз виникли у бізнесу. Тому життя доводить необхідність відтворити підхід, передбачений законом

України «Про оцінку впливу на довкілля» та Директивою ЄС 2011/92/ЄС, включаючи вимоги щодо вільного доступу громадськості до повної інформації про екологічність проєктів.

*Список використаних джерел:*

1. Білозір Л. Новели Закону «Про адміністративну процедуру» представили на спільному семінарі Проекту USAID «ГОВЕРЛА» та EU4PAR. Офіційний сайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14583> (дата звернення 15.06.2022)

2. Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна-ЄС / В.Сіденко (керівник проєкту) та ін. Київ: Заповіт, 2018. 214 с.

3. Думки і погляди населення України щодо екологічних наслідків війни. Медіа Центр Україна. Веб-сайт «ЕкоЗагроза». URL: <https://ecozagroza.gov.ua> (дата звернення 15.06.2022).

4. Бесчастний В. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу. Віче. 2011. № 10. С. 2-5.

5. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2018 р. № 825-р. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-stvorennya-zagalnodержavnoyi-avtomatizovanoyi-sistemi-vidkrite-dovkillya> (дата звернення 17.05.2022)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

**КОЗАЧУК ДІАНА АНАТОЛІЇВНА**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,  
Національний університет «Одеська юридична академія»  
(Україна, м. Одеса)*

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: НОВІ СЕНСИ І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ**

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] стало суттєвим зрушенням у питанні впровадження в Україні ідей сучасної європейської держави, орієнтованої на партнерський тип реалізації публічних суспільних відносин, гарантування прав приватних осіб, впровадження реальних механізмів досягнення паритету. Закон впроваджує принципово новий для нашої країни підхід взаємодії адміністративних органів і приватних осіб, впроваджує чимало нових або переформатує традиційні інститути, наповнюючи їх новим сенсом. Прикладом докорінного переосмислення відомого адміністративно-правового інституту може слугувати адміністративне оскарження, яке наповнилося додатковими можливостями

для приватних осіб і гарантіями захисту їх суб'єктивних публічних прав. Крім того, сформований у новий парадигмі інститут адміністративного оскарження стане органічним елементом сучасної системи захисту прав людини у публічно-правових відносинах, здатним збалансувати її судові, компромісні та адміністративні складові.

Суттєвим нововведенням є розширення предмету оскарження. Згідно ч. 1 ст. 78 Закону, особа наділяється правом оскаржити: а) адміністративний акт; б) процедурне рішення; в) дії адміністративного органу; г) бездіяльність. Стаття 5 КАС України [2] встановлює можливість оскаржити в судовому порядку індивідуальні акти, дії та бездіяльність суб'єкта владних повноважень (адміністративного органу). Ситуації, коли особа намагається захистити своє право, посилаючись на порушення, допущені в ході самої процедури, в тому числі, ставлячи під сумнів правомірність прийнятих процедурних рішень, на практиці є доволі поширеними. При цьому, судова практика сконцентрована на правовстановлюючому акті і не допускає оскарження проміжних процедурних рішень. Відтак, закріплення на законодавчому рівні механізму їх оскарження в адміністративному порядку слід визнати суттєвим досягненням. При цьому виникає необхідність чіткого визначення термінів. Закон передбачає два види рішень: адміністративні акти: адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття,

зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3 ч. 1 ст. 2); процедурне рішення – рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті (п. 10 ч. 1 ст. 2). Натомість, КАС України оперує терміном індивідуальний акт – 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 ч. 1 ст. 4). Очевидною є кореляція термінів адміністративний акт – індивідуальний акт. При цьому, виходячи із того, що новим Законом передбачено повноваження адміністративного органу завершити провадження без вирішення справи по суті, тобто, без прийняття адміністративного акту, слід поставити питання про можливість включення до предмету судового оскарження також і окремих процедурних рішень адміністративного органу, зокрема, рішень про залишення заяви без руху, зупинення адміністративного провадження, закриття адміністративного провадження.

Ст. 78 Закону не містить очевидного зв'язку між предметом оскарження і вимогами скаржника, хоча слід взяти до уваги, що перелік таких вимог до адміністративного органу є вичерпним. З одного боку, це зручно для скаржника і надає йому свободу вибору бажаної форми і способу порушеного права. З іншого – вимагає чіткого усвідомлення правових наслідків кожного із прийнятих рішень, тим

більше, що Закон не дозволяє двічі звертатися із тотожними скаргами і не містить приписів щодо можливостей зміни вимог скарги як за власної ініціативи, так і за ініціативи адміністративного органу. Безперечно, необхідна конкретизація буде в подальшому напрацьована адміністративною практикою, але на первинному етапі її відсутність може стати предметом маніпуляції.

Беззаперечною перевагою Закону є можливість оскарження до прийняття адміністративного акту, але коло питань є обмеженим (ч. 3 ст. 87). Водночас, використані законодавцем формулювання викликають чимало питань. По-перше, із змісту ст. 36 Закону випливає, що адміністративне оскарження є стадією адміністративної процедури і прийняттям адміністративного акту адміністративне провадження не завершується допоки не буде вирішена скарга. Таким чином, адміністративна процедура умовно поділяється на дві частини: до прийняття акту і після прийняття акту. Частина 3 ст. 78 встановлює часову межу оскарження визначених процедурних рішень, але не покладає обов'язку на адміністративний орган вирішити це питання до прийняття адміністративного акту, натомість, ч. 4 ст. 78 зазначає, що оскарження процедурних рішень можливе в будь-який момент до завершення провадження, але їхній розгляд здійснюється вже після прийняття адміністративного акту. Враховуючи те, що законодавець розмежував процедурні рішення на ті, що можуть бути оскаржені виключно до прийняття адміністративного акту, і всі інші – слід було б встановити

також і межі їхнього вирішення адміністративним органом, відштовхуючись від зафіксованої події – прийняття адміністративного акту. Крім того, дивним виглядає однозначний припис адміністративному органу розглянути скаргу лише після прийняття акту, хоча виходячи із формулювання ч. 4 ст. 78 вона може бути подана задовго до прийняття адміністративного акту.

Незважаючи на те, що ч.ч. 3, 4 ст. Закону передбачають досить тривалі строки для розгляду адміністративної справи, в тому числі і строки адміністративного оскарження (до 30 днів із можливістю продовження на 15 днів), скаржник може бути упевнений у їхньому суворому дотриманні, адже ч. 8 ст. 85 містить жорстку норму, що неприйняття рішення за скаргою у встановлений законом строк тягне за собою визнання скарги повністю задоволеною з дня, наступного за днем закінчення визначеного строку. Звісно, така норма дисциплінує адміністративний орган, але бракує чіткого механізму її реалізації, адже це не віднесено законодавцем до підстав визнання акту, що оскаржується, протиправним, нечинним або нікчемним, не встановлює способів виконання акту, який потребує вчинення дій, офіційного оформлення акту адміністративним органом, не вирішує інших питань, пов'язаних із цим питань, зокрема щодо відшкодування шкоди або усунення негативних наслідків. Крім того, звертає на себе увагу визначення заходів впливу й відповідальності адресата, який не виконує акт, в той час, як суб'єкт розгляду скарги наділений повноваженнями щодо контролю за виконанням свого рішення, правом вимагати від



адміністративного органу протягом розумного строку інформацію про його виконання. Таким чином, формальне визнання скарги задоволеною по суті є бездіяльністю суб'єкта розгляду скарги, допущена у вигляді неприйняття у встановлений Законом строк рішення за скаргою і потребує легітимізації в судовому порядку і повністю підпадає під визначення справи незначних складності, передбачене ч. 6 ст. 12 КАС України.

Впроваджені новели дозволяють значно посилити ефективність адміністративного оскарження та перетворити його на оперативний і дієвий інструмент захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. За умови доповнення окремих положень Закону, він перетвориться на реально функціонуючий інститут, який розвантажить систему адміністративних судів та підвищить довіру громадян до діяльності адміністративних органів.

*Список використаних джерел:*

1.Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: Про адміністративну процедуру | от 17.02.2022 № 2073-IX (rada.gov.ua)

2.Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. URL: Кодекс адміністративного суд... | від 06.07.2005 № 2747-IV (Картка) (rada.gov.ua)

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**КРЕМОВА ДАР'Я СЕРГІЇВНА**

*доктор філософії (PhD)*

*викладач кафедри адміністративного та господарського права*

*юридичного факультету*

*Запорізького національного університету*

*(Україна, м. Запоріжжя)*

## **СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УНОРМУВАННЯ**

Складання присяги, регламентованої нормами службового права, є різновидом адміністративної процедури. Така процедура є важливим, «переломним» етапом під час вступу особи на посаду державної служби вперше. Складання присяги є врегульованою нормами службового права сукупністю послідовно вчинюваних дій такої особи, а також тих осіб, які зобов'язані забезпечити організацію складання присяги. Тобто така процедура є складною, адже передбачає не тільки послідовно вчинювані дії безпосереднього суб'єкта присяги (особи, яка прагне набути правового статусу державного службовця), а й додаткових суб'єктів (осіб, які відповідають за організаційний аспект такої процедури). Засади процедури складання присяги можна визначити як унормовані, але з деякими особливостями такого унормування. Так, наприклад, у «базовому» законі, що регулює особливості вступу, проходження та припинення державної служби із

деталізацією окремих аспектів, а саме – Законі України «Про державну службу» містяться стислі, узагальнені положення щодо процедури складання Присяги державного службовця. Закон закріплює обов'язковість складання Присяги особою, яка вступає на посаду державної служби вперше, та вчинення певної послідовності активних дій. Обов'язковими діями є: а) публічне виголошення тексту Присяги суб'єктом складання; б) зазначення дати складання такої Присяги; в) засвідчення тексту підписом. Додатковою дією є: особа, яка склала Присягу державного службовця має право вимагати занести відомості про складання Присяги до трудової книжки. Також Закон України «Про державну службу» закріплює положення щодо наслідків відмови від складання такої Присяги (особа, яка відмовляється від складання Присяги державного службовця є такою, яка відмовилася від зайняття посади державної служби, у свою чергу, акт про призначення на посаду скасовується, а особа не набуває правового статусу державного службовця). Закон закріплює текст присяги та категорії осіб, присутність яких є обов'язковою. Такими особами виступають: а) державні службовці структурного підрозділу, на посаду в якому особу призначено; б) представники служби управління персоналом відповідного державного органу. Остання категорія має особливість. Саме представники служби управління персоналом є тими суб'єктами, які відповідають за організаційний аспект процедури. До дій таких суб'єктів належить: а) забезпечення своєї присутності; б) забезпечення присутності першої категорії суб'єктів, а саме державних службовців

структурного підрозділу, на посаду в якому таку особу призначено; в) забезпечення наявності заздалегідь підготовленого для виголошення та підпису тексту Присяги та канцелярії для безпосередньо підпису особою цього тексту; г) внесення до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, встановленому Пенсійним фондом України за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Відомості про дату, місце та орган, у якому особа склала Присягу державного службовця, заносяться до особової справи такої особи.

Так, умовно можна виділити: процедуру складання Присяги державного службовця, про яку йшла мова; процедуру дотримання виголошеної Присяги під час виконання своїх посадових обов'язків та процедуру притягнення державного службовця до відповідальності. Процедура складання Присяги державного службовця є унормованою, законодавчо закріпленою, хоча дещо узагальненою. Щодо дотримання Присяги, то зміст тесту передбачає урочисту обіцянку особи, що її складає, дотримуватися її під час виконання своїх посадових обов'язків. Процедура притягнення до відповідальності за порушення такої присяги є також узагальненою. Законодавець передбачив притягнення особи за порушення Присяги державного службовця до дисциплінарної відповідальності, адже визначає таке порушення як вчинення

дисциплінарного проступку, і вид стягнення передбачено найжорсткіший, винятковий, а саме звільнення з посади державної служби.

Схожою процедура складання Присяги і у країнах ЄС. Наприклад, у Чехії особа, яка претендує на посаду державного службовця після успішного проходження конкурсу складає Присягу, і день складання Присяги є днем початку служби, тобто складання Присяги особою є початком службових правовідносин. Складання Присяги державним службовцем в Чехії закріплюється підписом особи, яка складає таку Присягу, реєстру службових присяг [1]. Як і в Україні особа, яка вступає на посаду державної служби, публічно виголошує текст, ставить підпис та вважається такою, яка набула правового статусу державного службовця з дня складання Присяги. Або ж процедура складання Присяги державними службовцями в Угорщині, де особою, яка претендує на посаду державної служби, в урочистій обстановці та присутності представників органів державної влади, виголошується текст Присяги і закріплюється письмово [1].

Так, ознаками процедури складання присяги державними службовцями в Україні є а) правова природа (регламентація нормами службового права); б) певний порядок послідовно вчинюваних дій; визначення сукупності дій всіх суб'єктів процедури складання Присяги (безпосереднього суб'єкта і додаткових, дії яких є взаємопов'язані); в) спрямованість на прийняття підсумкового акту суб'єктом владних повноважень (акту

призначення особи на посаду); г) індивідуалізація (складати Присягу державного службовця може і декілька осіб одночасно (група осіб); д) доступ особи до публічної служби; е) «зовнішні» наслідки (набуття особою особливого правового статусу – правового статусу державного службовця); є) безспірний характер; ж) є організаційною процедурою (залежно від змісту); з) є звичайною або ж формальною (залежно від порядку здійснення); і) є правонаділяючою (за предметом діяльності); й) є звичайною (залежно від місця проведення), адже у «базовому» акті не визначено конкретного місця здійснення процедури; к) є простою (залежно від залучення сторонніх осіб), визначено, що обов'язковими суб'єктами процедури складання Присяги державного службовця є безпосередньо суб'єкт складання та суб'єкти, присутність яких є обов'язковою; л) обов'язкова участь суб'єкта публічної адміністрації.

Так чи інакше, з огляду на те, що процедура складання Присяги державного службовця є унормованою, хоча і дещо узагальненою, таке унормування має свої особливості. Проблемним аспектом при цьому є відсутність деталізованого унормування дій, які повинен вчинити основний (стислий виклад обов'язкових послідовно здійснюваних дій особою, що складає Присягу) та додаткові суб'єкти (наприклад, Типове положення про службу управління персоналом органу держави (на якого покладено функції організаційного забезпечення складання Присяги державного службовця) не містить положень щодо організації такого складання). Невизначеним залишається і

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

питання місця складання Присяги, як і питання присутності під час здійснення процедури безпосереднього керівника особи, що складає Присягу державного службовця, а також керівника державного органу, на посаду у якому особа призначається, та ступеню урочистості такої процедури і питання запрошення на складання Присяги додаткових, «зовнішніх» з огляду на відношення до державної служби, осіб.

*Список використаних джерел:*

1. Кримова Д.С. Присяга в службовому праві України та зарубіжних країн (на прикладі Угорщини, Німеччини, Чехії). *Держава та регіони. Серія: Право.* 2021. № 1 (71). С. 178-182.

***КИСІЛЬ ЛЮДМИЛА ЄВГЕНІВНА***

*кандидат юридичних наук, старший науковий  
співробітник відділу проблем державного управління та  
адміністративного права  
Інституту держави і права імені В. Корецького НАНУ  
(Україна, м.Київ)*

**ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ  
«АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН» У ДОКТРИНІ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНІ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

Загальновідомо, що адміністративно-процедурне законодавство багатьох зарубіжних країн, Рекомендації та Резолюції Ради Європи активно оперують поняттям

"адміністративний орган", цей термін був присутній і в Адміністративному кодексі Української Соціалістичної Радянської Республіки 1927р.

На сьогодні Верховною Радою України прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», який визначає поняття та повноваження адміністративних органів, процедуру ухвалення ними адміністративних актів та їх оскарження. Відтак, звернення до проблеми визначення адміністративного органу є досить актуальним.

Відповідно до ч.1 статті 2 згаданого закону, «адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.» Запропонована дефініція містить як усталені в правовій доктрині та правозастосуванні терміни, закріплені Конституцією України - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, так і досить спірні - «посадова особа», «функції публічної адміністрації».

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади розуміється частина державного апарату (організація), яка має свою структуру та штат службовців, та в межах встановленої компетенції здійснює від імені та за дорученням держави функції державного управління/регулювання в економічній, соціально-культурній, адміністративно - політичній сферах життя.



Специфічними ознаками, що характеризують орган виконавчої влади, є такі: 1) формується з волі держави; 2) є частиною єдиної системи органів виконавчої влади; 3) має відповідний структурному рівню правовий статус; 4) здійснює свою діяльність у певних державою формах та з використанням певних методів роботи; 5) структура, порядок створення та діяльності, компетенція визначаються Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами; 6) має організаційну (структурну) та функціональну відокремленість. Зокрема, організаційна відособленість проявляється у тому, що орган виконавчої влади є організаційно оформленим колективом і, як різновид органів держави, носієм виконавчої влади у державі. Його функціональна відокремленість полягає в тому, що кожен орган виконавчої влади наділяється тими чи іншими функціями не інакше, як державно-владним шляхом, за допомогою фіксації у нормативно-правових актах, що закріплюють його компетенцію, відповідні завдання та повноваження (права та обов'язки) щодо реалізації цих завдань; 7) наділений компетенцією та державно-владними повноваженнями для здійснення покладених на нього завдань; 8) є самостійним у межах своєї компетенції – предметах ведення, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності; 9) виступає від імені та за дорученням держави; 10) є органом, орієнтованим на діяльність на основі та на виконання закону; 11) діє на основі професіоналізму та принципів державної служби; 12) практична реалізація повноважень органу виконавчої влади знаходить своє

відображення у прийнятті нормативних та індивідуальних правових актів, у вчиненні інших юридично значимих дій, укладанні адміністративних договорів.

При цьому слід зазначити, що первинною характеристикою віднесення або не віднесення органу виконавчої влади до категорії адміністративних є насамперед характер конкретної справи та рішення, яке ухвалюється. Зокрема, Кабінет Міністрів України, хоч і є органом виконавчої влади, але переважно діє як політичний орган (який приймає документи політики та нормативні акти), а не адміністративний. І лише в окремих випадках Уряд приймає адміністративні акти. Наприклад, це може стосуватися рішень про надання дозволу на ввезення з-за кордону та реєстрації транспортного засобу, виготовленого понад певний термін та ін.

Іншу велику групу адміністративних органів становлять органи місцевого самоврядування, якими відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997р. є міські, селищні та сільські ради, їх виконавчі органи, у т.ч. міські, селищні та сільські голови. В окремих випадках адміністративна процедура також застосовується районними та обласними радами як органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Наприклад, їх повноваженнями сьогодні є вирішення питань щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного та обласного значення.

Але як і у випадку з органами виконавчої влади, на першому місці для віднесення органу місцевого самоврядування до категорії адміністративних органів у значенні цього закону є саме характер конкретної справи та рішення, тобто вона має бути індивідуальною (стосуватися конкретних фізичних чи юридичних осіб - адресатів, зацікавлених осіб) та адміністративною (а не трудовою, виборчою тощо).

Адміністративними повноваженнями можуть бути наділені і посадові особи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений виконувати функції публічної адміністрації.

Такий підхід розробників закону відрізняється від редакції пункту 1 частини першої статті 2 проекту Закону України « Про адміністративну процедуру», прийнятого у першому читанні, згідно з яким поняття «адміністративний орган» визначалось як «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції».

Така заміна визначальної характеристики «адміністративного органу» - публічно владних управлінських функцій на функції публічної адміністрації-викликала активну полеміку, при цьому думки розділилися – одні вчені відстоюють доцільність залишення словосполучення «публічно-владні управлінські функції» для

більш тісного зв'язку, зокрема, з Кодексом адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ) та напрацьованою судовою практикою. Так, у пункті 7 частини першої статті 4 КАСУ «суб'єкт владних повноважень» визначається як «орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг».

Інші вчені дотримуються протилежної думки, вказуючи, що застосування терміну «владні управлінські функції» ще в початковій редакції Кодексу адміністративного судочинства 2005 року критикувалося провідними українськими адміністративістами. І хоча розробники нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України в 2017 році намагалися уточнити це словосполучення і сформулювали його як «публічно-владні управлінські функції», проте така модифікація не надто покращила ситуацію з правовою визначеністю з таких міркувань: по-перше, практично в одному ряду застосовано поняття як функцій, і повноважень, що не можна виправдати, адже у правовій доктрині це різні поняття: функції - відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності адміністративного органу, що характеризуються цільовою спрямованістю; повноваження - юридична конструкція, що поєднує у собі специфічні права та обов'язки адміністративного органу; предмети ведення - елемент

компетенції, що визначає коло питань, які уповноважені законодавством вирішувати адміністративний орган.

По-друге, досліджуючи поняття ««публічно-владні управлінські функції», насамперед привертає увагу те, що незважаючи на його складність, воно не має нормативного визначення, а розкривається тільки в судових рішеннях.

На нашу думку, очевидно, що визначення поняття «адміністративного органу» шляхом вказівки у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», представленого на перше читання, на виконання ним «публічно-владних управлінських функцій», має як позитивні (тісний зв'язок із КАС України), так і негативні моменти (дискусійність і нечіткість визначення). Тому відмова від нього у Законі України «Про адміністративну процедуру» видається логічно обґрунтованою. Водночас використання похідного терміну «функції публічної адміністрації» без визначення основного терміну- «публічна адміністрація» - є несистемним і не враховує вимоги юридичної визначеності тексту закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Таким чином, визначене Законом України «Про адміністративну процедуру» поняття «адміністративного органу» вимагає доопрацювання шляхом визначення ключових понять – «публічна адміністрація» та «функції публічної адміністрації».

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***КОВАЛЕНКО ЛАРИСА ПАВЛІВНА***  
*доктор юридичних наук, професор,  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

***КОВАЛЕНКО БОГДАН ВЯЧЕСЛАВОВИЧ***  
*аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету  
(Україна, м. Запоріжжя)*

## **ЗАКОНОДАВСТВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ**

Розвиток нових наукових ідей, їх реалізація та законодавче оформлення неможливі без урахування досвіду практичного застосування законодавства іноземних держав, його аналізу та узагальнення. Актуальність впровадження в Україні адміністративних процедур обумовлена передусім необхідністю створення теоретичної бази для визначення нової нормативної основи регулювання їх здійснення, ефективність формування якої залежить від дослідження позитивного міжнародного досвіду та досвіду країн Європейського Союзу. Необхідність законодавчого визначення концепції адміністративних процедур прямо встановлена у Рекомендації № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. Комітету міністрів державам-членам Ради Європи, у якій підкреслено, що головним призначенням адміністративних

процедур має бути не «захист» держави від її ж громадян, а «захист прав людини» у забезпеченні балансу реалізації публічних та приватних інтересів. Однак в Україні і досі є відсутнім належне правове регулювання здійснення адміністративних процедур, при цьому вирішення проблемних питань систематизації законодавства у цій сфері не може бути забезпечено на рівні вже прийнятих Законів України «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та ін. Дослідження проблематики адміністративних процедур як в цілому, так і у різних сферах суспільного життя були предметом досліджень багатьох українських вчених, зокрема: Ю. П. Битяка, І.В. Бойко, О.О. Дмитрик, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, М.П. Кучерявенка, Д.В. Лученка, Х.В. Солнцевої, О.М. Соловйової, Р.В. Шаповала та ін.

В епоху глобалізації в світі сформувався не тільки сам інститут адміністративних процедур, а й різні підходи до визначення обсягу, змісту і методів його правового регулювання. Правотворчий процес зарубіжних країн підтверджує правильність обраного вектора розвитку національного адміністративно-процедурного законодавства. На нашу думку, сутність адміністративних процедур іноземних держав має як відмінності так і співвідношення.

Залежно від предмета і сфери дії адміністративних процедур багато зарубіжних держав передбачають їх різні види: щодо прийняття нормативних правових актів; по прийняттю індивідуальних правових актів; щодо надання

публічних послуг і т.д. У деяких державах адміністративні процедури класифікуються за сферами діяльності адміністративних органів: адміністративні процедури у сфері економіки, виконавчого провадження і т.д. Наприклад, сфера дії та предмет правового регулювання законів про адміністративні процедури в різних країнах можуть істотно відрізнятися. В одних державах (Швейцарія, Німеччина) адміністративні процедури стосуються тільки індивідуальних адміністративних актів, в інших (США, Франція) вони регламентують також порядок підготовки та прийняття нормативних правових актів.

Багато країн Західної Європи, що мають стійкі традиції бюрократичного регулювання (зокрема, Австрія, Німеччина, Іспанія), вдаються до методу деталізованого регламентування і проводять систематизацію та кодифікацію адміністративних процедур в залежності від сфери регулювання. Законодавчі акти Естонської Республіки, Королівства Нідерландів, Латвійської Республіки, Республіки Грузія, Республіки Польща, Французької Республіки мають на меті регламентацію єдиних процедурних правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватними особами. Однак у всіх зарубіжних країнах адміністративні процедури *стосуються прийняття рішень, які захищають права і законні інтереси громадян.*

Західноєвропейські адміністративісти, досліджуючи сутність адміністративних процедур, перш за все ставлять перед собою завдання відповісти на питання про те, яким



чином процедури сприяють забезпеченню прав громадян, які специфічні особливості має кожна із стадій адміністративних процедур, як відсутність чітких процедур впливає на порушення законодавства в сфері захисту прав громадян.

Х. Соле, вирішуючи вищевказані питання, пропонує диференціювати адміністративні процедури в залежності від функцій. Ці функції називаються інституційними та неінституційними. Так, процедури, що відіграють відокремлену роль і безпосередньо не пов'язані з прийняттям остаточного рішення у справі, є неінституційними. Адміністративні процедури, функціонально спрямовані на розгляд конкретної адміністративної справи та гарантують прийняття справедливого рішення незалежною посадовою особою є інституційними [1; С. 11].

Однією з перших спроб у світі законодавчого закріплення інституту адміністративних процедур стало прийняття в 1946 р. у США Закону «Про адміністративну процедуру» [2; С. 31]. Вищезгаданий закон був першою у країнах загального права спробою законодавчого встановлення найважливіших, принципівих положень, що регулюють адміністративну процедуру. Закон США «Про адміністративну процедуру» докладно регламентує всі види адміністративних процедур адміністративних органів. Практично вся діяльність адміністративних органів та їх посадових осіб охоплюються адміністративно-процедурними нормами. В процедурному законодавстві США врегульовано всі стадії адміністративної процедури: розслідування та збір інформації, підготовка проекту нормативного або

індивідуального акту, розгляд його у відкритому засіданні, прийняття рішення щодо нього, оприлюднення, оскарження його у вищестоячих органах та судах[3 ; С.21]. Як правило концептуально важливою рисою адміністративної процедури зарубіжних країн, є встановлення обмеженого переліку принципів адміністративно-процедурної діяльності уповноважених органів. Зокрема, засадами адміністративної процедури США слід визнати гласність і доступність процесу для людей. Практична реалізація цих принципів здійснюється за допомогою широкого інформування громадян про роботу адміністративних органів, проведення загальнодоступних засідань, безкоштовне надання правових знань про адміністративні процедури, активна нормотворча діяльність в галузі встановлення адміністративних процедур і т. п.

Німецька модель регулювання адміністративних процедур пов'язана з прийняттям Закону Німеччини «Про адміністративні процедури» 1976 р. Вищезгаданий закон є важливим етапом в історії становлення законодавства Німеччини про адміністративну процедуру [4; С.6]. Адміністративна процедура за вищевказаним законом є діяльність органів влади, що носить зовнішній характер і спрямована на перевірку адміністративної справи, підготовку та видання адміністративного акта або укладання публічного договору. Необхідно зазначити, що вид та обсяг прав німецьких громадян на участь в адміністративній процедурі залежить від того, які функції виконує той чи інший адміністративний орган, чи є рішення того чи іншого органу

простим або багатоступінчастим, які громадські та приватні інтереси при цьому захищаються. Адміністративний орган зобов'язаний реагувати гнучко і сам вибирати відповідну у разі форму дій. Відмова від приписів щодо форми та вимога простоти та доцільності адміністративної процедури дозволяють досягти того, що для громадян Німеччини полегшується доступ до адміністрації, а адміністративна процедура пришвидшується. Найпростішою формою адміністративної процедури є проведена в більшості випадків загальна, або неформальна процедура. Вона починається з того, що громадянин подає самостійно клопотання або сам орган влади розпочинає процедуру відповідно за своєю ініціативою. Якщо адміністративний орган не зобов'язаний діяти негайно, то він на свій службовий розсуд вирішує, чи потрібно в даному випадку проведення адміністративних дій. Крім того, діє принцип всебічного розгляду справи, тобто адміністративний орган, сам з'ясовує обставини адміністративної справи та не прив'язаний до клопотань сторін про надання доказів. Учасники кожної адміністративної процедури мають зазвичай такі права: право на заслуховування, право на ознайомлення з документами справи, право на зберігання особистої та службової таємниці, право на отримання роз'яснень та рекомендацій. У ході адміністративної процедури учасники не мають правових можливостей оскарження рішення. Процесуальні дії адміністративного органу, як, наприклад, відхилення клопотання про надання доказу, відмова у праві на ознайомлення з документами

справи або відхилення клопотання про відведення посадової особи через її упередженість не можуть бути оскаржені самі по собі. Громадянин повинен дочекатися винесення рішення, що завершує процедуру, як правило це видання адміністративного акту. Названі вище права відносяться виключно до учасників адміністративної процедури. Ця участь визначається формально. Учасником справи є особа, права якої можуть бути утиснуті або якимось чином порушені в результаті очікуваного рішення. Тільки особа, яка бере участь або відповідно до закону, або на підставі заяви адміністративного органу, визнається учасником адміністративної процедури. Якщо потрібна участь багатьох осіб або інших відомств, то виникають інші види адміністративних дій: провадження щодо відчуження майна, одержання дозволу на експлуатацію установок, що забруднюють навколишню середу, провадження щодо визнанням певних видів друкованих видань такими, що мають негативний вплив на молодь; проведення усного засідання перед виданням адміністративного акта. Остаточний адміністративний акт замінює всі необхідні рішення адміністративного органу, як, наприклад, дозвіл на будівництво, згоду відомства з охорони навколишнього середовища тощо.

У лютому 2004 р. набрав законної сили Закон Латвії «Про адміністративну процедуру». До його прийняття в країні не існувало спеціальної процедури розгляду адміністративних справ органами публічної адміністрації[5; С.2].

Для оскарження дій органів влади особа могла звернутися до суду загальної юрисдикції, який розглядав справи згідно з Цивільним процесуальним кодексом Латвії. Найважливішим досягненням Закону Латвії «Про адміністративну процедуру» стало формування двох самостійних судових систем, що беруть участь у розгляді адміністративних спорів: адміністративної та загальної. Проте, крім процедур адміністративної юстиції, Закон Латвії «Про адміністративну процедуру» передбачив: перелік досудових процедур; інститут представництва; доступність та простоту подання адміністративної скарги та ін.

Близькими за змістовною моделлю наведеного вище Закону можна визнати Закон Ісландії 1993 р. «Про адміністративну процедуру» та Закон Фінляндії 2003 р. «Про адміністративну процедуру» [6; С.7]. Загальними засадами законів є те, що вони не поширюють свою дію на судові процедури, процедури в сфері банкрутства, реквізиції власності, процедур, які використовує в своїй діяльності поліція та Збройні Сили. В законах Ісландії 1993 р. «Про адміністративну процедуру» та Фінляндії 2003 р. «Про адміністративну процедуру» є чіткий перелік принципів вчинення адміністративних процедур: рівність; активність органів влади під час розгляду адміністративної справи; швидкість; ґрунтовність розгляду; використання національної мови при здійсненні процедур; взаємодопомога органів публічної влади; право бути заслуханим; право на доступ до інформації; право оскаржити прийняті рішення до вищих органів та суду.

Таким чином, інститут адміністративних процедур став в зарубіжних країнах найважливішим інструментом правової держави, що дозволяє забезпечити участь громадян у процесі прийняття адміністративних рішень і гарантує врахування інтересів громадян у здійсненні державної політики.

Вивчення досвіду правового регулювання адміністративних процедур у зарубіжних країнах, його осмислення, виявлення сутнісних і функціональних характеристик інституту адміністративних процедур, а також техніки його закріплення допоможе становленню та успішному функціонуванню цього інституту в Україні.

*Список використаних джерел:*

1. Адміністративне право України: підручник / Т. Коломoeць та ін. ; за заг. ред. Т. Коломoeць. Київ : Істина, 2009. С. 240.
2. Barnes J. Three generations of administrative procedures. Comparative Administrative Law / S. Rose-Ackerman et al. (eds.). Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2017. P. 300.
3. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
4. Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
5. Recommendation № R (87) 16 of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.

6. Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

***КОВАЛІВ МИРОСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ***  
*кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
(Україна, м. Львів)*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ**

Як одна з цілей адміністративно-правової реформи на даному етапі державно-правових перетворень визначено підвищення ефективності публічної влади. Важливим напрямом досягнення зазначеної мети є подолання закритості органів публічного управління, забезпечення прозорості процесу підготовки та прийняття управлінських рішень, створення ефективного механізму контролю виконання.

Дані фактори лежать у площині процесуального забезпечення функціонування системи публічної влади,

правовий механізм якої має бути орієнтований на вирішення двоєдиного завдання: досягнення необхідного управлінського результату та дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Процедурна регламентація публічної влади зумовлена посиленням соціального аспекту діяльності держави. Завдяки прозорим процедурам можна захистити громадян від відомчого свавілля, знизити рівень корупціогенності у публічному управлінні.

Законодавство охоплює значну кількість нормативно-правових актів, які мають можливість застосування державними службовцями адміністративного розсуду. Державні службовці у процесі здійснення владних повноважень неспроможні повністю виключити застосування адміністративного розсуду, оскільки реалізація нормативно-правових актів та інші напрями діяльності державних службовців показують необхідність індивідуалізації, адресності застосування, що підтверджує важливість збереження адміністративного розсуду.

Водночас адміністративний розсуд має бути обмежений рамками чинного законодавства, оскільки розсуд може бути лише у межах законодавства. Невиправдане розширення адміністративного розсуду сприяє процвітанню різних негативних явищ, включаючи корупцію та зловживання владними повноваженнями державних службовців. Саме наявність необґрунтованої широти адміністративного розсуду у діяльності державних службовців породило певні сумніви щодо необхідності його існування.



Адміністративний розсуд розглядається як встановлена нормативно-правовими актами свобода вибору варіанта поведінки повноважного суб'єкта (державного службовця) на основі його розумової діяльності з урахуванням реалізації публічного інтересу з метою прийняти оптимального управлінського рішення, вчинити дію або утриматися від вчинення для доцільної реалізації повноважень.

Адміністративний розсуд має ознаки: законність розсуду; дотримання при реалізації розсуду публічного інтересу; наявність встановлених нормативно-правовими актами меж розсуду; можливість вибору суб'єктом при прийнятті оптимального управлінського рішення, вчинення дії чи утримання від вчинення; наявність специфічного уповноваженого суб'єкта – державного службовця, який обіймає державну посаду в органах державної влади.

Розсуд – це певний ступінь свободи, що має дуже тонку грань із свавіллям. Причини, що лежать в основі адміністративного розсуду державних службовців, дозволяють дійти висновку у тому, що дане явище закономірне та необхідне, надмірний, з розмитими межами розсуд є свідченням неефективної роботи законодавчої влади, невідповідності букви закону потребам суспільства, необхідності дотримання та захисту прав фізичних і юридичних осіб, безпосередньо відбивається на рівні корумпованості чиновників.

Під час перевірки правомірності адміністративних актів певну роль відіграє перевірка застосування дискреційних повноважень. Відповідно до принципу правової держави,

треба виходити з того, що всі обтяжливі адміністративні акти мають ґрунтуватися на правовій нормі. Однак цю норму необхідно тлумачити, щоб можна було підвести обставини справи під цю норму. Іноді це може бути з труднощами, зокрема тоді, коли норма містить невизначені правові поняття.

«Невизначеність» у механізмі правового регулювання процесуальних правовідносин та юридичні інструменти її усунення досліджені С. В. Васильєвим тому, ми не будемо приділяти уваги розкриття даного поняття [1].

В. В. Лемак і А. А. Бадида зазначають, що потреба в тлумаченні права впливає передовсім із сутнісності природи права, яке спрямоване на загальне і багаторазове врегулювання поведінки невизначеної кількості людей [2].

Адміністративний розсуд доцільно розуміти як форму тлумачення права.

У Федеративній Республіці Німеччина тлумачення невизначених правових понять може бути перевірено судом. Суд може дійти висновку, що норму необхідно розуміти інакше, ніж передбачав адміністративний орган у рішенні. З цього правила є винятки, пов'язані з наявністю права адміністративного органу на інтервал оцінок, який не може бути перевірений судом у повному обсязі.

Відповідно до практики Федерального адміністративного суду ФРН перевірки допустимі проводяться лише у виняткових випадках, якщо це виправдано особливими підставами [3, с. 14].

До таких ситуацій належать випадки: екзаменаційні

рішення та рішення, схожі на екзаменаційні, через неповторність конкретної ситуації оцінки в момент проведення іспиту; атестація державних службовців; рішення оцінного характеру незалежних комісій, що складаються з експертів; прогнозні та оціночні рішення наукового, економічного та політичного характеру [4, с. 208].

Визнання у названих випадках права адміністративного органу на інтервал оцінки не означає, що ці випадки не підлягають судовій перевірці. Перевірка можлива в обмеженому обсязі. Суди вправі перевіряти подібні рішення лише щодо наявності зовнішніх, формальних помилок, чи помилок, які виходять за межі наданого інтервалу оцінки за змістом і метою надання. Для групи випадків, пов'язаних з екзаменаційними рішеннями, це означає, що екзаменаційні рішення можуть бути перевірені судом щодо: дотримання процедури; чи виходив адміністративний орган із обставин передбачених нормативним актом; чи дотримані загальновизнані критерії оцінки; чи рішення необґрунтоване міркуваннями, які не мають відношення до справи.

Це стосується інших випадків, пов'язаних із інтервалом оцінки. У разі сумніву щодо інтервалу оцінки, з урахуванням права на судовий захист відповідно до Конституції ФРН, необхідно вузько тлумачити з позиції принципу правової держави [4].

На окрему увагу заслуговує феномен помилок розсуду. Якщо законодавство надає адміністративному органу розсуд, то рішення адміністративного органу перевіряється щодо правильного застосування такого розсуду.

Відповідно до Закону ФРН «Про адміністративні процедури» (1976 року) адміністративний орган зобов'язаний застосовувати розсуд відповідно до надання права розсуду і дотримуватися передбачені законом межі розсуду [5]. Істотні аспекти, якими адміністративний орган повинен керуватися під час застосування розсуду, мають бути включені до обґрунтування адміністративного акта. Правильне застосування розсуду адміністративним органом може бути перевірено керівництвом або вищим адміністративним органом у разі досудового оскарження.

Адміністративний орган або вищий адміністративний орган може по іншому оцінити доцільність рішень і прийняти інші рішення, навіть якщо немає жодних сумнівів у правомірності прийнятого рішення. Це не викликає жодних правових проблем щодо захисту довіри, оскільки заявник через подання претензії перешкоджає набуття чинності адміністративним актом [6, с. 72-73].

Складна ситуація виникає у разі судового оскарження адміністративного акту, оскільки суди з принципу поділу влади, гарантованого Конституцією ФРН через принцип правової держави, вправі перевіряти правомірність дій виконавчої влади.

У межах процесу в адміністративному суді перевірка дискреційних рішень обмежується тим, чи є адміністративний акт, чи відмовлено у виданні, чи не видання адміністративного акта є неправомірним, оскільки передбачені законом межі розсуду порушені, чи розсуд не був застосований відповідно до мети надання. Це означає,

що в суді може бути заявлена лише вимога щодо перевірки наявності помилок розсуду.

Якщо закон надає адміністративному органу право на застосування розсуду, це означає обов'язок застосування цього розсуду. Тому якщо адміністративний орган не розглядає можливість дискреції, тут має місце помилка розсуду. Адміністративний орган зобов'язаний довести, чому не застосував розсуд.

Застосування розсуду передбачає дотримання адміністративним органом встановлених законом меж. Це впливає з Конституції ФРН та закріплених правових принципів, до яких належить принцип пропорційності, що впливає з принципу правової держави.

Пропорційність може бути перевірена наступним чином: наявність легітимної мети; придатність; необхідність; пропорційність у вузькому значенні. Через пов'язаність правом і законом адміністративний орган має право діяти лише правомірно.

Неправильне застосування розсуду має місце, коли адміністративний орган застосовує наданий законодавством розсуд не за змістом закону, не відповідно до мети та приписів. Це може відбуватися у вигляді того, що адміністративний орган бере до уваги не повністю всі аспекти, що відповідають меті повноваження або у вигляді того, що до уваги беруться інші аспекти, які не відповідають меті повноваження.

Досвід німецького правопорядку цікавий тим, що він спирається на синтез доктрини, судової практики та волі

законодавця. Досить лаконічні положення Закону ФРН «Про адміністративні процедури» постійно уточнюються адміністративними судами та доктриною. Адміністративне право та теорія дискреції постійно коригується працями вчених [7, с. 103].

Межі адміністративного розсуду закріплюються у нормах права, що регламентують дії (бездіяльність) державного службовця. Свобода вибору поведінки полягає лише у виборі варіанта дії (бездіяльності) залежно від конкретної ситуації, але у межах конкретної норми права. Публічний інтерес повинен визначати вибір варіанта дії (бездіяльності) державного службовця в межах, встановлених нормою права, що регламентує цей вибір.

Як показує практика держав Європейського Союзу основним напрямом вдосконалення адміністративного законодавства у контексті оптимізації адміністративного розсуду є розвиток взаємодії держави та суспільства та впровадження законодавства про адміністративну процедуру.

*Список використаних джерел:*

1. Васильєв С. В. «Невизначеність» у механізмі правового регулювання процесуальних правовідносин та юридичні інструменти її усунення. *Правова держава*. 2021. № 42. С. 22-31.

2. Лемак В. В., Бадида А. А. Тлумачення права: проблеми визначення поняття, складу, практичної потреби. *Публічне право*. 2019. № 4. С. 133-143.

3. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів / пер. з нім. Київ:

Нім. фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. 180 с.

4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с

4. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини, 23 травня 1949 р. URL. [https://jurist-online.org/laws/foreign/const\\_germany/\\_doc.pdf](https://jurist-online.org/laws/foreign/const_germany/_doc.pdf)

5. Адміністративні процедури у країнах Європи. URL. [https://studbooks.net/1165428/pravo/administrativnye\\_protседury\\_st\\_ranah\\_evropy](https://studbooks.net/1165428/pravo/administrativnye_protседury_st_ranah_evropy)

6. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. 2-е изд., перераб. Москва: Infotropic Media, 2013. 288 с.

7. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**КОВТУН МАРИНА СЕРГІЇВНА**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО- НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СВІТЛІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX є визначальною подією для подальшого реформування та приведення до європейських стандартів сфери публічного адміністрування в Україні. Після набуття чинності 15.12.2023 року цей Закон буде врегульовувати переважну більшість правовідносин приватних суб'єктів з державою.

Так, вказаний Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів (ст. 1 Закону) [1].

Постає питання – чи повинен Закон України «Про адміністративну процедуру» поширюватися на здійснення контрольно-наглядової діяльності суб'єктами владних повноважень? І відповідь – безумовно так!



Чинне законодавство у сфері контролю та нагляду за своєю природою є адміністративно-процедурним [2, с.65] і здійснюється за правилами, закріпленими в різних законодавчих актах, серед яких: Податковий та Митний кодекси, Закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державний ринковий контроль і нагляд нехарчової продукції», «Про ветеринарну медицину», «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції» тощо.

Контрольно-наглядові провадження, що закріплені у різних нормативно-правових актах, потребують уніфікації. І таким законодавчим актом, що вносить системність у хаос чисельних контрольно-наглядових процедур є саме Закон України «Про адміністративну процедуру».

Такої ж думки дотримується й О. Маркова, яка вказує, що з огляду на відсутність єдиного загального Закону України «Про державний контроль в Україні», який би забезпечив нормативне закріплення загального порядку та принципів контрольної та наглядової діяльності, а також основоположних понять та термінів, повноваження контрольних та наглядових органів, включаючи правові заходи впливу, які застосовуються до об'єктів державного контролю та нагляду, необхідно розглядати процедуру контролю (нагляду) з позиції можливості та доцільності застосування до неї правил загальної адміністративної процедури. Це пов'язано з тим, що цей вид адміністративної

процедури виникає здебільшого з ініціативи адміністративного органу, який реалізує надані йому повноваження, в тому числі і контрольні, для виконання покладених на нього функцій та завдань, визначених законодавством [2, с. 65-66].

Основними ознаками адміністративної процедури дослідники визнають: по-перше, її ідеальний (еталонний) характер, тому що процедура – це попередньо визначена модель дій, застосування якої в реальному житті забезпечує досягнення необхідного результату; по-друге, юридичну силу адміністративної процедури, оскільки норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені в законі, як і основні; нарешті, обмеженість адміністративної процедури рамками регулятивного впливу процедурних норм [3, с. 13]. Ці ознаки повною мірою притаманні й контрольно-наглядовій процедурі.

У свою чергу, державний контроль – це одна із функцій публічної влади, спрямована на забезпечення додержання громадянами норм законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави [4, с. 293–294]. Адміністративна процедура як модель контрольно-наглядової діяльності знаходить вираження у вигляді сукупності контрольно-наглядових проваджень, які є змістом адміністративної діяльності органу виконавчої влади.

Крім того, законодавець у п.11 ч.1 ст.2 Закону України «Про адміністративну процедуру» серед функцій публічної адміністрації, серед іншого, вказав й здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності [1].

Завдання контролю реалізується суб'єктами публічного управління через широке коло належних їм повноважень: проводити інспекційні перевірки на підприємствах та в організаціях усіх форм власності; вимагати від усіх посадових осіб, організацій, підприємств, громадян надання відповідної документації й інформації, що стосується інспекційної діяльності, подавати клопотання та подання до відповідних державних управлінських та правоохоронних органів про застосування адміністративних, економічних чи інших правових санкцій за результатами інспектувань [5, с. 243].

Тобто адміністративна процедура стає не тільки інструментом захисту приватних інтересів від необмеженого адміністративного розсуду з боку суб'єктів публічної влади, як зазначено в більшості наукових досліджень; легітимується її спрямованість передусім на захист публічних інтересів [6, с.190]. І саме контрольно-наглядові провадження є основним способом захисту багатьох публічних інтересів.

Під публічним інтересом розуміється інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби (п.6 ч.1 ст.2 Закону України «Про адміністративну процедуру») [1].

Як справедливо відзначає Л. Золотухіна, закріплення у Законі вказаного терміну є значним кроком не тільки з погляду уточнення дефініції публічного інтересу; зазначеним документом фактично легалізується статус публічного інтересу як об'єкта адміністративно-процедурного захисту.

У п.2 ч.1 ст. 36 Закон України «Про адміністративну процедуру» серед підстав для початку адміністративного провадження вказується, що адміністративне провадження відповідно до цього Закону розпочинається за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження.

Закон деталізував і підстави для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності, якими є: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом (ст. 37 Закону) [1].

Таким чином, Закон унормував процедури контролю та нагляду, які відтепер мають здійснюватися у відповідності до нього.

Проте прийняття лише самого базисного закону недостатньо. Наразі перед Кабінетом Міністрів України поставлене важливе завдання щодо приведення нормативно-правового законодавства у відповідність з новим законом. Так, Кабмін повинен протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом; та протягом 18 місяців з дня опублікування цього Закону вжити заходів

щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом (п. 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону) [1]. Наразі мова йде про більш ніж 100 нормативно-правових актів, серед яких є й акти, що врегульовують засади контрольної діяльності суб'єктів владних повноважень, серед яких і ті, що вказувалися вище.

Закон України «Про адміністративну процедуру» є вимогою часу, обов'язковим кроком у напрямку вступу України до Європейського Союзу. Запровадження уніфікованої системи здійснення контрольно-наглядових процедур є важливим для подолання корупції та свавілля з боку відповідних суб'єктів владних повноважень, а також для підвищення ефективності здійснення захисту публічного інтересу держави.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ. Голос України від 15.06.2022. № 123. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 49. С. 64-68. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/10852/Administrativna%20protsedura\\_Markova\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/10852/Administrativna%20protsedura_Markova_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

3. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.

5. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.

6. Золотухіна Л. О. Захист публічного інтересу у адміністративному порядку: перспективи удосконалення чинного законодавства України. Право і суспільство. № 4. 2019. С. 185-191 URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/4\\_2019/29.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/4_2019/29.pdf).

***КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ***  
*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету  
(Україна, м. Запоріжжя)*

## **ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У ВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Нормативізація адміністративно-процедурних відносин постала реальністю правового простору з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру"[1] (далі Закон).

Насамперед, закон забезпечує безпосередню участь громадянина у прийнятті рішення, яке його стосується, право висловити свою позицію і бути вислуханим до моменту прийняття відповідного рішення. Це дуже важливо з огляду на значну кількість конфліктів і непорозумінь, які виникають у громадян під час комунікації з владними органами.

Також закон впроваджує поняття зацікавлених осіб. Це люди, яких прямо або опосередковано стосується те чи інше рішення органу влади. Наприклад, у випадку, коли інвестор отримує ділянку під забудову на місці парку і починає там роботи. Сьогодні, люди, які живуть поруч, дізнаються про це лише тоді, коли будівництво вже розпочинається. З точки зору цього закону, перед тим як прийняти рішення, що зачіпає чийсь інтереси, владна структура має принаймні запитати думку людей, тобто сусідів цієї ділянки. Це європейська практика.

Крім того, за законом органи влади повинні мотивувати свої негативні (несприятливі) адміністративні рішення і повною мірою роз'яснювати людям, як їх можна оскаржувати.

Найголовніше, що закон про адмінпроцедуру унеможлиблює бюрократизацію в органах влади, робить взаємодію зручною та передбачуваною, а рішення збалансованими.

Завдяки широким обговоренням у процесі підготовки законопроекту урядовці, депутати, українські та європейські експерти знайшли консенсус у багатьох речах, напрацювали

якісний документ, що гармонійно відповідає європейським стандартам та враховує українські реалії[2].

Сферою його регулювання законодавець визначив відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Встановлено також, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та



висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання); 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель; 6) нагородження державними нагородами та відзнаками; 7) здійснення помилування.

Об'єкт цих відносин сфера реалізації особою її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги. Предмет зміст адміністративної справи, провадження по якій здійснюється компетентним органом.

Суб'єктний склад цих відносин утворюють: 1) органи виконавчої влади; 2) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; 4) інші суб'єкти, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації; 5) фізичні особи; 6) юридичні особи.

У цій сукупності органи виконавчої влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; інші суб'єкти, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації є суб'єктами, які вирішують адміністративні справи. Їх

узагальнена назва адміністративні органи, а кожен з них є адміністративним органом.

Відповідно до статті 2 Закону "адміністративний орган" це суб'єкт адміністративно-процедурних відносин, уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Аналіз нормативних конструкцій з регламентацією особливостей публічної адміністрації "Ad hoc" Закону, дозволяє обґрунтовано допустити, що законодавець не бачить принципової різниці між поняттями "адміністративні органи" і "публічна адміністрація".

Зокрема, про це свідчать такі положення закону: цей Закон регулює відносини органів... які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації; інших суб'єктів... уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації; адміністративний орган орган... уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації; функції публічної адміністрації надання адміністративних послуг; адміністративний орган, центр надання адміністративних послуг, уповноважений орган, посадова або службова особа, забезпечують...; якщо для надання адміністративних послуг передбачено надання висновку іншого адміністративного органу... Та інші.

З цього приводу доречно зазначити, що приблизно з 2002 року публічна адміністрація визнається важливим системоутворюючим чинником сучасного українського адміністративного права[3]. В офіційних документах цей термін мабуть уперше зустрічається в "Рекомендаціях

парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування"(2005)[4].

Необхідно також зазначити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи, наприклад, у працях Ю. Л. Панейка, який у роботі "Теоретичні основи самоврядування" (1963 р.) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації[5].

Публічна адміністрація, як правова категорія, має два виміру: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. Зазначена діяльність отримала назву "публічне адміністрування". При організаційно-структурному підході публічна адміністрація це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу, як безпосереднє народовладдя; б) державна влада законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування[6]. З наведеного випливає, що публічну

владу в Україні здійснюють: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та інші; по-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах[7].

Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Велика українська юридична енциклопедія (2020) визначає публічну адміністрацію як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах[8].

У нас не має сумнівів, що наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації: а) постає одним з головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України; б) важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту. Адже, Сьогодні категорія "публічна

адміністрація" вже фактично займає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії "державне управління".

Цей рух не є простою зміною термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на ще існуючих останніх спробах пристосувати радянське вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави[9] держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності.

Зазначене свідчить, що наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації: а) постає одним з головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України; б) важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

При регламентації статусу публічної адміністрації законодавець неодноразово підкреслює важливість її функцій у процедурних відносинах. По-перше, акцентується увага на тому, що суб'єктами таких відносин є структурні утворення уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації (п.1, ч. 1, ст. 2); по-друге, вслаблюється перелік функцій, які характеризують структурні утворення як суб'єктів адміністративно-процедурних відносин. Це надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної

(контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (п.11, ч. 1, ст. 2).

З приводу переліку функцій, який нібито є повним, виникає природне питання стосовно функцій кожного конкретного суб'єкта публічної адміністрації (кожного адміністративного органу), який стає учасником адміністративно-процедурних відносин. Адже, вони наділяються специфічними функціями (повноваженнями) при встановленні їх статусу і регламентації діяльності спеціальними законами. Так, функціональні компоненти компетенції виконавчих органів рад, самих рад, посадових осіб рад зафіксовані в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" 1997 року; місцевих державних адміністрацій в Законі України "Про місцеві державні адміністрації" 1999 року; центральних органів виконавчої влади в Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" 2011 року.

Таке становище актуалізує доречність спрямування наукових зусиль на дослідження співвідношення функцій публічної адміністрації (адміністративних органів) представлених у Законі України "Про адміністративну процедуру" і адресних законах щодо кожного з відповідних суб'єктів.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/main/2073-20#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2073-20#Text) (дата звернення 20.06.2022).

2. Білозір Л. Бій з бюрократією. Навіщо потрібен закон про адміністративну процедуру [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13327> (дата звернення 20.06.2022).

3. Виконавча влада і адміністративне право За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с. С. 282.

4. Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" Схвалені Постановою Верховної Ради України від 15 грудня 2005 року. ВВР. 2006. № 16. Ст. 144.

5. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с. С. 96-97.

6. Погорілко В. Ф. Публічна влада. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 5. Ред. Ю. С. Шемшученко. К. Укр. енцикл. 2003. 736 с. С.196.

7. Колпаков В. К. Європейська парадигма адміністративного права України. Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу науково-практичний юридичний журнал. К.: Ін Юре, 2016. № 1. С. 59-72. С. 64.

8. Колпаков В. К. Публічна адміністрація. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т.5. Адміністративне право. Х.: Право, 2020. 960с. С. 774.

9. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 268 с. С. 171.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**КОМПАНІЄЦЬ ІГОР МИКОЛАЙОВИЧ**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **НАДАННЯ ЛІЦЕНЗІЙ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Орієнтація Української держави на Європейський шлях розвитку потребує реалізації нової державної політики в напрямку всебічного захисту та гарантування прав і свобод кожної людини в обсязі європейських стандартів, в тому числі у сфері підприємництва. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське товариство неможливі без функціонування ринкової економіки. Зміни, які відбулися в Україні за останні роки суттєво вплинули на її розвиток і викликали необхідність оновлення правових інститутів і, зокрема, інституту ліцензування.

Ліцензування є одним з найнеобхідніших у ринкових умовах регуляторів суспільних відносин. Воно є важливим засобом державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, який спрямовано на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.



За часів незалежності в Україні неодноразово змінювалась державна політика у сфері ліцензування, що виявлялося в різній кількості видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню. Спочатку Закон УРСР «Про підприємництво» у 1991 році передбачав, що ліцензуванню підлягає 22 види господарської діяльності, а вже у 1998 році їх кількість зросла до 112 видів діяльності. В двадцятому сторіччі українська держава поступово здійснювала політику дерегуляції у сфері ліцензування, скорочуючи кількість видів господарської діяльності, які підлягали ліцензуванню. Так, у 2009 році їх було 81 вид, у 2012 році – 45, а Закон України від 2 березня 2015 року «Про ліцензування видів господарської діяльності» станом на 1 травня 2022 року закріпив 33 види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню.

Надання ліцензій є різновидом адміністративних послуг і йому притаманні всі загальні ознаки останніх: безпосередня ініціатива фізичної чи юридичної особи для отримання послуги; суб'єкти їх надання – органи публічної влади; їх здійснення пов'язане з реалізацією цими органами владних повноважень; мета полягає у забезпеченні прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; кінцевим результатом надання послуги є прийняття адміністративно акта, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків особи, яка звернулася за послугою. Крім того надання ліцензій має і особливі ознаки. До них слід віднести наступні: оплатний характер послуги; широка нормативна

основа; чисельне коло органів які відповідно до законодавства уповноважені на їх надання та інші.

Надання ліцензій ґрунтується на загальних принципах – принципах адміністративних послуг та спеціальних принципах – принципах державної політики у сфері ліцензування. До принципів надання адміністративних послуг законодавство відносить: верховенство права у тому числі законність та юридичну визначеність; стабільність; рівність перед законом; відкритість та прозорість; оперативність і своєчасність; доступність інформації про надання адміністративних послуг; захищеність персональних даних; раціональну мінімізацію кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженість і справедливість; доступність і зручність для суб'єктів звернень. [1]

Державна політика у сфері ліцензування ґрунтується на наступних принципах: єдиної державної системи ліцензування; територіальності, згідно з яким дія ліцензії поширюється на адміністративну територію органу ліцензування, що її видав; дотримання законності; пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави; рівності прав суб'єктів господарювання; відкритості процесу ліцензування. [2]

Видача ліцензій здійснюється в рамках ліцензійного провадження. Ліцензійне провадження – це провадження в ході якого оформляються і видаються фізичним і юридичним

особам ліцензії на здійснення певних видів господарської діяльності. Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку з зобов'язанням виконання ліцензійних умов.

Однією з проблем сучасного ліцензійного провадження є його надзвичайно широка нормативна основа. Процедура ліцензування врегульована досить великою кількістю нормативних актів, як законодавчих, так і підзаконних. Основним серед законодавчих актів безумовно є Закон України від 2 березня 2015 року «Про ліцензування видів господарської діяльності (далі по тексту – Закон). Він регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

В той же час ліцензування деяких видів господарської діяльності здійснюється у відповідності до багатьох інших спеціальних законів. Зокрема, ліцензування діяльності в галузі телебачення і радіомовлення здійснюється відповідно до Закону України "Про телебачення і радіомовлення"; ліцензування виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим та зерновим дистилятом, біоетанолом, алкогольними напоями та тютюновими виробами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, і паливом,

зберігання пального, що здійснюється відповідно до Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального"; ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії здійснюється відповідно до Закону України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії"; ліцензування діяльності на ринку азартних ігор – відповідно до Закону України "Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор".

Ліцензійне провадження врегульовано також багатьма підзаконними нормативними актами – постановами Кабінету Міністрів України та відомчими актами – наказами центральних органів виконавчої влади. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 2015 року «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність деяких постанов Кабінету Міністрів України, Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2013 року «Про затвердження ліцензійних умов провадження охоронної діяльності», Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2011 року «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики та іншими актами.

В той же час практично кожного року змінюються ліцензійні умови провадження різних видів господарської діяльності, змінюється перелік видів діяльності, які

підлягають ліцензуванню, змінюються ліцензійні органи, умови ліцензування. Це свідчить про нестабільність законодавства у сфері ліцензування. Чи сприяє це підприємницькій діяльності і взагалі функціонуванню ринкової економіки? Безумовно ні. Умови і правила провадження окремих видів господарської діяльності повинні бути стабільними.

Отже, на підставі викладеного слід відзначити, що правове регулювання ліцензійного провадження є досить складним і здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів. На наш погляд, законодавство, що регулює ліцензування господарської діяльності потребує уніфікації і систематизації. Ліцензування є важливим інструментом впливу держави на підприємницьку діяльність і на розвиток ринкової економіки в цілому. Тож, необхідно розробити універсальний і в той же час максимально прозорий і спрощений механізм видачі ліцензії.

*Список використаних джерел:*

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013 р. № 32. Ст. 409.
2. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. № 23, стор. 1234, стаття 158.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**КОНСТАНТИЙ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ**

*доктор юридичних наук,  
радник Голови Центральної виборчої комісії,  
(Україна, м. Київ)*

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ**

Хоча у теперішній час найбільш важливим завданням уповноважених державних інституцій є створення необхідної правової, організаційної та воєнно-технічної основи для надання ефективної збройної відсічі російському агресору, забезпечення функціонування сектору безпеки і оборони, це не означає відсутності важливості побудови на неокупованих територіях «доброї публічної адміністрації» («*good administration*»), за якої державні установи вирішують публічні справи, керують державними ресурсами, а також гарантують реалізацію прав і свобод людини на основі норм як матеріальних, так і процесуальних законів, керуючись верховенством права, у прозорий спосіб, залучаючи громадян до процесу прийняття несприятливих для них рішень, без від зловживань та корупції [1, с. 5,12]. Адаже за приписами частини другої статті 64 Конституції України навіть за введення воєнного стану не допускається обмеження закріпленого у статті 40 Основного Закону права кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

службових осіб цих органів, якому кореспондує обов'язок суб'єктів владних повноважень розглянути ці звернення і дати на них обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Існування «доброї публічної адміністрації» є умовою набуття членства в ЄС. Тому отримавши 23 червня 2022 року згідно з рішенням Європейської Ради статус кандидата на вступ до ЄС Україна і надалі має вживати усіх необхідних зусиль для формування та забезпечення функціонування такої адміністрації, розвивати і удосконалювати засновану на конституційних людиноцентристських засадах законодавчу основу задля гарантування всебічної та повної реалізації органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами права кожної людини на належне адміністрування (right to good administration), на рівні EU law закріпленого у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу. А саме, відповідно до пункту 2 названої статті цієї Хартії право особи на належне адміністрування включає: а) право кожної особи бути вислуханою до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які можуть негативно вплинути на неї; б) право кожної особи на доступ до своєї справи, поважаючи при цьому законні інтереси конфіденційності та професійної і ділової таємниці; с) зобов'язання адміністрації обґрунтовувати свої рішення [2].

Відмітимо, що до прийняття парламентом 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру», який був підписаний Президентом України 13 червня цього

року [3], в нашій державі у законодавстві, розрахованому на зовнішню управлінську діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, не визначалося безпосередньо зазначених вимог-принципів діяльності «доброї публічної адміністрації» при прийнятті індивідуальних рішень щодо приватних осіб. Хоча дотримання принципів «good administration» вже тривалий час унормовувалося предметом судової перевірки за позовами приватних осіб до суб'єктів владних повноважень при оскарженні їх рішень, дій, бездіяльності у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятому 6 липня 2005 року.

Обов'язок органів виконавчої влади діяти в якості «доброї», орієнтованої насамперед на надання громадянам публічно-сервісних послуг, забезпечення людських прав і свобод, публічної адміністрації фактично складає основу конституційного ладу в Україні. Оскільки у приписах частини другої статті 3 Основного Закону України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Відновлення з проголошенням у 1991 року незалежності розвитку правової системи України у руслі загальноєвропейської природно-правової традиції, поділу права на публічне і приватне, започаткованого за часів Стародавнього Риму, обумовило закріплення в частині



другій статті 19 Конституції України принципу допустимості виключно врегульованої основним та іншими законами (законної) діяльності з реалізації ними своїх повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Зокрема, основою конституційного ладу у цих приписах встановлено, що названі суб'єкти публічно-владних повноважень зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень *та у спосіб*, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, з аналізу положень частини другої статті 19 Конституції України слідує, що в державі має існувати закон, який би визначав не тільки межі повноважень та матеріально-правові підстави, а також процедури («спосіб») діяльності органів і посадових осіб, які виконують функції державної влади і місцевого самоврядування. Водночас для суб'єктів публічної адміністрації вимога існування законодавчого врегулювання процедур їх діяльності є найбільш актуальною, адже саме в процесі застосування ними норм права відбувається практично реалізація прав і свобод приватних осіб, приймаються сприяючі та обтяжуючі, що мають негативні для особи правові наслідки, можуть передбачати застосування заходів відповідальності адміністративні акти.

У багатьох цивілізованих країнах світу з метою врегулювання порядку прийняття суб'єктами публічної адміністрації рішень чи вчинення дій, які зачіпають права чи інтереси приватних осіб, традиційно ухвалені відповідні спеціальні процедурні закони (кодекси). Так, перший такий

закон було прийнято у 1925 році в Австрії. Згодом закони про адміністративні процедури з'явилися у 1928 році у Польщі та у Чехії, у 1930 році в Югославії, у 1946 році у США, у 1957 році в Угорщині, у 1958 році в Іспанії, у 1976 році у ФРН і т.д. [4, с. 34]. Після розпаду СРСР у більшості республік, які відновили свою незалежність, теж були ухвалені розраховані на визначення процедур зовнішньої владної управлінської діяльності публічної адміністрації закони (у 1999 році у Литві – Закон «Про публічне адміністрування», у Грузії – Загальний адміністративний кодекс, у 2001 році – у Латвії Адміністративно-процесуальний закон, в Естонії Закон «Про адміністративне провадження»; у 2004 році – у Вірменії Закон «Про основи адміністративної діяльності й адміністративного провадження»; у 2005 році в Азербайджанській Республіці – Закон «Про адміністративне провадження»; у 2007 році – у Республіці Таджикистан Кодекс про адміністративні процедури тощо) [5, с. 180].

До останнього часу на пострадянському просторі тільки в Україні та у державі-агресорі не існувало закону про адміністративну процедуру. Хоча необхідність розробки і ухвалення такого закону в Україні була визначена ще у затвердженій у 1998 році Концепції адміністративної реформи. З того часу проєкт адміністративно-процедурного закону, який невпинного текстуально удосконалювався, шість разів вносився різними складами уряду до парламенту. І лише у вересні 2020 року його було ухвалено у першому читанні [6, с. 31], у листопаді 2021 році – у цілому, а в

лютому 2022 року – остаточно із пропозиціями Президента України. 13 червня 2022 року Закон «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) підписано Президентом України. 15 червня Закон офіційно опублікований [3]. Тим самим на теперішній час понад двадцятирічна історія з ухваленням в нашій країні закону про адміністративну процедуру нарешті успішно завершилася, що не можна не вітати.

Згідно з пунктом 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закон набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування, тобто з 15 грудня 2023 року. Але це не стосується приписів щодо обов'язку Кабінету Міністрів України протягом 12 місяців з дня опублікування Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із ним та протягом 18 місяців – вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади згідно з положеннями цього Закону (пункт 8 розділу IX). Приписи щодо покладання на уряд такого обов'язку набрали чинності з дня наступного за днем опублікування Закону.

Таким чином законодавцем визначено достатньо часу для розробки урядом і прийняття змін до цілої низки чинних законів, розрахованих на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у різних сферах публічного адміністрування, з метою забезпечення приведення норм цих законів у відповідність із загальними нормами-принципами адміністративних процедур Закону, як і для створення необхідного підзаконного нормативно-правового

регулювання для уможливлення реалізації його норм. Цей період видається також достатнім для осмислення науковцями інколи не завжди конкретних, нечітких положень ряду статей Закону з наданням обґрунтованих пропозицій для подальшого його удосконалення, як і для вивчення Закону фахівцями – практиками.

Як слідує з частини першої статті 1 Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати *функції публічної адміністрації*, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Водночас у Законі під терміном «функції публічної адміністрації» (згідно з пунктом 11 частини першої статті 2) розуміється «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу».

Тобто за змістом наведених положень можна зробити висновок, що Закон нормативно визначає процедури прийняття як сприятливих для прав і свобод приватних осіб адміністративних актів (за їх заявами), так і здійснення адміністративними органами за власною ініціативою юрисдикційної (контрольної, наглядової) діяльності, яка може завершуватися прийняттям негативних актів, наприклад про накладання на вказаних осіб штрафів або

інших адміністративних санкцій. Але за приписами пункту 2 частини другої статті 1 Закону його дія не поширюється на суспільні відносини, які виникають під час *судового провадження*. Отже, однозначно можна зробити висновок, що Закон не установлює процедур здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються судами. Водночас у частині питання, чи визначатиме з набранням чинності Закон процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються у теперішній час у порядку КУпАП адміністративними органами, а також накладання адміністративно-господарських санкцій, визначених ГК України, чіткої відповіді названі та інші приписи Закону не дають. А тому з погляду вимог правової визначеності, як складових конституційного принципу верховенства права (стаття 8 Основного Закону України), відповідні норми Закону слід конкретизувати. Тим більше що відповідно до приписів підпункту 4 пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про децентралізацію законодавства України» Кабінету Міністрів України протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом доручено розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект нового Кодексу України про адміністративні проступки [7]. У зв'язку з цим, постає дилема, нормами Закону чи названого Кодексу регулюватиметься провадження з притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних проступків.

Крім того, узгодження з вимогами принципу правової визначеності в частині стандарту *res judicata* («остаточність ухваленого рішення»), на наш погляд, потребують положення розділу VII Закону, які стосуються відкликання адміністративного акту. Так, у частині четвертій статті 88 Закону встановлено можливість відкликання адміністративним органом за власною ініціативою правомірного адміністративного акту *на шкоду особі* з дня набрання чинності новим адміністративним актом у разі внесення змін до закону або істотної зміни фактичних обставин, якщо публічний інтерес у відкликанні адміністративного акта переважає законний інтерес (довіру) особи. Тобто з мотивів суспільної необхідності Закон допускає можливість відкликання будь-якого правомірного акту у разі внесення у подальшому (після його ухвалення) тих чи інших змін до відповідного закону або істотної зміни фактичних обставин і надає адміністративному органу занадто широку дискрецію у вирішенні питанні, що таке відкликання акту є відповідне публічному інтересу, що переважає над інтересами особи.

Закон містить також ряд інших норм, формулювань, які, як здається, потребують більш чіткого, зрозумілого викладення у процесі подальшого удосконалення правового регулювання адміністративних процедур в Україні. Однак без жодного сумніву можна стверджувати те, що саме по собі остаточне прийняття і опублікування Закону є знаковою подією у справі подальшої розбудови правової демократичної держави, утвердження верховенства права,

інтеграції України з європейськими країнами. Норми Закону визначають нову ідеологічну людиноцентристську основу для адміністративного правозастосування та є поштовхом для оновлення знань національної адміністративно-правової науки і стандартів юридичної освіти.

*Список використаних джерел:*

1. Гонціяж Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. К., «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/21.pdf>.

2. Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#o167](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#o167).

3. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.

4. Теличко М. В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Збірник наукових статей*. 2014. Вип. 35. С. 34.

5. Міхеєв Мих., Міхеєв Мик. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та в Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021, № 5. С.180.

6. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. URL: <https://rd.ua/storage/attachments/ 5960.pdf>.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

7. Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 року № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>.

***КУШНІР ІРИНА ПАВЛІВНА***

*доктор юридичних наук,  
заступник начальника кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького  
(Україна, м. Хмельницький)*

***ЦАРЕНКО ОЛЬГА МИХАЙЛІВНА***

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького  
(Україна, м. Хмельницький)*

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗА УЧАСТЮ  
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Зважаючи на необхідність врегулювання відносин між суб'єктами публічного адміністрування та фізичними та юридичними особами було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» [1]. Введення єдиних правил для взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та приватних осіб є доволі важливим кроком у реформуванні адміністративного законодавства.



Характерна особливість новел закону – уніфікація всіх процедур за участю адміністративних органів.

Низка важливих норм цього закону змінюють розуміння окремих термінів та взаємовідносин, у тому числі адміністративних процедур за участю Державної прикордонної служби України як суб'єкта сервісних функцій щодо фізичних осіб та юридичних осіб. Так правові відносини стають паритетними (із дотриманням засад рівності сторін).

Проте не всі норми закону мають однозначний зміст правил у відношенні до представників Державної прикордонної служби України, окрім того містять посилання, що у пункті 8 Розділу IX Прикінцеві та перехідні положення: «Кабінету Міністрів України:

1) протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом;

2) протягом 18 місяців з дня опублікування цього Закону вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом» [1].

В цілому цей закон буде поступово введений в дію – набере чинності через 18 місяців з дня його опублікування. Тим часом будуть прийматися нові законодавчі новели в розвиток норм закону «Про адміністративну процедуру». Такий підхід є складним для переходу та розуміння

комплексно системи норм про адміністративні процедури в Україні, водночас для законодавчого органу держави був прийнятним.

Доволі дискусійним, на наш погляд, є те, що законом передбачено низку винятків із сфер його правового регулювання. Відповідно до пункту 2 статті 1 дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають, зокрема щодо Державної прикордонної служби України, під час: розгляду звернень осіб, судового провадження, оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні; військової служби; оскарження процедур публічних закупівель; нагородження державними нагородами та відзнаками [1].

Так, можна припустити, що взаємовідносини за участю Державної прикордонної служби України не мають регулюватися законом України «Про адміністративну процедуру». Хоча правові відносини щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення [2], не включені до переліку пункту 2 статті 1 закону. Так, у статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено щодо яких адміністративних правопорушень уповноважені на те посадові особи органів Державної прикордонної служби України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а у статті 222<sup>-1</sup> Кодексу

України про адміністративні правопорушення – щодо яких адміністративних правопорушень органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про адміністративні правопорушення [2]. Таким чином, питання про застосування норм про адміністративну процедуру до відносин провадження в справах про адміністративні правопорушення не врегульовано в повній мірі.

Загалом зважаючи не те, що Державна прикордонна служба України є складовою сектору безпеки та оборони [3], можна припустити, що вживане у законі словосполучення «застосування законодавства про національну безпеку і оборону» дозволяє будь-які правові відносини за участю Державної прикордонної служби України вважати такими, що мають вагу та значення в аспекті законодавчих норм в сфері безпеки і оборони. Що також вносить сумнів – чи поширює свою дію Закон України «Про адміністративну процедуру» на відносини за участю Державної прикордонної служби України, чи дійсно цей закон є пріоритетним щодо Кодексу України про адміністративні правопорушення чи інших чинних законодавчих актів.

Закон передбачає також новели сучасної діджиталізації та цифровізації взаємовідносин приватної особи/юридичної особи з представниками владних повноважень, що зумовлено розвитком електронного урядування та електронної ідентифікації осіб. Так, передбачено можливість автоматичного обміну інформацією, автоматичного прийняття рішення. Подібні норми щоправда не завжди вказують на можливості фінансування таких заходів

(зокрема, закупівлю сертифікованого обладнання, підготовка обслуговуючого персоналу тощо). Для Державної прикордонної служби України, яка є розпорядником інформації у межах забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні, такі законодавчі новели є перспективними, однак потребують бюджетування.

Таким чином, прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» не надав точних відповідей на наукові дискусії, що тривали в адміністративній науці з приводу юридичної природи адміністративної процедури, зокрема щодо регулювання правовідносин за участю Державної прикордонної служби України.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X.
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**МАРКОВА ОЛЕНА ОЛЕГІВНА**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
(Україна, м. Суми)*

## **ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ**

Визначною подією для України стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» 16.11.2021 року [1]. Закріплення на законодавчому рівні загальних принципів і правил адміністративної процедури сприяє правовій визначеності у відносинах між органами та приватними особами, та надає додаткові гарантії приватним особам у разі, якщо органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їхні права та обов'язки при прийнятті рішень.

Запозичення зарубіжного досвіду та імплементація відповідних норм у національне процедурне законодавство України стало одним із пріоритетних шляхів вдосконалення та розвитку адміністративної процедури. Однак просте реципіювання зарубіжного досвіду не дасть бажаного результату, оскільки необхідно враховувати національні традиції, тенденції у нормотворенні та праворозумінні.

Реципіювання міжнародного досвіду у сферу адміністративної процедури має як позитивні, так і негативні складові: поряд з можливістю створити більш

досконалу модель правового регулювання адміністративної процедури з урахуванням кращих досягнень зарубіжних правопорядків, зближенням різних правових концепцій, посиленням основних процедурних гарантій, вбудованих у принцип доброго управління, існує ймовірність негативного впливу у вигляді нав'язування Європейським Союзом власної політики та підходів у питанні як регулювання, так і формування механізму адміністративної процедури. Розрізняють країни експортери та країни імпортери досвіду. Україна в питанні правового регулювання та формування власної моделі адміністративної процедури є країною-імпортером, оскільки нещодавно прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» повністю базується на досвіді Німеччини.

Безперечно, запозичення зарубіжного досвіду за відсутності власного регулювання, на перший погляд, уявляється привабливим, оскільки здійснюється без глибокого аналізу і змін, що істотно заощаджує час і фінансові ресурси. Однак ми вважаємо, що запозичувати потрібно ідеї, а не конкретні норми.

Отже, проаналізуємо прийнятий закон на предмет відповідності європейським стандартам. У нашому дослідженні основними критеріями для оцінки будуть принципи, призначення та типологія адміністративної процедури.

Аналізуючи Закон України «Про адміністративну процедуру» щодо закріплення принципів, вважаємо, що законотворці орієнтувалися в більшій мірі на принципи

німецької моделі адміністративної процедури, які закріплені в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» (§ 9–30) [5]. Принципи стосуються як організації, так і безпосереднього здійснення процедури. Фрагментарно, враховано європейський досвід концепції «good administration», у якій об'єднані права, правила і принципи, що регулюють адміністративну процедуру з метою забезпечення процедурної справедливості, верховенства закону і досягнення ефективності в процедурній діяльності органів публічної адміністрації [4, с. 11]. Ця концепція набула значного поширення в країнах ЄС та була взята за основу при внесенні змін до законів про адміністративну процедуру. Поза увагою залишився передовий законодавчий досвід інших європейських країн [6].

Аналіз європейського законодавства про адміністративну процедуру дозволяє стверджувати, що в принципах адміністративної процедури відображаються процедурні права і гарантії її суб'єктів.

Аналізуючи положення закону, зазначимо, що перелік принципів адміністративної процедури практично аналогічний тим, які закріплені в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру». Запропонований перелік принципів адміністративної процедури у Законі України «Про адміністративну процедуру»: верховенство права, законність, рівність перед законом, обґрунтованість та визначеність, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, добросовісність і розсудливість, пропорційність, відкритість, своєчасність і розумний строк,

ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту – є досить повним, однак, ураховуючи міжнародний досвід європейських країн та застосувавши порівняльно-правовий метод, пропонуємо до переліку принципів, закріплених у ст. 4–19 додати такі принципи: мовчазної згоди та гарантування альтернативних засобів захисту.

Цінність адміністративної процедури у праві розкривається не лише через принципи, а й цілі [3, с. 72]. У міжнародному процедурному законодавстві розрізняють три основні цілі адміністративної процедури: 1) гарантування прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; 2) забезпечення прозорості у процесі прийняття рішень, контролюючи в такий спосіб діяльність адміністративних органів; 3) створення умов для капіталовкладень й економічного розвитку шляхом надання гарантій через прийняття рішень, які повинні відповідати законним очікуванням приватних осіб.

Процедура надає діяльності і діям учасників адміністративного провадження організованості, узгодженості й забезпечує їх контроль, тим самим вносить елементи упорядкування у відносини між органами та громадянами. У такому разі адміністративна процедура розглядається не як самоцінне правове явище, а як інструментарій досягнення певної мети, забезпечення останнього тісно пов'язане з поняттям дискреції (свободи



розсуду). Проблематика свободи розсуду ставить питання не тільки про законність адміністративного рішення і прийняття його у межах та в спосіб наданих повноважень, а й про якість такого рішення, яке має бути обґрунтованим і відповідати «спільним інтересам» та справедливості.

З огляду на вищезазначене, вважаємо, що адміністративна процедура повинна функціонувати в першу чергу, з метою обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів, які приймають рішення і досить часто не на користь приватних осіб зловживаючи або перевищуючи наданими їм повноваженнями. Тому, ціль адміністративної процедури має відобразитися у її понятійному визначенні, а не лише у визначенні поняття «дискреційні повноваження».

Відносно третього критерія зауважимо, що в різних правопорядках існують найрізноманітніші підходи до закріплення різних видів адміністративної процедури в законі про адміністративну процедуру. Це пов'язано із системним підходом законодавця, в основі якого лежить дослідження об'єкта (видів адміністративної процедури) як цілісної множини елементів у сукупності відносин і зв'язків між ними. Наприклад, у Федеральному Акті про адміністративну процедуру і в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» основні види адміністративної процедури представлені в одному акті, що не тільки спрощує процес дослідження, а й дозволяє синтезувати їх особливості.

Як правило в міжнародних актах, які регулюють адміністративну процедуру питання про те, які види

адміністративних процедур мають бути включені в структуру закону та в загальну модель адміністративної процедури є пріоритетним поряд із цілями та принципами. У Законі України «Про адміністративну процедуру» питання щодо видів залишилося поза увагою законодавця, враховуючи положення протє, що законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ.

У представленій моделі адміністративної процедури, закріпленій в законі неврахована наявність найбільш поширених видів адміністративних процедур, які мають функціонувати в рамках загальної моделі адміністративної процедури навіть за умови існування спеціального регулювання.

Отже, оцінюючи закон за обраними критеріями, можемо констатувати його відповідність європейським стандартам та орієнтирам, однак вважаємо, що він потребує подальшого доопрацювання.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 16.11.2021 р. № 3475. URL: [https://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](https://http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)
2. Frondisi R. What is Value? An Introduction to Axiology. La Salle, Illinois, 1971.
3. Vasco Pereira da Silva. Functions and Purposes of the Administrative Procedure: new problems and new solutions. Lisbon Meeting on administrative procedure «Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problems and New Solutions». Lisbon, 2011. P. 69–80.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

4. Hood C. A public management for all seasons? Public Administration. 1991. Vol. 69. P. 3–19.

5. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) :  
Ausfertigungsdatum: 25.05.1976. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetzeinternet.de>

6. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure: Introduction to the ReNEUAL Model Rules : Book I – General Provisions / eds.: H. C. H. Hofmann, J.-P.Schneider, J. Ziller. 2014. URL: [http://www.renewal.eu/images/Home/BookI-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.renewal.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf)

***МАРОЧКІН ОЛЕКСІЙ ІВАНОВИЧ***

*кандидат юридичних наук,*

*асистент кафедри кримінальної юстиції*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

*(Україна, м. Харків)*

## **ЗАГАЛЬНОПРОЦЕСУАЛЬНІ ТА ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Як і будь-яка соціальна діяльність, юридична діяльність, як правозастосовна, являє собою процес, який складається з відповідних правових процедур. В її основу покладено певні принципи (засади), тобто основоположні загальноприйняті норми, які виражають властивості права й мають вищу імперативну юридичну силу за сферою дії.

Залежно від поширення дії принципів в різних галузях права, в теорії права внутрішньодержавні принципи

поділяють на загальноправові (основні), що властиві усій національній правовій системі й діють в усіх галузях права; загальнопроцесуальні (міжгалузеві) – властиві декільком спорідненим галузям процесуального права; галузеві – властиві конкретній галузі права, що підкреслюють її особливості (кримінальні процесуальні, адміністративні процесуальні тощо).

Загальноправові принципи закріплені як у Конституції України, так і в галузевому законодавстві, оскільки їх дія поширюється на всі галузі права. До них, зокрема, належать: верховенство права, законність, невтручання у приватне життя, доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень тощо. До загальнопроцесуальних (або міжгалузевих) відносять ті засади, які діють у деяких галузях процесуального права, закріплюють фундаментальні положення статусу особи, забезпечують законність і ефективність відповідних процедур та їх кінцевий результат. Нарешті, в галузевих принципах права знаходять свій прояв особливості реалізації завдань, які вирішуються в межах відповідних проваджень.

Одним із способів прояву зазначених принципів є закріплення їх у законах. Вочевидь, що в аспекті нашого дослідження актуальним є порівняння прояву дії загальнопроцесуальних та галузевих принципів права у таких його публічних галузях, як кримінальний процес та адміністративний процес крізь призму правової процедури. Не зважаючи на різні завдання кримінального та адміністративного процесу, вони є зв'язаними через

наявність загальнопроцесуальних принципів публічно-правової діяльності. Йдеться про стандартизовані процедури, які включають положення: 1) про повноваження владних суб'єктів; 2) про учасників процедури та їх права; 3) про доказове право та 4) про завершення процедури.

Так, ч. 1 ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) містить 22 засади кримінального провадження більшість з яких є загальнопроцесуальними й співпадають із положеннями ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Серед них – верховенство права; законність; рівність перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; розумність строків.

В той же час, виходячи з різних завдань кримінальних та адміністративних проваджень, різних наслідків для їх різних типів, до галузевих принципів можна віднести у кримінальному процесі, зокрема, такі як презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини; свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї; забезпечення права на захист.

Що стосується галузевих принципів у адміністративному судочинстві, то ч. 3 ст. 2 КАС України називає такі, як неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення. Якщо ж звернутися до галузевого Закону

України «Про адміністративну процедуру», то у ст. 4 поряд з основоположними принципами права містяться й такі специфічні, притаманні саме діяльності органів публічного адміністрування під час розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття і виконання адміністративних актів, як обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; своєчасність; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту.

В підсумку зазначимо, що взагалі судова процедурна діяльність має відносно односторонній характер, в якому йдеться за великим рахунком про захист індивідуальних прав особи. Завдання ж органів публічного управління через їх багатоманітність вимагають вироблення декількох типів позасудових процедур (наприклад, процедура здійснення контролю, складання та затвердження планів, процедура з видання правових приписів тощо). Тож за допомогою процедури можливе впорядкування великої кількості фактичних дій публічної влади. В цілому ж процедуралізація процесуальної діяльності є питанням її правильності та гарантією прийняття законних й обґрунтованих рішень в усіх сферах правозастосовної практики. При цьому важливу роль відіграє закріплення в Конституції України та законах загальнопроцесуальних та галузевих принципів права як їх ключової компоненти.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**МЕЛЬНИК ЯРОСЛАВ ЯРОСЛАВОВИЧ**  
*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник  
Навчально-наукового інституту права Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка,  
адвокат, керуючий партнер Адвокатського об'єднання  
«Спарта Лекс»  
(Україна, м. Київ)*

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ: ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ**

Право можливо уявляти як процес створення соціальних благ для людини. Одночасно, право як «можливість» є засновками до здійснення тієї чи іншої процедури при отриманні тих чи інших благ. Будучи «правом процедури» (процесуальним правом) воно є ні нічим іншим як властивістю права в широкому розумінні, утворювати при цьому саме соціальне посеред людського.

Адміністративна процедура тісно пов'язана із реалізацією прав людини. Оскільки реалізація самих прав відбувається у певній процедурній чи то процесуальній формі. Очевидно, що це й стосується ролі адміністративної процедури при реалізації безпосередньо соціальних прав. Будучи санкціонованими державою, соціальні права, так чи інакше потребують реалізації через відповідні юрисдикційні процедури, форма яких, повинна певно узгоджуватись із

якомога ефективнішими способами задоволення соціальних благ, їх охорони та захистом; досягати соціально-правової мети за наслідками проведення процедурності тощо. Тому, не було б можливим уявляти право без процедури, а процедуру без права.

Очевидним видається і те, що деякі соціальні права здатні реалізуватися як в процесуальній формі так і без процесуальної (процедурної) форми, через особливі інститути. Одним із таких є «інститут соціальних послуг».

На сьогодні, у правовій доктрині, як і безпосередньо в нормативно-правових актах, можливо виокремити близько ста соціальних прав. Припускається, що соціальні послуги не можуть дорівнювати зазначеній кількості прав у співвідношенні одне до одного. Оскільки значна частина соціальних прав здатна реалізуватися насамперед через приватно-правові процедури, власне, поза межами юрисдикційної форми. Це пояснюється природою та особливостями конкретних соціальних прав, специфікою задоволення приватно-правового інтересу в суспільстві, а також, функціональної спроможності держави забезпечити соціальні гарантії.

Можливість оцінити проблеми ефективності та повноти в правореалізації «соціальних прав» забезпечених державою соціальними послугами, виникає необхідність звернути увагу на критерії співвіднесення «адміністративна процедура» та «соціальна послуга», а саме в понятті та змісті.

Так, відповідно до ст.35 Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі може зазначатися як –



«Закон процедури») визначено, що «...кожна особа має право в порядку, встановленому цим Законом, *подати до адміністративного органу заяву із вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права або законного інтересу*, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що *розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу...* (курсив власний – Я.М.)». Сам би такий Закон носив очевидно декларативний характер, якби не йшлося про соціальні права та соціальні послуги. Тому очевидно, що в преамбулі новоприйнятого «Закону процедури» йдеться про те, що саме цей «...Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені .... а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права та свободи людини і громадянина...». Отож, питання компетенції адміністративного органу, в захисті прав людини і громадянина можуть мати значення в ході надання соціальних послуг.

Адже Законом України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII (*надалі – Закон № 2671-VIII від 17 січня 2019 року*) визначаються основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на *профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.*

Виходячи із визначеного, потрібно брати й до уваги наступні декілька питань: а це питання соціальних послуг щодо змісту їх та суті, а також, щодо забезпечення реалізації ними соціальних прав. Питання адміністративної процедури, як форми і способу в реалізації права суб'єктивні на соціальні права. *До прикладу*, на сьогодні, у правовій доктрині виділяють ряд соціальних прав, які можуть бути реалізовані завдяки соціальним послугам. А це: (1) право працівників та осіб, які знаходяться на їхньому утриманні, на соціальне забезпечення; (2) право кожної малозабезпеченої людини на соціальну та медичну допомогу; (3) право кожної людини користуватися послугами соціальних служб, тощо.

У п.17 ч.1 ст.1 Закон № 2671-VIII від 17 січня 2019р., визначає поняття «соціальних послуг». Під ними пропонує розуміти «...дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Порядок організації надання соціальних послуг затверджується Кабінетом Міністрів України...». Складні життєві обставини Законом № 2671-VIII від 17 січня 2019р визначаються як обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самотійно. *До прикладу*, цією ж статтею Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019р. визначено чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини. До них віднесено: (а) похилий вік; (б) часткова або повна втрата рухової

активності, пам'яті; (в) невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування; (г) психічні та поведінкові розлади, у тому числі внаслідок вживання психоактивних речовин; (ґ) інвалідність; (д) бездомність; (е) безробіття; (є) малозабезпеченість особи; (ж) поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків; (з) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини; (и) втрата соціальних зв'язків, у тому числі під час перебування в місцях позбавлення волі; (і) жорстоке поводження з дитиною; (ї) насильство за ознакою статі; (й) домашнє насильство; (к) потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; (л) шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Складні життєві обставини, на нашу думку є нічим іншим як конкретними юридичними фактами, оцінку яким, мають надавати компетентні органи. Юридичні факти з огляду на цивілістичну концепцію можуть бути правомірними та неправомірними, що тягнуть за собою відповідне правове регулювання та, процедури.

Відповідно до ч.1 ст.16 Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019 р., соціальні послуги поділяються на послуги, спрямовані на: (1) соціальну профілактику (запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини); (2) соціальну підтримку (сприяння подоланню особою/сім'єю складних життєвих обставин); (3) соціальне обслуговування

(мінімізацію для особи/сім'ї негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримку їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду). Як видно, соціальні «профілактика», «підтримка, «обслуговування» передбачають здійснення певної процедури.

У пп.4, 5 ч.1 ст.2 Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначено, що під «адміністративним провадженням» слід розуміти урегульований адміністративною процедурою процес розгляду справи, прийняття та виконання адміністративного акта; а під «адміністративною процедурою» визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження.

Перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до цього Закону, визначається класифікатором соціальних послуг, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Відповідно до ч.1 ст.16 Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019 р., базовими є такі *соціальні послуги*: (1)догляд вдома, денний догляд; (2)підтримане проживання; (3)соціальна адаптація; (4)соціальна інтеграція та реінтеграція; (5)надання притулку; (6)екстрене (кризове) втручання; (7)консультування; (8)соціальний супровід; (9)представництво інтересів; (10)посередництво; (11)соціальна профілактика; (12)натуральна допомога; (13)фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору; (14)переклад жестовою

мовою; (догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; (16) супровід під час інклюзивного навчання; (17) інформування; (18) медіація.

Тут виникає питання, чи, надання базових соціальних послуг не дисонує між собою в ході їх реалізації, чи реалізації інших соціальних прав?

Відповідно до ч.1 ст.16 Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019 року соціальні послуги залежно від місця надання поділяються на послуги, що надаються: (1) за місцем проживання/перебування отримувача соціальних послуг (вдома); (2) у приміщенні надавача соціальних послуг: (а) стаціонарно – в умовах цілодобового перебування (проживання) отримувача соціальної послуги із забезпеченням харчуванням та умовами для проживання; (б) напівстаціонарно – протягом визначеного часу доби з умовами для нічного або денного перебування.

Для уявлення масштабу проблем «адміністративної процедури», «соціальних послуг», слід звернути увагу на перелік прав, які мають отримувачі соціальних послуг.

Зокрема, відповідно до ст.12 Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019р., *отримувач* соціальних послуг має право на: (1) отримання соціальних послуг відповідно до умов та порядку їх надання, визначених законодавством про соціальні послуги та договором про надання соціальних послуг; (2) повагу до честі і гідності, уважне та гуманне ставлення з боку суб'єктів системи надання соціальних послуг; (3) отримання від суб'єктів системи надання соціальних послуг повної та вичерпної інформації про свої права, обов'язки,

порядок і умови надання соціальних послуг у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я; (4) індивідуальний підхід, що враховує потреби кожної особи/сім'ї; (5) вільний вибір надавачів соціальних послуг; (6) відмову від соціальних послуг, крім випадків обов'язкового надання соціальних послуг, визначених законом; (7) конфіденційність інформації особистого характеру, що стала відома суб'єктам системи надання соціальних послуг під час реалізації цього Закону; (8) доступ до інформації, що міститься в його особовій справі як отримувача соціальних послуг; (9) повагу до приватного життя, на свободу думки та висловлювань; (10) захист своїх прав і законних інтересів, у тому числі в судовому порядку; (11) отримання від надавачів соціальних послуг у письмовому вигляді обґрунтування відмови у наданні соціальних послуг; (12) участь в оцінюванні його потреб у соціальних послугах; (13) спілкування зі своїми рідними, близькими та іншими особами; (14) одночасне одержання кількох соціальних послуг; (15) інші права, передбачені законодавством про соціальні послуги.

Таким чином, в межах **висновку**, варто вказати на те, що ні Законом № 2671-VIII від 17 січня 2019р., ані Законом України «Про адміністративну процедуру» не визначається поняття «ускладнена адміністративна процедура», чи то «надання соціальних послуг при ускладненій процедурі/формі». Не йдеться і про те, які саме процесуальні (процедурні) запобіжники слід встановлювати (застосовувати) в зв'язку із зловживанням соціальними

правами особами, яким надаються соціальні послуги, або ж особами, які надають соціальні послуги. Не йдеться про соціальні обов'язки чи то обов'язки в соціальному праві, обов'язки в адміністративній процедурі. Ці питання є надчутливими та суттєвими для правозастосування, оскільки це, насамперед, фундамент будь якого процесу правореалізації, а також, процесу надання послуг, процедур, встановлення правовідносин.

Зрештою, постає за очевидне, що «складні життєві обставини» можуть виникнути не стільки в наслідок перелічених чинників у ст.1 Закону № 2671-VIII від 17 січня 2019р., але й в наслідок (1) ускладнення, чи то (2) несвоєчасності надання соціальних послуг, (3) процедури надання соціальних послуг, (4) невірності оцінки надання соціальних послуг, (5) оскаржування надання соціальних послуг чим такі будуть блокуватися, (6) зловживання в оскарженні чи то (7) при наданні соціальних послуг, (8) неможливості реалізації одних соціальних послуг, реалізацією інших тощо; не визначено й те, які «складні життєві обставини» можуть наставати від позбавлення можливостей реалізувати соціальні послуги в наслідок «адміністративної процедури», в наслідок, в наслідок обмежень соціальних прав адміністративними процедурами чи то надання інших соціальних послуг позбавлених пропорційності, законності тощо.

За таких обставин, бажано розділяти на рівні складності життєвих обставин, а також ризики, які можуть завдати їх «соціальний рецидив».

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

*Список використаних джерел:*

1. Велика українська юридична енциклопедія. Київ: «Видавництво Людмила», 2020: Право соціального забезпечення/ редкеол.: М. І. Іншин (голова), О.М. Ярошенко (заступник голови), Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, Н.М. Вапнярчук. 2020. С.784 –785

2. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#n482>

3. Про адміністративну процедуру: проект Закону України № 3475 від 14.05.2020. Верховна Рада України. URL.: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

***ОСАДЧИЙ АНАТОЛІЙ ЮРІЙОВИЧ***

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
(Україна, м. Одеса)*

**ПРАВОВІ ПРОЦЕДУРИ ПУБЛІЧНОГО  
АДМІНІСТРУВАННЯ:  
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПІДГРУНТЯ  
ТА ОНОВЛЕННЯ КОНЦЕПТУ**

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та



законами України. Наведений конституційний припис відіграє неабияку роль в усвідомленні необхідності встановлення правового порядку реалізації, зокрема й функцій органів публічного адміністрування, насамперед у їх відносинах з громадянами та юридичними особами.

Основна частина дій, що спрямовані на виконання функцій публічного адміністрування, тягнуть правові наслідки у вигляді прийняття правових, зокрема адміністративних, актів, укладення адміністративних договорів. У вітчизняній науці адміністративного права проблематика правового врегулювання порядку реалізації правових форм (інструментів) публічного адміністрування традиційно пов'язувалася з дискусією навколо такої категорії, як «адміністративний процес». Не вдаючись до докладного аналізу існуючих підходів до розуміння змісту цієї категорії, деякі з яких сягають своїм корінням радянської доктрини адміністративного права, зазначимо, що за сучасних політико-правових реалій, зважаючи на функціонування незалежної судової влади – адміністративний процес найчастіше пов'язується з адміністративною юстицією, як різновидом правосуддя у сфері публічно-правових відносин. Віднесення при цьому до змісту адміністративного процесу також і порядку здійснення публічного адміністрування у його правових формах «призводить до «розмивання» поняття «адміністративний процес», втрати ним визначеності. Тому неможливо не погодитися з професором В.Б. Авер'яновим, який одним із перших почав відстоювати думку, щодо того

що «найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її винятково на сферу адміністративної юстиції» [1, с. 42-43].

Великою мірою саме завдячуючи сприйняттю судової концепції адміністративного процесу для позначення правового порядку здійснення публічного адміністрування у його правових формах у спеціальній літературі, а також і у численних нормативно-правових актах, прийнятих ще до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», почали застосовуватися поняття «процедури», «адміністративні процедури».

Проте, категорія «адміністративні процедури» не набула сталого змістовного навантаження і багатьма правниками пов'язується не з усіма правовими процедурами у публічному адмініструванні, а лише з тими, які стосуються виконання зовнішніх функцій органів публічного адміністрування, та не пов'язані із внутрішньо-організаційними аспектами діяльності публічної адміністрації [2, с. 22; 3, с. 7]. Саме такий погляд на зміст адміністративних процедур втілено і в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Без сумніву, при регулюванні чи не найбільш значущого та великого масиву процедур публічного адміністрування, якими опосередковується більшість відносин публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, запропонований у Законі України «Про адміністративну процедуру» підхід до розуміння адміністративних процедур виглядає доцільним. Принаймні,

він є зручним для правової регламентації чи не найважливішої групи правових процедур публічного адміністрування, проте жодним чином не заперечує процедурну природу діяльності, яка не належить до сфери регулювання згаданого закону – щодо прийняття публічною адміністрацією нормативно-правових актів, реалізації заходів адміністративної відповідальності суб'єктами публічної адміністрації, їхньої правозастосовної діяльності внутрішньо-організаційного характеру. Так само, відсутні принципи заперечення процедурного характеру зазначеної діяльності суб'єктів публічної адміністрації і в спеціальній літературі.

Враховуючи наведене для позначення усієї процедурної складової публічного адміністрування може вживатися поняття «правові процедури публічного адміністрування». Такими чином, адміністративні процедури можна розглядати як частину правових процедур публічного адміністрування, поряд із такими їх різновидами як, зокрема, процедури адміністративної правотворчості, внутрішньо-організаційні процедури публічного адміністрування (процедури адміністративного менеджменту), процедури розгляду справ про адміністративні проступки.

Проте, слід наголосити на відсутності чітких критеріїв відмежування адміністративних процедур від інших процедур публічного адміністрування, зокрема і з огляду на виключення низки процедурних відносин щодо розгляду адміністративних справ стосовно особи зі сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» (ч. 2 ст. 1). Тим

більше, враховуючи тенденції вітчизняної законотворчості, перелік виключень, на які не поширюється дія цього закону, скоріше за все зазнає суттєвого розширення уже найближчими роками. Тому можна стверджувати, що позначення як адміністративних лише частини процедур публічного адміністрування без напрацювання достатньо чітких критеріїв визначення їх кола позбавляє зазначену категорією однозначності, визначеності, унеможлиблює виявлення тих специфічних рис, що дозволяють досягти скоординованості понятійного апарату юридичної науки.

Водночас, усі згадані правові процедури мають спільну природу, що обумовлена, насамперед, їхньою належністю до сфери публічного адміністрування, поєднані спільними засадами та закономірностями. До того ж і суто лексично словосполучення «адміністративні процедури» доволі вірно вказує на їх зв'язок із публічним адмініструванням у цілому, а не лише з його частиною. Тому надалі говоритимемо про адміністративні процедури саме як про порядок реалізації форм публічного адміністрування, що охоплює як зовнішньо- так і внутрішньо-організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що регламентують як порядок прийняття нормативно-правових актів публічного адміністрування, так і реалізацію інших його правових форм. Саме такий підхід до розуміння змісту адміністративних процедур послідовно обстоюється представниками одеської школи адміністративного права [3; 4; 5; 6; 7; 8] та знаходить свій розвиток у наукових працях й інших вітчизняних адміністративістів [9].

Адміністративні процедури виступають формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію його правових форм, як зовнішнього результату владного впливу. Дотримання процедурних вимог забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми, як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Як зазначав професор В.Б. Авер'янов, адміністративні процедури мають здатність істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб, проте головне їхнє покликання полягає в забезпеченні необхідної послідовності з питань реалізації громадянами прав і охоронюваних законом інтересів, що виступає дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади [10, с. 10 ]. У цьому аспекті також доречно зазначити, що довіра до відповідних рішень та сприйняття їх як чесних, базується не стільки на самому результаті у них закріпленому, скільки на чесній та відкритій процедурі їх прийняття [11, с. 297]. Тому, не можна не погодитися з твердженням, що адміністративні процедури «виступають «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією, адміністративними актами, ухваленими публічною адміністрацією за підсумком процедури, громадянами й організаціями (чий правовий статус зазнає змін у результаті ухвалення правових актів управління), служать засобом для реалізації вимог принципів

адміністративного права, сприяють дотриманню їхніх приписів» [12, с. 183].

Поряд із спільними рисами та призначенням адміністративні процедури є значною мірою диференційованими. Реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації забезпечується великою кількістю адміністративних процедур відмінних як за змістом, так і за деталізацією. Особливості цих процедур обумовлюються, насамперед, специфікою самих питань, для вирішення яких їх призначено, та тими правовими нормами та інститутами, реалізація яких і дозволяє суб'єктам публічної адміністрації здійснювати свій владно-організуючий вплив на конкретні життєві ситуації. Отже, адміністративні процедури можуть суттєво відрізнятись між собою. Така детермінованість адміністративних процедур дозволяє зробити висновок щодо похідного характеру норм, якими встановлено відповідні процедури, від правових інститутів та норм, на реалізацію приписів яких у відповідних правових формах публічного адміністрування і спрямовано конкретні процедури та тісний зв'язок між згаданими нормами. Усі ці норми «настільки тісно переплетені між собою в механізмі правового регулювання, що відрив їх одне від одного вважається не просто недоцільним, а й неможливим» [4, с. 24].

У цьому аспекті цікавим і малодослідженим залишається питання щодо місця норм, які визначають адміністративні процедури, у системі права. З огляду на наведене вище слід критично ставитися до об'єднання усіх процедурних норм у межах адміністративно-процедурного

права як складової (підгалузі або інституту) галузі адміністративного права. Якщо й говорити про адміністративно-процедурне право, то тільки як про сукупність загальних норм та правил, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. Враховуючи сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур, можна констатувати «дефіцит» таких норм, суттєвим кроком щодо подолання якого стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Отже, і саме адміністративно-процедурне право знаходиться на теперішній час лише на стадії формування. Натомість норми, якими встановлено конкретні процедури, належатимуть тим правовим інститутам, на реалізацію приписів яких їх спрямовано.

Природа цього правового явища вимагає розглядати адміністративні процедури як інтегративну, синтетичну категорію, що сформована внаслідок взаємодії ознак складових системи відносно самостійних процедурних інститутів, які поряд із загальними рисами та зв'язками, що поєднують їх у єдине ціле, мають суттєві відмінності і одночасно нерозривно пов'язані з правовими приписами, для реалізації яких і встановлено такі процедури. До речі, саме враховуючи наведену особливість цієї категорії, видається більш коректним говорити саме про адміністративні процедури як сукупність відносно самостійних інститутів, а не про єдину «адміністративну процедуру», хоч і з певними відмінностями, як це здебільшого має місце у спеціальній літературі із цієї проблематики. Виходячи з цього також

важко погодитися з тим, що процедурний порядок вирішення адміністративних справ певного виду іноді характеризують таким близьким за змістом поняттям, як «провадження». Провадження не є синонімом процедури. Це поняття означає власне вирішення та розгляд конкретної адміністративної справи, рух адміністративної справи (тобто конкретну адміністративну діяльність) [2, с. 24]. Саме так адміністративне провадження розглядається в Законі України «Про адміністративну процедуру». При цьому слід погодитися з думкою І.В. Бойко, що застосування цього поняття лише ускладнює сприйняття базових понять, які застосовуються в указаному законі, їх розуміння [13, с. 13].

*Список використаних джерел:*

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Бойко І.В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова ; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
4. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.
5. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 202 с.
6. Фоміч Г.Ю. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.



7. Osadchyi A.Yu., Zakalenko O.V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. p. 131-145.

8. Большакова О.В., Закаленко О.В. Класифікація як метод наукового дослідження адміністративних процедур: поняття, мета, застосування. JURIS EUROPENSIS SCIENTIA. 2021. Вип. 3. С. 61-66.

9. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія / А.М. Школик. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

10. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 8-14.

11. Афанасьєва М.В. Процессуальная справедливость и легитимность публичной власти. Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 296-299.

12. Левківська В.М., Мацелюх І.А. Адміністративні процедури: концепція правового регулювання. Право і суспільство. 2021. № 6. С. 180-187.

13. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. ун. ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 7-13.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

***РЯБЧЕНКО ЯРОСЛАВА СТЕПАНІВНА***  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У ВІДНОСИНАХ ІЗ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ**

Реалізація державної політики у сфері досудового захисту прав, свобод та законних інтересів громадян не є можливою без розроблення та введення в дію ґрунтовних норм права, які закріпили би низку правил здійснення такої політики, перелік відповідальних державних органів та посадових осіб, уповноважених на її виконання, і, звісно ж, запровадили алгоритм відносин приватних осіб з адміністративними органами. Одним із таких актів є Закон України “Про адміністративну процедуру”, який набуває чинності 15.12.2023 року та регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб’єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, чим і набуває такої актуальності [1].

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

Разом з зазначеним вище, Комітет міністрів Ради Європи пояснив, що стосовно адміністративного акту, який з огляду на свій характер спроможний зачіпати права, свободи чи інтереси особи, якої він стосується, така особа може подати факти та аргументи і, якщо необхідно, докази, що їх відповідний адміністративний орган влади зобов'язаний взяти до розгляду [2].

Інша новела – це те, що Указом Президента України № 189/2021 від 11 травня 2021 року «Про річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік» із метою забезпечення виконання пріоритетних завдань інтеграції України до Організації Північноатлантичного договору та відповідно до пунктів 1, 3, 17 частини першої статті 106 Конституції України затверджено програму, яка зосереджується на забезпеченні здоров'я, безпеки і добробуту людини як ключового суб'єкта національної безпеки. Так, права, свободи і законні інтереси громадян є у центрі реформ, що впроваджуються державою Україна. Поміж іншим у п. 1.2.2.3 програми наголошено, що фізичні та юридичні особи отримують якісні та доступні адміністративні послуги за зручними процедурами, що досягається виконанням запровадження правил загальної адміністративної процедури. Президентом України поставлений конкретний строк виконання нововведення, а саме 2022 рік [3].

Що стосується безпосередньо адміністративної процедури, то можна сказати, що адміністративна процедура - це визначений законом порядок розгляду та вирішення

справи, а її зміст утворює взаємозалежні дії представників органів державного управління, фізичних і юридичних осіб. Види та зміст дій цих суб'єктів, а відтак – вид та зміст відповідної адміністративної процедури визначаються змістом звернення, поданого заявником до суб'єкта публічної адміністрації. В свою чергу, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (ст. 1 Закону України «Про звернення громадян») [4]. А відповідно до статті 18 Закону України “Про адміністративну процедуру” особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Так, адміністративне провадження - сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта.

До учасників адміністративного провадження відносять: 1) особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному

акті (адресат), у тому числі: а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник); б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження; в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник); 2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа). Додамо, що особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто та/або через представника. Особа не має права брати участь в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через її представника у разі, якщо законом передбачена особиста участь такої особи. Представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. У випадках, передбачених законом, довіреність має бути посвідчена нотаріально. Уповноваження на представництво за письмовим клопотанням фізичної особи (довірителя), у тому числі поданим в електронній формі, може здійснюватися шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису до матеріалів справи. Одна і та сама особа не може бути представником кількох учасників адміністративного провадження (крім заінтересованих осіб з

однаковим інтересом) та брати участь в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи.

Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні для вирішення справи, що стосується великої кількості осіб, спільного представника таких осіб визначається цим Законом. Додамо, що відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону адвокатура України – це недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва й надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури у встановленому законом порядку [5].

Таким чином, потрібно доповнити вище зазначене, що учасниками адміністративної процедури можемо вважати: адресат (зокрема заявник), адміністративний орган, особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження, скаржник, заінтересована особа, представники (на прикладі адвоката).

Суб'єктів розгляду адміністративної скарги доцільно класифікувати на три види: • «внутрішні» суб'єкти публічної адміністрації – будь-який суб'єкт у межах однієї ієрархії суб'єктів публічної адміністрації, який є вищестоящим щодо іншого суб'єкта, дії, рішення або бездіяльність якого оскаржуються. Такий вид суб'єктів розгляду адміністративної скарги притаманний для системи органів виконавчої влади. • «зовнішні» суб'єкти публічної адміністрації – суб'єкти публічної адміністрації, котрі уповноважені здійснювати розгляд адміністративної скарги щодо непідпорядкованого, «стороннього» для них суб'єкта.

Характерним прикладом такого виду є Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів та територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [4] та суб'єкти публічної адміністрації, котрі можуть поєднувати ознаки як першого, так і другого виду; ці суб'єкти публічної адміністрації наділені як внутрішніми, так і зовнішніми повноваженнями щодо розгляду адміністративної скарги [4].

На підставі викладеного, можна зробити висновок, що до вступу Закону України “Про адміністративну процедуру” саме процедурна частина адміністративного законодавства була менш розвиненою, тому прийнятий зазначений вище Закон дозволяє вперше на законодавчому рівні врегулювати досудовий захист прав, свобод та законних інтересів громадян, які вступають у відносини з адміністративними органами, однак потребує уточнення суб'єктний склад адміністративного провадження та склад учасників адміністративної справи.

*Список використаних джерел:*

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 123. (набирає чинності 15.12.2023 року).

2. Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів: Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи: веб-сайт. URL: Резолюція (97)10 Комітету мі... | від 17.09.1997 № R(97)10 (rada.gov.ua).

3. Про річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік: Указ Президента України № 189/2021 від 11 травня 2021 року: веб-сайт: URL:

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

<https://www.president.gov.ua/documents/1892021-38845>.

4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

6. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 465/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 340.

***СПАСЕНКО ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА***

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

*(Україна, м. Харків)*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ**

Реформування правової системи в Україні є однією з вимог інтеграційних прагнень нашої держави. Водночас наближення правової системи до європейських стандартів є ключовим чинником гармонізації законодавства України та законодавства Європейського Союзу. З метою удосконалення правового регулювання у сфері



адміністративної процедури варто проаналізувати практику зарубіжних країн з окресленої проблематики.

Варто зазначити, що на сьогодні відсутній єдиний підхід до систематизації нормативно-правових актів у сфері адміністративної процедури. У деяких країнах норми, що регулюють адміністративні процедури не є систематизованими. Водночас Україна пішла шляхом прийняття єдиного нормативно-правового акту щодо адміністративної процедури.

У більшості країн правове регулювання різновидів адміністративної процедури відбувається не лише за допомогою одного нормативно-правового акта. Передусім це зумовлено досить істотними відмінностями в цілях правового регулювання певної діяльності. У законодавстві держав, що належать до континентальної правової системи, чітко віднесено до адміністративних лише зовнішні процедури діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У країнах англо-американської правової системи також можна зазначити аналогічний підхід. Отже, якщо держава й ухвалює загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, то він стосується лише так званого «зовнішнього» боку діяльності публічної адміністрації [1, с. 445]. В англо-американській правовій системі найяскравішим прикладом у цьому контексті безперечно є положення Акта про адміністративну процедуру, прийнятого на федеральному рівні у США 1946 року і продубльованого згодом у значній кількості окремих штатів країни. У континентальній правовій системі регламентація загальними

законами щодо адміністративної процедури і порядку прийняття нормативних актів також не є поодиноким випадком. Зокрема, доцільно згадати розділ 3 Акта з загального адміністративного права Королівства Нідерланди, який набув чинності 1984 року і регламентує процедуру розробки та прийняття розпоряджень [2, с. 70].

Слід наголосити, що у європейських країнах адміністративні процедури мають довгу та стабільну законодавчу основу: Закон Швейцарії про адміністративну процедуру 1968 р.; Закон Німеччини про адміністративне виробництво 1976 р.; Закон Швеції про адміністративні процедури 1986 р.; Закон Австрії про адміністративні процедури 1991 р.; Закон Іспанії про юридичні режими органів публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру 1992 р.; Закон Фінляндії про адміністративні процедури 2003 р.; Кодекс про адміністративну процедуру Греції 1999 р. [3, с. 111].

Самостійний інтерес становлять закони про адміністративні процедури, прийняті в пострадянських країнах, окремі з яких вже є членами Європейського Союзу: Закон Литви 1999 р. «Про публічне адміністрування»; Адміністративно-процесуальний закон Латвії 2001 р.; Закон Естонії 2001 р. «Про адміністративне провадження». Предметом вищезгаданих актів, як правило, є відносини, що виникають між державними органами та приватними особами. Винятком є Латвія, в адміністративно-процесуальному законі якої знайшли відображення як процедури прийняття рішень органами державної влади, так і

процедури їх судового оскарження. У Європейському Союзі такий підхід характерний також для Нідерландів і Болгарії [3, с. 111-112].

Варто звернути увагу, що до основних і значимих документів Ради Європи щодо проблем оскарження та здійснення процедури прийняття адміністративних актів науковці відносять такі: 1) Резолюцію (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року; 2) Рекомендацію R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року; 3) Рекомендацію R (91)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року; 4) Рекомендацію Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05 вересня 2001 року; 5) Рекомендацію Rec (2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09 вересня 2003 року [4, с. 135]

Таким чином, можна підсумувати, що прийнятий закон України «Про адміністративну процедуру» сприяє уніфікації правового регулювання у цій сфері, а також виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

*Список використаних джерел:*

1.Бойко І. В., Соловійова О. М. Європейські стандарти та український концепт адміністративної процедури. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2020. Р. 1. С. 442-461.

2.Школик А. Порівняльно-правова характеристика видів адміністративної процедури в зарубіжних країнах та Україні. Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2014. Випуск 35. С. 67-75.

3.Бережна К. В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. Право і суспільство. № 6-2. Дніпро. 2015 р. С.110–114.

4.Мілієнко О. А. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. Прикарпатський юридичний вісник. 2020. Випуск 6 (35). С. 134-138.

***СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА АНАТОЛІВНА***

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

*(Україна, м. Харків)*

**ПРОПОРЦІЙНІСТЬ – ПРИНЦИП  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

Прийняття Закону «Про адміністративну процедури» стало рушійним кроком вперед у правовому регулюванні

відносин між державними інституціями та приватними особами. Цей людиноцентричний Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визнаної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина. Він створює чіткі процедури в окреслених відносинах, запроваджує єдині правила взаємодії держави, громадян та бізнесу.

Серед основних засад на яких має базуватися загальна адміністративна процедура є принцип пропорційності.

Як наголошують правники цей принцип ґрунтується на конституційних принципах правової держави і верховенства права (ст. 1 і 8 Конституції України) і може бути визначений як загальний принцип права, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав повинні бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежуються [2, С. 148–173.].

Значення цього принципу у діяльності суб'єктів, котрі є носіями влади має суттєве значення. Основна ідея запровадження цього принципу зводиться до того, що

загальний інтерес, яким керується держава, не може пригнічувати свободу окремої особи [1].

Втручання в права різних суб'єктів є неминучими, поведінку людей обмежують не лише заборони, а й обов'язки. Проте обмеження, як інструмент владного впливу повинен мати межі, має бути дотримано баланс між юридичними обмеженнями та охоронюваними цінностями (правами, свободами осіб).

В законодавстві майже всіх країн простежується наголос на відповідності між обмеженнями прав і публічними цілями.

Так, принцип пропорційності міститься в частині третій статті 13, статті 14 Основного Закону ФРН, статті 4 Декларації прав людини і громадянина Франції від 26 липня 1789 року.

Пропорційність – один із загальних принципів права Європейського співтовариства. Спочатку він був визнаний Судом ЄС, а згодом закріплений як загальний принцип в Угодах про утворення ЄС (зокрема, в ст. 5 Договору про заснування Європейського співтовариства).

У Рішенні від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 (справа № 1-11/2012) Конституційний Суд України зазначив, що одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Аналіз практики ЄСПЛ свідчить про те, що цей принцип пов'язаний насамперед із проблемою правомірностей обмежень прав людини. Завдяки діяльності суду в праві Конвенції щодо кожного з прав людини склалися критерії припустимого втручання держави, засновані на принципі пропорційності, унаслідок чого він набуває універсального значення. При цьому такі критерії стосуються як нормативно-правових, так і індивідуально-правових заходів. Так, при оцінці правомірності та виправданості обмежень прав людини ЄСПЛ послідовно вирішує чотири групи питань: 1) Чи було передбачене законом таке обмеження (втручання), що заперечується; 2) чи переслідувало воно одну з легітимних цілей, зазначених у конвенції; 3) чи було воно необхідним у демократичному суспільстві; 4) чи було воно розмірним до тієї правової мети, яка досяглась

Відповідно до Закону «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: 1) прийняття адміністративних актів; 2) прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій. Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані.

Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або впливає з його положень.

Зміст, окресленого на теренах Закону, принципу пропорційності, пронизаний ідеєю досягнення балансу між діяльністю державних інституцій та обмеженнями прав і свобод осіб, що наближує Україну до стандартів Європейського Союзу.

Створення чітких процедур у відносинах громадян, бізнесу і влади набуде вкрай важливого значення для розбудови нашої держави після закінчення військової агресії РФ.

*Список використаних джерел:*

1. Погребняк С.П Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄППЛ Режим доступу : URL <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9614/Pogrebniak%20294-310.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

2. Козюбра М. І. Верховенство права – основоположний принцип правової політичної системи України /М.І.Козюбра //Правовасистема України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Х. : Право, 2008. Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина.



*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

**ШАНДУЛА ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСІЙОВИЧ**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адвокатури  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(Україна, м. Харків)*

**ДЕЯКІ НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ  
УЧАСТІ АДВОКАТА У АДМІНІСТРАТИВНІЙ  
ПРОЦЕДУРІ**

17 лютого 2022 р. Верховною Радою України було повторно прийнято із пропозиціями Президента України Закон України «Про адміністративну процедуру», який урегулював відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина. При цьому провідну роль у захисті прав та законних інтересів особи відіграє адвокатура, яка є важливим інститутом демократичної правової держави. З огляду на це, є актуальними питання участі адвокатів у адміністративній процедурі.

Визначаючи роль адвоката у адміністративній процедурі, передусім необхідно зазначити, що відповідно до

положень ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» предметом цього закону є відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Визначення адміністративної процедури, наведене у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» є неповним, оскільки вимагає уточнення шляхом визначення адміністративної справи (це, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону, «справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом»). Отже, адміністративна процедура являє собою визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом (органом виконавчої влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою, іншим суб'єктом, який відповідно до закону уповноважений

здійснювати функції публічної адміністрації).

Регламентация вказаних правовідносин окремим Законом є правильним рішенням, оскільки здійснюється на виконання конституційного зобов'язання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів розглянути звернення громадян і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України), а також задля гарантування кожній особі права на неупереджене і об'єктивне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Вказане право включає можливості особи: бути належно і повно поінформованою з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту її прав та обов'язків; бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; мати доступ до матеріалів справи, які її стосуються; брати участь у адміністративному провадженні тощо. Вочевидь, для реалізації цих та інших прав особи їй може бути потрібною професійна правнича допомога, надання якою є конституційним призначенням адвокатури України.

Звертає на себе увагу та обставина, що, серед іншого, дія Закону України «Про адміністративну процедуру» не поширюється на відносини, що виникають під час конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань,

застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання). Вказані сфери правовідносин є основними, в яких адвокатура реалізує функції захисту та представництва. Отже, значний масив адвокатської діяльності лежить поза предметом правового регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», що обумовлено їх регламентацією процесуальним законодавством та спеціальними законами.

Визначаючи коло учасників адміністративного провадження, ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру» виокремлює дві групи: 1) особи, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок яких вирішується в адміністративному акті (адресати), у тому числі: а) особи, які з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертаються до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявники); б) особи, стосовно яких адміністративний орган ініціював адміністративне провадження; в) особи, які з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертаються до адміністративного органу із скаргою (скаржники); 2) інші особи, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересовані особи). При цьому до учасників

адміністративного провадження не віднесені представники вказаних осіб, зокрема адвокати, що можна вважати суттєвою прогалиною Закону України «Про адміністративну процедуру».

Водночас, участь адвокатів у адміністративній процедурі в ряді випадків є необхідною задля здійснення представництва її учасників. Правову підставу для цього створюють положення п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру», які серед прав учасників адміністративного провадження передбачають право брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників. Питання представництва інтересів особи в адміністративному провадженні регламентовано ст. 31 цього Закону, яка передбачає, серед іншого, що представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. У випадках, передбачених законом, довіреність має бути посвідчена нотаріально. Адвокати в якості представників особи цим Законом прямо не згадуються, хоча вочевидь вони можуть виступати представниками разом з іншими визначеними законом особами. Також прогалиною Закону є те, що обсяг повноважень представника особи в ньому не визначаються, є лише вказівка на те, що особа не має права брати участь в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через її представника у разі, якщо законом передбачена особиста участь такої особи (ч. 1 ст. 31 Закону

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)*

України «Про адміністративну процедуру»).

Таким чином, можна зробити висновок, що участь адвоката у адміністративній процедурі є важливим засобом захисту прав та законних інтересів особи. Однак Закон України «Про адміністративну процедуру» недостатньо регламентує питання представництва адвокатами інтересів особи у адміністративному провадженні. З огляду на це, вказані питання потребують подальшого нормативного врегулювання, а також предметних наукових досліджень.

***ШЕВЧЕНКО ВАЛЕРІЯ МИКОЛАЇВНА***

*аспірантка*

*Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»*

*Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

*(Україна, м. Харків)*

## **НОВІТНЄ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Перехід нашої держави на новий шлях розвитку, адаптація національного законодавства, у тому числі й податкового, до принципів європейського права та до європейських стандартів є одним із основних векторів зовнішньої політики України. Такий крок зумовлює необхідність формування відповідного правового регулювання суспільних відносин з урахуванням намічених

перспектив розвитку країни. Адміністративна процедура відіграє важливу роль у запровадженні нової ідеології функціонування органів влади, зокрема – державної податкової служби. Ця служба має забезпечувати реалізацію функцій держави та всебічний захист прав і законних інтересів платників податків, а також встановлення найбільш раціонального, ефективного і надійного порядку взаємодії контролюючих органів із суб'єктами підприємницької діяльності.

17 лютого 2022 року Верховна Рада України прийняла довгоочікуваний закон «Про адміністративну процедуру» [1]. Документ, який, на нашу думку, покликаний системно врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами державної влади та громадянами, бізнесом. Введення цього закону дасть можливість зробити рішення держави зрозумілими для громадян і бізнесу, а права громадян стануть основною цінністю при прийнятті таких рішень не декларативно, а реально в Україні.

Адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність, зокрема, і органів податкової служби України, що спрямована на реалізацію функцій та завдань, покладених на ці органи, а також на реалізацію прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері оподаткування. Саме за допомогою адміністративних процедур здійснюється втілення як внутрішньоорганізаційних, так і зовнішніх повноважень податкових органів [2, с. 261–262].

Адміністративні процедури в оподаткуванні переслідують декілька цілей: по-перше, визначити найбільш

доцільний, надійний та ефективний порядок взаємодії контролюючих органів і платників податків; по-друге, необхідність суворої процедури забезпечує захист прав і законних інтересів платників податків від можливих зловживань та проявів свавілля з боку повноважних суб'єктів [5, с.98]. Наявність чіткої та результативної процедури, з одного боку, унеможливорює вчинення неправомірних дій з боку контролюючих органів та гарантує досягнення правового наслідку, з іншого – це гарантує захист прав та законних інтересів платників податків у разі їх порушення.

Сфера оподаткування має свою специфіку у порівнянні з іншими органами влади, які надають адміністративні послуги фізичним і юридичним особам, оскільки результатом діяльності ДПС України має бути значний обсяг податкових надходжень порівняно з обсягом понесених витрат (адміністративні видатки). Така позиція В. М. Мельника та К. П. Проскури підлягає переосмисленню в умовах глобалізації міжнародних відносин, коли країни ведуть гостру конкурентну боротьбу, в тому числі у сфері оподаткування [3; 4]. Ідеологія сервісу в сфері оподаткування змінюється також у зв'язку з розвитком інформаційного суспільства та наближення вітчизняних стандартів обслуговування платників податків до стандартів Європейського Союзу.

На сьогодні саме податкові сервіси та системи сервісного обслуговування платників податків, з нашої точки зору, є умовою дотримання адміністративних процедур у сфері оподаткування та мають велике значення для



підвищення довіри в суспільстві до органів публічної влади. При цьому податкові сервіси забезпечують встановлену послідовність як для платників, так і для самих фіскальних органів. Досягнення високого рівня привабливості податкового сервісу для громадян та бізнесу можливе завдяки здійсненню інноваційних кроків у напрямку підвищення якості обслуговування громадян, удосконалення існуючих послуг та впровадження нових, переважно електронних, сервісів.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку ДПС України та поступове введення законодавства про адміністративну процедуру, вважаємо за доцільне запровадити таке:

1) удосконалити сервіси для платників податків, зменшуючи адміністративне навантаження на платників податків та забезпечуючи автоматизацію всіх ключових процесів, пов'язаних з наданням послуг;

2) формувати партнерських відносин з платниками податків;

3) удосконалити процедури погашення податкового боргу;

4) внести зміни до прийнятого парламентом закону «Про адміністративну процедуру». Незважаючи на те, що закон ставить амбітну мету стати «загальним» нормативно-правовим актом, який регламентуватиме процедури зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади, існує велика кількість прогалин в даному документі. Зокрема, це стосується правових засад реалізації адміністративних процедур в діяльності органів ДПС

України відносно податкового контролю, а також оскаржень рішень контролюючих органів. За умови набрання чинності прийнятого закону та реалізації норм Податкового кодексу України [6] виникнуть ситуації юридичних колізій. На наш погляд, непродумані поспішні рішення по введенню закону про адміністративну процедуру можуть призвести до плутанини застосування податкового законодавства. Тому закон про адміністративну процедуру необхідно доповнити положеннями щодо його застосування у сфері оподаткування.

Такі заходи з реалізації адміністративних процедур у розрізі податкового сервісу слугуватимуть забезпеченню не тільки ефективного функціонування органів ДПС України, а й створенню сприятливого податкового клімату, комфортних умов взаємодії платників податків із органами влади.

*Список використаних джерел:*

1. Проект закону про адміністративну процедуру, внесений Кабінетом Міністрів України №3475. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/awt/show/7878.html>

2. Луцик А. М., Теремецький В.І. Адміністративні процедури в діяльності податкових органів України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 квіт. 2014 р.) / МВС України; Міністерство освіти і науки України. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 259–262.

3. Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: монографія. Київ: Комп'ютерпрес, 2006. 277 с.

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

4.Проскура К. П. Економічна ефективність та оподаткування: специфіка взаємозв'язку. *Агроінком*. 2012. № 10–12. С. 61–66.

5.Теремецький В. І. Адміністративні процедури у сфері податкових правовідносин. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2012. № 1. С. 95-100.

6.Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.

***SHEVCHUK OLEKSANDR MIKHAILOVICH***  
*doctor of law, professor,*  
*Department of Administrative Law*  
*and Administratively Activities,*  
*Yaroslav Mudryi National*  
*Law University, Kharkiv, Ukraine.*  
<https://orcid.org/0000-0003-4864-7316>

## **TO THE QUESTION OF PROCEDURES FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE DURING MARIAL STATE**

The procedure for the provision of an administrative service is the procedure for the provision of an administrative service established by law in order to exercise the rights, freedoms and legitimate interests of the subjects of circulation. The state must serve the needs of its citizens, in necessary cases, provide them with public services with the aim of the greatest assistance in the exercise of their rights and freedoms and legitimate interests, so that in the state of Ukraine a person feels free. Therefore, the

legislation of Ukraine must comply with European standards, the basic principles of democracy [1, p.7].

On February 24, 2022, martial law was introduced in Ukraine, the reason for which was the military aggression of the Russian Federation against Ukraine. In connection with the ongoing large-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, martial law has been extended for a period of 90 days until August 23, 2022 [2]. According to Article 64 of the Constitution of Ukraine [3], Articles 12-1, 20 of the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law" [4], Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 No. 64 "On the introduction of martial law in Ukraine" and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 2022 No. 165 [5] suspended the terms for the provision of administrative services by the subjects of their provision and the terms for the issuance of permitting documents by licensing authorities for the period of martial law in Ukraine.

Ukraine has introduced a separate procedure for the provision of administrative services for the period of martial law regarding:

- (1) the timing of the provision of administrative services;
- (2) some licensing issues;
- (3) provision of services in the field of state registration of acts of civil status;
- (4) the peculiarities of the appointment and use of monetary compensation for the cost of one-time in-kind assistance "packaging a baby" for the period of the introduction of martial law;

- (5) provision of administrative services of a social nature;
- (6) some pension issues;
- (7) some issues of crossing the state border;
- (8) registration of real estate, regarding the state registration of legal entities, individuals - entrepreneurs and public formations, registration of rights to real estate and their encumbrances;
- (9) allowing drivers to drive vehicles;
- (10) registration and sale of vehicles;
- (11) application is-document;
- (12) provision of one-time financial assistance in the amount of UAH 6,500 under the Support Program;
- (13) prohibition or restriction on the choice of location or place of residence of persons in the territory where martial law is in force; (14) on the timing of the provision of administrative services.

Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 165 “On the suspension of the terms for the provision of administrative services and the issuance of permits” stopped the terms for the provision, except for the terms for the provision of administrative services in the areas of state registration of legal entities, individual entrepreneurs, state registration of rights to real estate and their encumbrances, state registration of acts of civil status, entities (persons) operating during martial law, administrative services by the subjects of their provision and the timing of the issuance of permitting documents by licensing authorities for the duration of martial law in Ukraine and within a month after its cancellation [5].

*Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»*  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 6, 2022 No. 209 “Some issues of state registration and functioning of unified and state registers held by the Ministry of Justice under martial law”, which establishes the specifics of registration actions. This resolution states that everything depends on the area of activity of the local self-government body. So, in territories where there are no hostilities, the Centers for the provision of administrative services operate in full and provide all the necessary services. Regarding those Centers for the provision of administrative services that provide services in the territorial communities in whose territories hostilities are taking place, on March 24, 2022, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine to Ensure Governance by the State under Martial Law”. The law provides that the central authorities in these territorial communities may determine the specifics of the provision of administrative and other public services. Administrators of Administrative Services Centers who have moved from the territory in which hostilities are taking place should be eligible for appointment [6].

In particular, on crossing the state border by citizens of Ukraine during martial law. Thus, by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 170 “Some issues of entering information into the passport of a citizen of Ukraine for traveling abroad” [7] the Temporary procedure for entering information into the passport of a citizen of Ukraine for traveling abroad was approved and it was established that citizens of Ukraine can cross the state border at checkpoints across the

state border and control points on the basis of a passport of a citizen of Ukraine for traveling abroad, the validity of which has been extended, as well as by children on the basis of a passport of a citizen of Ukraine for their legal representatives to travel abroad, in which information about the child is entered. In addition, in the event of the expiration of a passport for traveling abroad, such a period may be extended up to five years on the basis of an application by a person or his legal representative. An application for entering information on the extension of its validity into the passport for traveling abroad is submitted together with the passport for traveling abroad to the territorial body / territorial division of the State Migration Service of Ukraine, the embassy or consular office of Ukraine, at the place of application. Entering information on the extension of its validity into the passport for traveling abroad is carried out free of charge on the day of the application of the person in whose name the passport is issued, or his legal representative (paragraph 18 of the specified Temporary Procedure).

In addition, the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 12, 2022 No. 264 “On Amendments to the Rules for Crossing the State Border by Citizens of Ukraine” [8] defines the features of crossing the state border and instructed the regional military administrations to ensure the organization of the departure of children, including orphans, children deprived of parental care, who have not reached the age of 18 and live or are enrolled in institutions of various types, forms of ownership and subordination for a round-the-clock stay, outside Ukraine, in the

event that exhaustive measures have been taken to place them on the safe territory of Ukraine.

Thus, the article reveals the features of the procedures for the provision of administrative services for the period of martial law in Ukraine in connection with the ongoing large-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. Attention is focused on the grounds for the termination of the terms for the provision of administrative services and the issuance of permits for the period of martial law. The issues of state registration and the functioning of the unified and state registers for the period of martial law have been clarified. The features of crossing the state border by citizens of Ukraine under martial law have been established.

*Referens:*

1. Administrative services in the sphere of internal affairs: monograph. / ed. I.P. Golosnichenko, O.G. Tsyganov. M.: NTUU "KPI", 2015. 590 p.
2. On approval of the Decree of the President of Ukraine "On the extension of martial law in Ukraine": Law of Ukraine of 22. 05. 2022 № 341/2022. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-20#n5>
3. *Constitution of Ukraine*: Law of Ukraine No 254к/96 of 28 June, 1996. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. № 30. Art. 141.
4. *On the legal regime of martial law*: Law of Ukraine of 12.05.2015 № 389-VIII. Information of the Verkhovna Rada. 2015. № 28. Art.250.
5. *On the suspension of the terms for the provision of administrative services and the issuance of permits*: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 165. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%B F#Text>



Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

6. *How do administrative service centers work in wartime?*  
Available at: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/221128.html>

7. *Some issues of entering information into the passport of a citizen of Ukraine for traveling abroad:* Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 170. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022-%D0%BF#Text>

8. *On amendments to the Rules for crossing the state border by citizens of Ukraine:* Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 12, 2022 No. 264. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022-%D0%BF#Text>

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

# ЗМІСТ

<b>ВІТАЛЬНЕ СЛОВО</b> .....	3
<b>ПРОГРАМА КОНФЕРЕНЦІЇ</b> .....	5
<b>ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ КОНФЕРЕНЦІЇ</b> .....	10

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ТРИБУНА**

### **НАУКОВІ ДОПОВІДІ**

#### **БІЛАК МИРОСЛАВА**

ПРОЦЕДУРНІ ПРАВА ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ОСОБИ.....	11
--	----

#### **ЧЕНЕРЕЛЛИ АЛЕССАНДРО**

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СТРАНАХ ЕС: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРИНЦИПЫ...23	
---	--

#### **ШКОЛЬНИЙ ЄВГЕН ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ В КОНТЕКСТІ НАДАННЯ УКРАЇНІ СТАТУСУ КАНДИДАТА НА ВСТУП ДО ЄС.....	34
---	----

#### **ТИМОЩУК ВІКТОР ПАВЛОВИЧ**

БАЗОВІ КАТЕГОРІАЛЬНІ НОВЕЛИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....	40
--	----

#### **БРІЄДЕ ЯУТРІТЕ51**

ЮРИДИЧНА СИЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА.....	51
---	----

#### **ХЛІБОРОБ НАТАЛІЯ ЄВГЕНІВНА**

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» В СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	59
---	----

<b>КАРАБІН ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА</b> АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД ТА ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ.....	69
<b>КОВАЛКО НАТАЛІЯ МИКОЛАЇВНА</b> МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	77
<b>КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА</b> БЕЗСТОРОННІСТЬ (НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ) ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА СПРАВЕДЛИВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ. (ЧИ ДОСКОНАЛОЮ Є МОДЕЛЬ НОРМИ-ПРИНЦИПА?).....	86
<b>ГАРАН ОЛЬГА ВОЛОДИМИРІВНА</b> ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ– ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ.....	93
<b>МУЗА ОЛЕГ ВАЛЕНТИНОВИЧ</b> ПРОЦЕДУРА ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА В УМОВАХ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	104
<b>ШКОЛИК АНДРІЙ МИХАЙЛОВИЧ</b> МІСЦЕ ЗАГАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ВИКЛАДАННІ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЦИКЛУ.....	111
<b>ПЛАХОТНЮК НАТАЛІЯ ГРИГОРІВНА</b> ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК ОДНА З ПЕРЕДУМОВ ЯКОСТІ ВИКЛАДАННЯ ВІДПОВІДНОЇ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ.....	118
<b>ЗИМА ОЛЕКСАНДР ТАРАСОВИЧ</b> АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В УМОВАХ КРИЗОВОЇ СИТУАЦІЇ (ВІЙНИ) В УКРАЇНІ.....	123
<b>СОЛОВЙОВА ОЛЬГА МИКОЛАЇВНА</b> ЦИФРОВІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК ТРЕНД РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	131

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

<b>БОЙКО ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА</b> ЗМІСТ І СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА».....	138
<b>МЕХ ЮЛІЯ ВОЛОДИМИРІВНА</b> <b>ЧЕРВЯКОВА ОЛЕНА БОРИСІВНА</b> ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	144
<b>НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ</b>	
<b>БАЛАКАРЄВА ІРИНА МИКОЛАЇВНА</b> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	150
<b>БЄЛІКОВА МАРИНА ІВАНІВНА</b> ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....	156
<b>БРАТАСЮК ОКСАНА БОГДАНІВНА</b> <b>ГЕРЧАКІВСЬКА ОЛЬГА ЯРОСЛАВІВНА</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ КОНТУРИ МИТНИХ ПРОЦЕДУР В ЄС ТА УКРАЇНІ.....	165
<b>БУХАНЕВИЧ ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ</b>	174
<b>МОРОЗ ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ, КЛЮЧОВІ ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ.....	174
<b>ГЕГЛЮК ОКСАНА МИКОЛАЇВНА</b> АКРЕДИТАЦІЯ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	183
<b>ГЕОРГІЄВСЬКИЙ ЮРІЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ</b> ПРОБЛЕМА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ПРИ УДОСКОНАЛЕННІ ПОРЯДКУ КОМПЕНСАЦІЇ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ НЕРУХОМОМУ МАЙНУ ПРИВАТНИХ ОСІБ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ...	187

<b>ДЕРЕЦЬ ВІКТОРІЯ АНАТОЛІЇВНА</b> ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....	199
<b>ЗАДИРАКА НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА</b> ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	206
<b>ЗЕЛІНСЬКА ЯНА СЕРГІЇВНА</b> НЕПРИПУСТИМІСТЬ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВАМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА.....	211
<b>ІЛЬНИЦЬКИЙ ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ</b> ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ ТА ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРОТИПРАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: PRO ET CONTRA.....	215
<b>ЄСИМОВ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ</b> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У США, НІМЕЧЧИНІ ТА ФРАНЦІЇ.....	227
<b>ІГНАТЧЕНКО ІРИНА ГЕОРГІЇВНА</b> РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ КУЛЬТУРНО-ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ.....	237
<b>КАЗАНЧУК ІРИНА ДМИТРІВНА</b> ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ДОСТУПУ ОСОБИ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ВАЖЛИВИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	245
<b>КОЗАЧУК ДІАНА АНАТОЛІЇВНА</b> АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: НОВІ СЕНСИ І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ.....	252
<b>КРЕМОВА ДАР'Я СЕРГІЇВНА</b> СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УНОРМУВАННЯ.....	258

**КИСІЛЬ ЛЮДМИЛА ЄВГЕНІВНА**

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ  
ОРГАН» У ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА  
ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»...263

**КОВАЛЕНКО ЛАРИСА ПАВЛІВНА**

**КОВАЛЕНКО БОГДАН ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**

ЗАКОНОДАВСТВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ.....270

**КОВАЛІВ МИРОСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО  
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ.....279

**КОВТУН МАРИНА СЕРГІЇВНА**

ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ У СВІТЛІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....288

**КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ**

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У ВІДНОСИНАХ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....294

**КОМПАНИЄЦЬ ІГОР МИКОЛАЙОВИЧ**

НАДАННЯ ЛІЦЕНЗІЙ ЯК РІЗНОВИД  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....304

**КОНСТАНТИЙ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ**

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ.....310

**КУШНІР ІРИНА ПАВЛІВНА**

**ЦАРЕНКО ОЛЬГА МИХАЙЛІВНА**

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВНОЇ  
ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....320

**МАРКОВА ОЛЕНА ОЛЕГІВНА**

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»  
ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ.....325

Міжнародна науково-практична конференція  
«Адміністративна процедура:  
конституційні засади та європейські орієнтири»  
27 червня 2022 року, Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого (Україна, м.Харків)

<b>МАРОЧКІН ОЛЕКСІЙ ІВАНОВИЧ</b> ЗАГАЛЬНОПРОЦЕСУАЛЬНІ ТА ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	331
<b>МЕЛЬНИК ЯРОСЛАВ ЯРОСЛАВОВИЧ</b> АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ: ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ.....	329
<b>ОСАДЧИЙ АНАТОЛІЙ ЮРІЙОВИЧ</b> ПРАВОВІ ПРОЦЕДУРИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНЕ ПІДґРУНТЯ ТА ОНОВЛЕННЯ КОНЦЕПТУ ...	344
<b>РЯБЧЕНКО ЯРОСЛАВА СТЕПАНІВНА</b> ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У ВІДНОСИНАХ ІЗ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ.....	354
<b>СПАСЕНКО ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ.....	360
<b>СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА АНАТОЛІВНА</b> ПРОПОРЦІЙНІСТЬ – ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	364
<b>ШАНДУЛА ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСІЙОВИЧ</b> ДЕЯКІ НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ УЧАСТІ АДВОКАТА У АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ.....	369
<b>ШЕВЧЕНКО ВАЛЕРІЯ МИКОЛАЇВНА</b> НОВІТНЄ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	374
<b>SHEVCHUK OLEKSANDR MIKHAILOVICH</b> TO THE QUESTION OF PROCEDURES FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE DURING MARIAL STATE.....	379
<b>ЗМІСТ.....</b>	386

*Науково-практичне видання*

## **Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири**

(27 червня 2022 року,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків)

Збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень  
за матеріалами  
Міжнародної науково-практичної конференції.

*Відповідальна за випуск – Мех Ю.В.*

*Видається мовою оригіналу в авторській редакції.  
Відповідальність за зміст наукової праці несе автор.*

Підписано до друку 24.07.2022 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.  
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 10,7.  
Наклад 100 прим. Зам. № 138

Видавець і виготовлювач:  
ТОВ «ДРУКАРНЯ МАДРИД»  
через ФОП Гобельовська Л. П.  
61024, м. Харків, вул. Максиміліанівська, 11  
Тел.: (057) 756-53-25  
www.madrid.in.ua info@madrid.in.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК №4399 від 27.08.2012 року