

ISSN 2224-9281 (Print)
ISSN 2414-990X (Online)

Міністерство освіти і науки України

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

**ПРОБЛЕМИ
ЗАКОННОСТІ**

**PROBLEMS
OF LEGALITY**

Збірник наукових праць

Випуск 163

Харків
2023

Засновник і видавець: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Заснований у 1976 р. Виходить 4 рази на рік

Мови видання: українська, англійська

*Ідентифікатор медіа в Реєстрі суб'єктів у сфері медіа
R30-02144*

*Збірник наукових праць включено до категорії «Б»
Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (спеціальності 081, 082) –
наказ Міністерства освіти і науки України № 612 від 07.05.2019 р.*

*Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 7 від 22.12.2023 р.*

Редакційна колегія: *Анатолій Гетьман* – д-р юрид. наук, проф. (відп. ред.); *Дмитро Луценко* – д-р юрид. наук, проф. (заст. відп. ред.); *Олег Шинкарьов* – канд. юрид. наук (відп. секр.); *Ганна Анісімова* – д-р юрид. наук, проф.; *Юрій Барабаш* – д-р юрид. наук, проф.; *Ірина Бойко* – канд. юрид. наук, доц.; *Олег Гиляка* – канд. юрид. наук, доц.; *Микола Інишин* – д-р юрид. наук, проф.; *Арсен Ісаєв* – канд. юрид. наук, доц.; *Людмила Лейба* – канд. юрид. наук, доц.; *Дмитро Лук'янов* – д-р юрид. наук, проф.; *Олена Луценко* – канд. юрид. наук, доц.; *Василь Настюк* – д-р юрид. наук, проф.; *Володимир Ортинський* – д-р юрид. наук, проф.; *Олена Середа* – д-р юрид. наук, проф.; *Іван Тітко* – д-р юрид. наук, проф.; *Сергій Харитонов* – д-р юрид. наук, проф.; *Тетяна Цувіна* – д-р юрид. наук, проф.; *Олександр Частник* – канд. мист., доц.; *Віктор Шевчук* – д-р юрид. наук, проф.; *Іван Яковюк* – д-р юрид. наук, проф.; *Олег Ярошенко* – д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії: *Вільям Е. Батлер* – д-р права, проф. (США); *Доменік Віті* – доц. (Італія); *Лукаш Груцинський* – д-р філософії, проф. (Польща); *Томас Давуліс* – д-р юрид. наук, проф. (Литва); *Христина Ерміда* – проф. (Іспанія); *Карл Г. Кестнер* – д-р права, проф. (Німеччина); *Герберт Кюппер* – д-р права, проф. (Німеччина); *Роберто Дж. Лерена* – проф. (Аргентина); *Бекім Максумі* – д-р філософії (Північна Македонія); *Снієхоло Матюльєне* – д-р юрид. наук, проф. (Литва); *Роман Мельник* – д-р юрид. наук, проф. (Казахстан); *Маріо Ф. Монте* – д-р права, проф. (Португалія); *Дієго Р. Пізон* – д-р права, проф. (США); *Агне Тваронавічєне* – д-р юрид. наук, проф. (Литва); *Росіо дель Пілар Пенья Хуертас* – д-р права, проф. (Колумбія)

Проблеми законності : зб. наук. праць / відп. ред. А. П. Гетьман. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. – Вип. 163. – 296 с.

У цьому випуску збірника вміщено наукові статті, присвячені набуттю чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», що стало важливим кроком на євроінтеграційному шляху України. У статтях висвітлено позиції вчених щодо тлумачення змісту Закону та основних категорій, проаналізовано його окремі положення та розкрито значення Закону для забезпечення прав і свобод людини.

Для науковців, викладачів, студентів, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, адвокатів, а також усіх, хто цікавиться проблематикою адміністративної процедури.

Збірник наукових праць індексується в Google Scholar, у міжнародних реферативних базах даних «EBSCO Publisher» (США), «WorldCat» (США), «Directory of Open Access Scholarly Resources» (США), «Directory of Open Access Journals» (DOAJ) (Швеція), «Information Matrix for the Analysis of Journals» (Іспанія), «Index Copernicus International» (Польща), «Bielefeld Academic Search Engine» (Німеччина); має повнотекстові мережеві версії в Інтернеті на платформах Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського, «Наукова періодика України», «Central and Eastern European Online Library» (Німеччина), «Worldwide Scientific and Educational Library» (США), Республіканської Міжвузівської Електронної Бібліотеки (Казахстан) та ін. Наразі редколегія провадить роботу щодо входження збірника у Scopus та Web of Science.

Адреса редакційної колегії: Україна, 61024, Харків, вул. Пушкінська, 77
e-mail: problzakon@ukr.net

Використання опублікованих у збірнику матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Founder and publisher: Yaroslav Mudryi National Law University

Founded in 1976. Published 4 times per year

Language of edition: Ukrainian, English

*Media identifier in the Register of Media Entities
R30-02144*

*The collection of scientific papers is included to the category "B"
of the List of Refereed Scientific Editions of Ukraine in the legal sciences (specialties 081, 082) –
Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated May 7, 2019, No. 612.*

*Recommended for publishing and distribution in Internet by the Academic Council
of Yaroslav Mudryi National Law University, Protocol No. 7, 22.12.2023.*

Editorial Team: *Anatolii Getman* – Dr. of Law, Prof. (Editor-in-chief); *Dmytro Luchenko* – Dr. of Law, Prof. (Deputy Editor-in-chief); *Oleg Shynkarov* – Ph.D. in Law (Executive Editor); *Hanna Anisimova* – Dr. of Law, Prof.; *Yurii Barabash* – Dr. of Law, Prof.; *Iryna Boiko* – Ph.D. in Law, Associate Prof.; *Oleh Hyliaka* – Ph.D. in Law, Associate Prof.; *Mykola Inshyn* – Dr. of Law, Prof.; *Arsen Isaiev* – Ph.D. in Law, Associate Prof.; *Liudmyla Leiba* – Ph.D. in Law, Associate Prof.; *Dmytro Lukianov* – Dr. of Law, Prof.; *Olena Lutsenko* – Ph.D. in Law, Associate Prof.; *Vasyl Nastiuk* – Dr. of Law, Prof.; *Volodymyr Ortynskyi* – Dr. of Law, Prof.; *Olena Sereda* – Dr. of Law, Prof.; *Ivan Titko* – Dr. of Law, Prof.; *Sergiy Kharytonov* – Dr. of Law, Prof.; *Tetiana Tsuvina* – Dr. of Law, Prof.; *Oleksandr Chastnyk* – Ph.D. in Art Criticism, Associate Prof.; *Viktor Shevchuk* – Dr. of Law, Prof.; *Ivan Yakoviyk* – Dr. of Law, Prof.; *Oleh Yaroshenko* – Dr. of Law, Prof.

Foreign Members of the Editorial Team: *William E. Butler* – Dr. of Law, Prof. (USA); *Domenico Viti* – Associate Prof. (Italy); *Lukasz Gruszczyński* – Ph.D., Prof. (Poland); *Thomas Davulis* – Dr. of Law, Prof. (Lithuania); *Cristina Hermida* – Prof. (Spain); *Karl H. Kestner* – Dr. of Law, Prof. (Germany); *Herbert Küpper* – Dr. of Law, Prof. (Germany); *Roberto G. Lerena* – Prof. (Argentina); *Bekim Maksuti* – Ph.D. (North Macedonia); *Sniehole Matiuliene* – Dr. of Law, Prof. (Lithuania); *Roman Melnyk* – Dr. of Law, Prof. (Kazakhstan); *Mario F. Monte* – Dr. of Law, Prof. (Portugal); *Diego R. Pinzon* – Dr. of Law, Prof. (USA); *Agne Tvaronavičienė* – Dr. of Law, Prof. (Lithuania); *Rocio del Pilar Peca Huertas* – Dr. of Law, Prof. (Colombia)

Problems of Legality : Collection of Scientific Works / Editor-in-chief Anatolii Getman. – Kharkiv : Yaroslav Mudryi National Law University, 2023. – Issue 163. – 296 p.

This issue of the collection contains scientific papers devoted to the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which became an important step on the European integration path of Ukraine. The articles highlight the positions of scientists regarding the interpretation of the content of the Law and its main categories, analyze its separate provisions and reveal the importance of the Law for ensuring human rights and freedoms.

For scientists, teachers, students, employees of state authorities and local self-government bodies, lawyers, as well as everyone who is interested in the problems of administrative procedure.

Collection of the scientific works is indexed in Google Scholar, international review databases "EBSCO Publisher" (USA), "WorldCat" (USA), "Directory of Open Access Scholarly Resources" (USA), "Directory of Open Access Journals" (DOAJ) (Sweden), "Information Matrix for the Analysis of Journals" (Spain), "Index Copernicus International" (Poland), "Bielefeld Academic Search Engine" (Germany); has a full text net copys in the Internet on the platforms of V. I. Vernadsky National Library of Ukraine, "Scientific Periodicals of Ukraine", "Central and Eastern European Online Library" (Germany), "Worldwide Scientific and Educational Library" (USA), Republican Interuniversity Electronic Library (Kazakhstan) et al. Currently, the Editorial team is working on the entry of the collection in Scopus and Web of Science.

Address of the Editorial Team: 61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: problzakon@ukr.net

The use of materials indicated in the collection is allowed provided that the source of information is obligatory referred to.

ЗМІСТ

<i>Банах С. В.</i> До питання про поняття, сутність та види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану.....	6
<i>Брієде Я., Бойко І. В.</i> Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України)	22
<i>Гаран О. В.</i> Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: європейський та національний концепт	46
<i>Задирака Н. Ю.</i> Принцип добросовісності як принцип здійснення адміністративної процедури	68
<i>Карабін Т. О.</i> Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві та питання (не)можливості їх урегулювання	80
<i>Ковбас І. В., Крайній П. І.</i> Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження)	93
<i>Лук'янець Д. М.</i> Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури	111
<i>Миронюк Р. В., Миронюк С. А.</i> Поняття, зміст та види процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.....	128
<i>Школик А. М.</i> Види учасників адміністративного провадження.....	144
<i>Якубек-Лалік Й.</i> Мовчання адміністрації як виклик для регулювання адміністративного провадження. Кращі практики та успішні заходи, застосовані деякими країнами ЄС у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру» (англійською мовою).....	163
<i>Білоус-Осінь Т. І.</i> Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративно-правова природа.....	186
<i>Зима О. Т.</i> Адміністративна процедура в царині громадського здоров'я.....	196
<i>Негара Р. В.</i> Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру.....	213
<i>Осадчий А. Ю.</i> Цифровізація адміністративних процедур	229
<i>Соловійова О. М.</i> Деякі міркування про принципи адміністративної процедури	248
<i>Хлібороб Н. Є.</i> Розгляд і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі у світлі Закону «Про адміністративну процедуру».....	267
<i>Шевчук О. Р., Ментух Н. Ф.</i> Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності	280

CONTENTS

<i>Banakh, S.V.</i> On the Question of the Concept, Essence and Types of Administrative Procedures of the State Registration of Civil Status Acts.....	6
<i>Briede, J., & Boiko, I.V.</i> Legal Nature and Characteristics of Administrative Act (in the Comparative Context of Latvia and Ukraine).....	22
<i>Haran, O.B.</i> The Principle of Guaranteeing Effective Means of Legal Protection: European and National Concept.....	46
<i>Zadyraka, N.Yu.</i> The Principle of Good Faith as the Principle of Implementation of the Administrative Procedure.....	68
<i>Karabin, T.O.</i> Planning Acts in Administrative-Procedural Legislation and the Issue of (Im)Possibility of Their Settlement	80
<i>Kovbas, I.V., & Krainii, P.I.</i> Administrative Procedure under the Legislation of Ukraine and Certain Foreign Countries (Comparative Legal Study)	93
<i>Luk'yanets, D.M.</i> Discretionary Powers in the Context of Legal Regulation of Administrative Procedure.....	111
<i>Myroniuk, R.V., & Myroniuk, S.A.</i> Concept, Content and Types of Procedures for Pre-Court Settlement of Administrative and Legal Disputes.....	128
<i>Shkolyk, A.M.</i> Types of Participants in Administrative Proceedings.....	144
<i>Jakubek-Lalik, J.</i> Administrative Silence as the Challenge in Regulation of Administrative Proceedings. Best Practices and Successful Measures Adopted by Selected EU Countries in the Context of Ukrainian Law "On Administrative Procedure".....	163
<i>Bilous-Osin, T.I.</i> Educational Activity Licensing Procedure: Administrative and Legal Nature	186
<i>Zyma, O.T.</i> Administrative Procedure in the Field of Public Health.....	196
<i>Nehara, R.V.</i> Characteristics of Certain Types of Administrative Acts According to the Latest Legislation of Ukraine on Administrative Procedure.....	213
<i>Osadchyi, A.Yu.</i> Digitalization of Administrative Procedures	229
<i>Soloviova, O.M.</i> Some Considerations on the Principles of Administrative Procedure.....	248
<i>Khliborob, N.Ye.</i> Review and Resolution of Administrative Cases in Automated Mode in Light of the Law "On Administrative Procedure"	267
<i>Shevchuk, O.R., & Mentukh, N.F.</i> Administrative Procedures in the Field of Economic Activity.....	280

До питання про поняття, сутність та види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану

Сергій Володимирович Банах*

Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна

*e-mail: s.v.banakh@wunu.edu.ua

Анотація

Статтю присвячено розгляду питань щодо визначення поняття адміністративних процедур органів державної реєстрації актів цивільного стану та основних критеріїв її поділу. Актуальність теми зумовлено тим, що провідне місце в системі надання адміністративних процедур належить інституту державної реєстрації актів цивільного стану, що здійснюється різноманітними суб'єктами публічної адміністрації на підставі норм адміністративного права. Посилення уваги до проблеми визначення, упорядкування та належної правової регламентації різних процедур зумовлюється складністю та різноманітністю управлінської, регулятивної та контрольної діяльності публічних органів влади. Мета статті полягає у визначенні поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану та виокремлення основних критеріїв їх видів. Досягнення окресленої мети стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, а саме: діалектичного методу, логіко-семантичного, структурно-функціонального методу та методу тлумачення правових норм. Проаналізовано наукові позиції щодо трактування суті поняття «адміністративна процедура». На підставі проведеного теоретичного аналізу наголошено, що науковців об'єднує теза про те, що адміністративна процедура безпосередньо пов'язана з діяльністю публічної адміністрації та є встановленим алгоритмом функціонування суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб тощо). Обґрунтовано, що найбільш переконливим є визнання адміністративної процедури як комплексного нормативного регулятора системи адміністративно-процесуальних норм, якими визначається порядок здійснення окремих видів дій адміністративними органами щодо застосування типізованих адміністративно-правових заходів як нормативно зафіксованих способів та прийомів виконання державних функцій, що покладаються на ці органи. Приділено увагу дослідженню питань класифікації адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану за окремими критеріями, що вирізняються своїми особливостями. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та

надано рекомендації щодо закріплення на законодавчому рівні видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, згрупованих за відповідними критеріями.

Ключові слова: адміністративні процедури; класифікація адміністративних процедур; державна реєстрація актів цивільного стану; суб'єкти публічної адміністрації; публічне адміністрування.

On the Question of the Concept, Essence and Types of Administrative Procedures of the State Registration of Civil Status Acts

Serhii V. Banakh*

West Ukrainian National University,
Ternopil, Ukraine

*e-mail: s.v.banakh@wunu.edu.ua

Abstract

The article is devoted to the consideration of issues related to the definition of the concept of administrative procedures of state registration of civil status acts and the main criteria for its division. The relevance of the topic is determined by the fact that the leading place in the system of providing administrative procedures belongs to the institute of state registration of acts of civil status, which is carried out by various subjects of public administration on the basis of the norms of administrative law. Increasing attention to the problem of defining, streamlining and proper legal regulation of various procedures is due to the complexity and diversity of management, regulatory and control activities of public authorities. The purpose of the article is to define the concept of administrative procedures for state registration of acts of civil status and to highlight the main criteria of their types. Achieving the outlined goal became possible thanks to the use of a complex of methods of scientific knowledge, namely: the dialectical method, the logical-semantic, structural-functional method and the method of interpreting legal norms. Scientific positions on the interpretation of the essence of the concept of "administrative procedure" have been analyzed. On the basis of the conducted theoretical analysis, it was concluded that scientists are united by the thesis that the administrative procedure is directly related to the activity of public administration and is an established algorithm for the functioning of subjects of power (state authorities, local self-government bodies, their officials and officials, etc.). It is substantiated that the most convincing is the recognition of the administrative procedure as a complex normative regulator of the system of administrative-procedural norms, which determine the procedure for the implementation of certain types of actions by administrative bodies regarding the application of standardized administrative-legal measures as normatively fixed methods and techniques for the performance of state functions entrusted to these bodies. Attention is paid to the study of issues of classification of administrative procedures of state registration of acts of civil status according to

separate criteria, distinguished by their own characteristics. On the basis of the conducted research, conclusions were formulated and recommendations were made for establishing at the legislative level the types of administrative procedures for state registration of civil status acts, grouped according to the relevant criteria.

Keywords: administrative procedures; classification of administrative procedures; state registration of acts of civil status; subjects of public administration; public administration.

Вступ

Потреба у визначенні оптимального стану взаємовідносин органів державної влади, з одного боку, фізичних та юридичних осіб – з іншого, пояснює останнім часом підвищений інтерес науковців до питань адміністративно-правового інституту державної реєстрації актів цивільного стану.

Так, обов'язковим складником цієї правової системи в сучасній демократичній державі є законодавча регламентація відносин органів публічного адміністрування з фізичними особами незалежно від громадянства та юридичними особами різних форм власності. Задля регулювання вказаних відносин, що виникають у різних сферах суспільного життя, потрібні впровадження та законодавче закріплення певних правил поведінки як осіб, якими забезпечується реалізація публічної управлінської діяльності, так і певного кола тих осіб, які мають на меті реалізувати свої права чи інтереси. Чільне місце з-поміж таких сфер належить саме державній реєстрації актів цивільного стану, що здійснюється різноманітними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права.

В умовах сьогодення цей інститут переживає процес динамічного розвитку і використовується практично в усіх сферах суспільного життя, зачіпає інтереси всіх без винятку юридичних осіб та більшості фізичних осіб.

Однак специфіці адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану на сьогодні присвячено невелику кількість робіт, які б у повному обсязі розкривали значущість цієї теми, що, в свою чергу, зумовлює актуальність теми цього дослідження.

Огляд літератури

Із зростанням ролі адміністративних процедур проблема одностайного розуміння їх правової природи, формування та законодавчого закріплення викликала численні наукові дискусії та обговорення.

Науково-теоретичну базу для написання цієї статті становили праці таких вчених, як: О. В. Болгар, О. М. Буханевич, М. В. Вікторчик, В. Галуцько,

М. Гарковський, Р. В. Ігонін, І. О. Картузова, О. А. Качура, О. С. Лагода, В. Нікітін, А. Ю. Осадчий, О. Г. Погребняк, О. О. Серета, В. П. Тимошук, І. Юрійчук та ін.

При цьому на сьогодні в адміністративному праві немає єдиного підходу до розуміння сутності, виокремлення та класифікації адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, що суттєво ускладнює вивчення їх змісту та ролі в регулюванні адміністративно-правових відносин.

Метою цієї статті є визначення поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану та виокремлення основних критеріїв їх видів. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення кількох завдань: 1) проаналізувати наукові позиції щодо поняття «адміністративна процедура»; 2) обґрунтувати зміст поняття «адміністративна процедура»; 3) визначити поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану; 4) приділити увагу розгляду питань класифікації адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану за окремими критеріями, що вирізняються своїми особливостями; 5) виокремити критерії класифікації адміністративних процедур у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; 6) окреслити рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства у сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

Матеріали та методи

Ураховуючи предмет дослідження, ми обрали комплексний підхід щодо застосування методів наукового пошуку.

Методологічну основу цієї роботи становить діалектичний метод, застосування якого дало змогу всебічно розкрити природу «адміністративних процедур».

Логіко-семантичний підхід використано щодо розроблення основних критеріїв поділу адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану.

Для встановлення сутності адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану, її співвідношення із суміжними правовими поняттями, а також для визначення обсягу правового регулювання загальних актів про адміністративну процедуру використано структурно-функціональний метод.

У процесі аналізу змістового наповнення певних адміністративно-правових категорій, а також формулювання пропозицій щодо подальшого удоскона-

лення законодавства у сфері державної реєстрації актів цивільного стану використано метод тлумачення правових норм.

Результати та обговорення

Поняття та правова природа адміністративних процедур. Огляд наукових позицій

Розвиток українського законодавства останніми десятиліттями, вдосконалення правозастосовної практики органів державного управління в умовах становлення нових соціально-економічних відносин поставили перед адміністративно-правовою наукою низку нових завдань. Серед них особливе місце посідає проблема визначення поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану.

Конституція України гарантує державний захист прав і свобод людини і громадянина і визначає утвердження й забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави [1]. Наведені положення Основного Закону мають різноманітні форми закріплення цих гарантій. Державна реєстрація є однією з таких гарантій як підтвердження державою якого-небудь права, а також одним із необхідних допоміжних засобів державного регулювання низки суспільних відносин, де може виникати потреба у державному контролі. Сама ж державна реєстрація здійснюється за допомогою процесуальних дій, що становлять зміст реєстраційного виробництва.

До основоположних завдань сучасного реформування системи органів публічного управління на нинішньому етапі розвитку держави є остаточна побудова та впровадження в усіх без винятку сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування сервісної моделі відносин, їх наближення до потреб конкретної фізичної або юридичної особи, спрощення та чітке правове регулювання різноманітних адміністративних процедур, суттєве підвищення якості обслуговування громадян, затвердження за допомогою інноваційних форм адміністрування ефективного порядку реалізації надання адміністративних процедур тощо.

У свою чергу, чітко визначена на законодавчому рівні форма надання адміністративних послуг та інноваційний підхід, як зауважує О. Г. Погребняк, мають на меті вирішення низки наявних проблем у цій сфері, що свідчать про досить низькі стандарти надання зазначених послуг. До такого роду труднощів авторка пропонує віднести: незручний режим роботи суб'єктів надання; ускладнену адміністративну процедуру отримання послуг; тривалі терміни надання; низький рівень інформаційного забезпечення; погане облаштування приміщень уповноважених суб'єктів під потреби осіб з обме-

женими фізичними можливостями тощо. Серед пріоритетних сфер публічного управління, що потребують свого реформування та розвитку, є саме реєстрація актів цивільного стану, адже до здійснення процедур у цій сфері тією чи іншою мірою (народження, встановлення батьківства, реєстрація шлюбу тощо) причетний кожен громадянин, який проживає на території України [2, с. 85].

У процесі осмислення питань адміністративної реформи в юридичній літературі почало широко вживатися поняття «адміністративна процедура».

Основна мета Концепції адміністративної реформи, що була затверджена 22 липня 1998 р. на підставі Указу Президента України, полягала в поетапному створенні такої системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як правової, високорозвиненої, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії, соціальної стабільності тощо [3]. До мети також належить формування системи державного управління, яка б стала близькою до потреб та запитів людей, а пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Потрібно звернути увагу на те, що задля досягнення мети адміністративної реформи під час її здійснення має бути вирішено таке завдання, як нове запровадження функціонування органів виконавчої влади загалом та органів державної реєстрації актів цивільного стану зокрема, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг. Лише за умови чіткого визначення та нормативного закріплення процедур щодо діяльності уповноважених суб'єктів із метою задоволення прав та законних інтересів громадян стане можливим досягнення цієї мети.

Для того щоб визначити поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану, слід проаналізувати окремі наукові позиції щодо трактування змісту поняття «адміністративні процедури».

Загалом термін «процедура» в юридичній енциклопедії розуміється (франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) як наступність, порядок, послідовність у вчиненні дій для досягнення певного результату. Особливістю правової процедури є те, що вона застосовується у сфері права. Тобто у правовому розумінні правова процедура – це порядок, який складається з послідовних дій, урегульований законом чи іншими нормативно-правовими актами, та спрямований на досягнення правового результату [4, с. 186–187].

О. Серєда визначає правову процедуру як нормативно врегульовану послідовність дій, що об'єднані цільовою спрямованістю та які здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах у визначені терміни. При цьому результати таких дій мають чітке юридичне закріплення [5, с. 10].

Що стосується поняття «адміністративна процедура», то з цього приводу І. Юрійчук звертає увагу на той факт, що цей термін на сучасному етапі розвитку адміністративного права України не лише чітко не визначений ані вітчизняними науковцями, ані законодавством, а й відсутній чіткий розподіл із поняттям «адміністративний процес». До того ж щодо визначення співвідношення наведених понять триває наукова дискусія, зумовлюючи при цьому відсутність єдиного та уніфікованого підходу щодо тлумачення цих правових явищ [6, с. 152].

Під адміністративною процедурою В. Тимошук розуміє встановлений на законодавчому рівні порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ [7, с. 24].

Науковці Р. В. Ігонін та М. В. Вікторчик зазначають, що адміністративною процедурою є послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, врегульовані адміністративно-процедурними нормами, а також структуровані відповідними процедурними відносинами, з питань прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [8, с. 186].

У свою чергу, під адміністративною процедурою О. М. Буханевич розуміє встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, що пов'язані із зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [9, с. 128].

Схожу позицію підтримує і О. С. Лагода, який пропонує розглядати адміністративну процедуру як порядок розгляду та вирішення індивідуальної справи органом виконавчої влади та місцевого самоврядування, встановлений адміністративно-процедурними органами, що закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [10, с. 9].

Підсумовуючи наведені думки вчених-адміністративістів, загалом можна відзначити, що зазвичай, науковців поєднує теза про те, що адміністративна процедура прямо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації та є встановленою послідовністю функціонування відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб тощо.

Природа адміністративних процедур зумовлена передусім циклічністю публічного управління, яка визначає адміністративно-правову форму регулювання окремих груп суспільних відносин, що виникають на різних етапах (циклах) управлінської діяльності.

Адміністративні процедури є певною соціальною та юридичною цінністю. Ця цінність визначається насамперед у вигляді їх головної мети – забезпечення ефективності публічного управління, яке б давало змогу вирішувати не лише завдання чіткого, правильного, законного рішення у процесі діяльності виконавчо-розпорядчих органів, а й забезпечувати закріплені в Конституції України права та свободи людини і громадянина.

Аналіз основних підходів щодо розгляду адміністративної процедури дає можливість визначити її як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, що спрямовані на прийняття владних управлінських рішень та реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів чи застосуванням примусових заходів. Зміст адміністративних процедур становить закріплений на підставі адміністративно-процесуальних норм порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав та законних інтересів, а також виконання відповідних обов'язків усіх суб'єктів адміністративних правовідносин.

Однак найбільш переконливим, на наш погляд, є визнання адміністративної процедури як комплексного нормативного регулятора системи адміністративно-процесуальних норм, якими визначається порядок здійснення окремих видів дій адміністративними органами щодо застосування типізованих адміністративно-правових заходів як нормативно зафіксованих способів та прийомів виконання державних функцій, що покладаються на ці органи.

У цьому випадку процедури державної реєстрації актів цивільного стану не є винятком. Вони є видом адміністративних процедур і реалізуються саме органами державної влади, а у визначених випадках і органами місцевого самоврядування, маючи свої особливості щодо порядку реалізації та суб'єктного складу таких процедур.

На думку М. Гурковського, до інститутів адміністративного права належить процедура державної реєстрації. Цю тезу він обґрунтовує так: суспільні відносини, які врегульовуються інститутом реєстрації, є відносинами між органом публічної адміністрації й заявниками, тобто мають характер публічних адміністративно-правових відносин і врегульовуються в основному нормами процесуального права; специфіка сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, методи й засоби правового регулювання, які застосовуються державно-владними суб'єктами, що здійснюють реєстрацію, визначають адміністративно-правову природу інституту реєстрації. Збірник правил, які врегульовують процедуру державної реєстрації, становить законодавство про реєстрацію (за своїм змістом) [11, с. 29].

Таку ж позицію підтримує і В. Нікітін, який у своїй роботі зазначає, що до інституту адміністративного права належить інститут адміністративно-правового забезпечення реєстраційної діяльності, який втілюється в правореалізації на основі норм адміністративного права, визначає систему засад і адміністративного інструментарію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, визначає організаційно-штатні, правові, охоронно-профілактичні, матеріально-технічні, фінансові, інформаційні, науково-методичні та організаційно-технічні питання функціонування суб'єктів державної реєстрації, має на меті забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб, які звернулися до реєстраційних органів [12, с. 127–128].

Поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану

Що стосується питання поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану, то О. Г. Погребняк під адміністративною процедурою державної реєстрації актів цивільного стану пропонує розуміти встановлену на основі законодавства сукупність послідовно вчинюваних процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративного звернення, що здійснюються органами державної реєстрації актів цивільного стану, результатом якого є прийняття адміністративного акта, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки суб'єктів звернення щодо реалізації адміністративної процедури [13, с. 173].

О. А. Качура пропонує визначати адміністративні процедури державної реєстрації як «регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ про засвідчення (офіційне визнання, підтвердження) певних юридичних фактів шляхом вчинення процесуальних дій, внесення записів до державних реєстрів та видачі підтверджувальних документів» [14, с. 105].

У своїй роботі О. В. Болгар адміністративну процедуру реєстрації актів цивільного стану пропонує визначати як сукупність адміністративно-процесуальних дій, якими забезпечується вирішення індивідуальних реєстраційних справ стосовно дій та подій життя людини, які впливають на виникнення, зміну або припинення її прав та обов'язків, і яку здійснюють уповноважені органи у сфері виконавчої діяльності, виражені в офіційному визнанні за певними суб'єктами прав і правового статусу, у санкціонуванні [15, с. 60].

Також до основних ознак адміністративної процедури реєстрації актів цивільного стану О. В. Болгар пропонує віднести реалізацію компетенції певного виконавчого органу державної влади, розгляд та вирішення у сфері

державної реєстрації актів цивільного стану індивідуальних адміністративних справ, прийняття актів цивільного стану тощо [15, с. 60].

Натомість В. П. Тимошук серед особливих ознак процедур державної реєстрації актів цивільного стану у своєму дослідженні виділяє такі: цілеспрямованість на отримання результату; діяльність в окремій специфічній сфері – сфері цивільного стану, яка має свої особливості галузі правового регулювання (цивільно-правова); специфічний суб'єктний склад; окрема правова детальна регламентація порядку звернення, розгляду та строків щодо прийняття рішення; результатом є прийняття адміністративного акта, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [7], що виникають, а дуже часто засвідчує наявність юридичного факту.

Слід також відзначити, що в науковій літературі звертається увага на «позитивний» характер адміністративної процедури реєстрації актів цивільного стану. Тобто правовідносини, що виникають за участю виконавчих органів державної влади в галузі реєстрації актів цивільного стану та громадян, по своїй суті, не містять правового конфлікту, а характеризуються як державна послуга, яку надає орган виконавчої влади. Потреба у здійсненні або реалізації громадянами належних їм прав становить зміст цих правовідносин [16, с. 66].

Отже, метою розроблення адміністративних процедур реєстрації актів цивільного стану є підвищення можливості та ефективності кожного громадянина під час реєстрації актів цивільного стану побачити результати надання послуг державою.

Класифікація адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану

Не менш вагомим є й дослідження питань класифікації адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану за окремими критеріями, що вирізняються своїми особливостями.

Як зауважують окремі дослідники, враховуючи професійну діяльність суб'єктів публічного управління та особливості актів цивільного стану, вбачається за доцільне виокремлення саме видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану. На підставі видів цивільних станів, які передбачені чинним законодавством, що потребують реєстрації, можливим є визначення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Класифікувати адміністративні процедури можна за різними критеріями. Однак, з огляду на чисельність адміністративних процедур державної реє-

страції актів цивільного стану, слід виокремити ті їх види, які передбачені нормами чинного законодавства. Також, зважаючи на загальні правила, що встановлені на рівні законодавства для певної групи процедур, є можливим подальше спеціальне правове регулювання вже конкретної адміністративної процедури серед цієї групи (враховуючи специфіку тих питань, для вирішення яких призначено конкретну процедуру) [17, с. 32].

Так, адміністративні процедури державної реєстрації актів цивільного стану залежно від часової реалізації адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану можна класифікувати на негайні (народження, смерть) та строкові, у яких встановлено часовий ліміт для прийняття кінцевого рішення та внесення відомостей до реєстру та якого має бути дотримано. Необхідність даного часу визначається перевіркою певних відомостей, збором інформації, або з метою прийняття кінцевого рішення суб'єктом звернення. До таких процедур, зокрема, належать реєстрація шлюбу або встановлення батьківства [18, с. 130].

Зважаючи на особливості процедур державної реєстрації актів цивільного стану та взявши за основу загально визнані критерії класифікації, можна визначити окремі види процедур. Залежно від порядку здійснення: формальні та неформальні адміністративні процедури реєстрації актів цивільного стану. У свою чергу, формальна процедура здійснюється у чітко встановленій законом формі, що передбачає всі її складові елементи (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого органом публічної адміністрації рішення. Як приклад можна назвати процедуру щодо встановлення батьківства, адже в такому випадку неприпустимим є (зادля уникнення порушень законодавчих норм та дотримання прав дитини) будь-яке скорочення провадження щодо реалізації процедури. Неформальна процедура характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю необхідних процесуальних елементів, певною «спресованістю» стадій. За допомогою неформальної процедури передбачається можливість незначного коригування процедурних вимог щодо реалізації окремих стадій, зокрема процедури щодо державної реєстрації шлюбу. При цьому мають місце певні особливості, якими обумовлюється специфіка застосування цієї процедури. На практиці таке провадження у спрощеному режимі вже здійснюється, однак необхідним є врахування і окремих особливостей, унаслідок яких таке спрощення є небажаним (для прикладу реєстрація шлюбу з іноземцем).

Слід зазначити, що адміністративні процедури органів реєстрації актів цивільного стану також можна поділити і за іншими критеріями: залежно

від порядку їх здійснення (рівня регулювання) – офіційні та неофіційні; залежно від кількості здійснення процедурних дій – прості та складні; залежно від кількості суб'єктів, щодо яких здійснюється процедура, – односторонні (народження, зміна імені, прізвища) та двосторонні (реєстрація шлюбу, усиновлення) тощо.

Висновки

Проведене дослідження питання щодо поняття, сутності та видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану дає підстави дійти таких висновків.

На сьогодні в Україні відсутній спеціальний законодавчий акт, який би закріплював види адміністративних процедур або ж визначав основні критерії їх класифікації. Кожна процедура органів державної реєстрації актів цивільного стану характеризується своїми особливостями та специфікою здійснення, визначенням строків та законодавчим закріпленням. З цією метою вкрай важливим є врахування законодавцем видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, що мають бути чітко згруповані за відповідними критеріями та закріплені на законодавчому рівні.

Адміністративним процедурам державної реєстрації актів цивільного стану притаманна «позитивна властивість» загалом. Правовідносини, що виникають між органами виконавчої влади у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, з однієї сторони, та між громадянами – з іншої, по своїй суті, не містять правового конфлікту, а характеризуються як надання відповідним органом публічної адміністрації державної послуги. Зміст цих відносин полягає у потребі здійснення або реалізації громадянами належних їм прав. Отже, адміністративні процедури державної реєстрації актів цивільного стану розроблено для підвищення ефективності та можливості побачити кожному громадянину результати надання послуг державою у сфері реєстрації актів цивільного стану.

Адміністративні процедури державної реєстрації актів цивільного стану – це сукупність адміністративно-процесуальних дій, якими забезпечується вирішення індивідуальних реєстраційних справ щодо дій та подій життя людини, що впливають на виникнення, зміну або припинення її прав та обов'язків, здійснюються уповноваженими органами публічної влади, що виражається у санкціонуванні, офіційному визнанні за певними суб'єктами відповідного обсягу прав та правового становища.

Вагомим є питання щодо визначення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, критеріїв, за допомогою яких

здійснюється розмежування адміністративних процедур у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Так, серед критеріїв вбачаємо за доцільне виокремити такі:

- спрямованість органів державної реєстрації актів цивільного стану;
- характер адміністративної справи (наявність специфічних умов, що можуть мати вплив на винесення кінцевого рішення у справі);
- наявність спірних питань (конфлікту) під час розгляду адміністративної справи;
- характер юридичних наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин та мета реалізації адміністративної процедури;
- суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин;
- порядок здійснення (рівень регулювання) адміністративної процедури;
- кількість здійснення процедурних дій, що становлять адміністративну процедуру;
- функціональне призначення адміністративної процедури.

Список використаних джерел

- [1] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [2] Погребняк О. Г. Перспективи законодавчого урегулювання адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 85–88.
- [3] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 24.11.2023).
- [4] Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 / редкол. : С. Шемшученко та ін. Київ, 2003. 736 с.
- [5] Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 20 с.
- [6] Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/5/30.pdf> (дата звернення: 24.11.2023).
- [7] Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
- [8] Ігонін Р. В., Вікторчик М. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 182–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2019_2_18 (дата звернення: 24.11.2023).
- [9] Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
- [10] Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.

- [11] Гурковський М. До питання класифікації державної реєстраційної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. Вип. 3. С. 29. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/pvsy/03_2011/11gmpdrrd.pdf (дата звернення: 24.11.2023).
- [12] Нікітін В. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної реєстрації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 125–129. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/25.pdf>. (дата звернення: 24.11.2023).
- [13] Погребняк О. Г. Визначення окремих категорій адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану із урахуванням законодавчих перетворень. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 170–173. <https://doi.org/10.15421/391937>.
- [14] Качура О. А. Поняття адміністративних процедур державної реєстрації. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2014. № 1. С. 101–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2014_1_15 (дата звернення: 24.11.2023).
- [15] Болгар О. В. До адміністративно-правового регулювання державної реєстрації актів цивільного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 6. С. 55–61. URL: http://apnl.dnu.in.ua/6_2021/9.pdf (дата звернення: 24.11.2023).
- [16] Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / В. Галунько та ін. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2017. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
- [17] Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2008. 288 с.
- [18] Погребняк О. Г. Види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 груд. 2018 р.) / за ред. Г. О. Ульянової. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 130–132.

References

- [1] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [2] Pogrebnyak, O.G. (2018). Prospects for legislative regulation of administrative procedures in the field of registration of civil status acts. *Carpathian Legal Gazette*, 3(24), 85-88.
- [3] Decree of the President of Ukraine No. 810/98 "On measures to implement the Concept of Administrative Reform of Ukraine". (July 22, 1998). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
- [4] Shemshuchenko, S. et al. (Ed.). (2003). *Legal Encyclopedia*. (Vols. 1-6). Vol. 5. Kyiv.
- [5] Sereda, O.O. (2009). *Legal procedure: theoretical and legal principles and practical dimensions*. Ph.D. Thesis. Kyiv: Institute of State and Law named after V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine.
- [6] Yuriichuk, I. (2018). Legal concept of administrative procedures. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 5, 151-156. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/5/30.pdf>.
- [7] Tymoshuk, V.P. (Aut.-up.). (2003). *Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine*. Kyiv: Fact.

- [8] Igonin, R.V., & Viktorchuk, M.V. (2019). Concepts and features of administrative procedures. *Bulletin of E.O. Didorenko Luhansk State University of Internal Affairs*, 2, 182-190. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2019_2_18.
- [9] Bukhanevich, O.M. (2015). The concept and essence of the procedure for providing administrative services. *Law and Society*, 5, 126-131.
- [10] Lagoda, O.S. (2007). *Administrative procedure: theory and practice of application*. Ph.D. Thesis. Irpin: National University of the State Tax Service of Ukraine.
- [11] Gurkovsky, M. (2011). To the issue of classification of state registration activity. *Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs*, 3, 29. Retrieved from http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2011/11gmpdrd.pdf.
- [12] Nikitin, V. (2018). Concept of administrative and legal support of state registration in Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 11, 125-129. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/25.pdf>.
- [13] Pogrebnyak, O.G. (2019). Determination of separate categories of administrative procedures for state registration of acts of civil status, taking into account legislative changes. *Actual Problems of Domestic Jurisprudence*, 4, 170-173. <https://doi.org/10.15421/391937>.
- [14] Kachura, O.A. (2014). Concept of administrative procedures of state registration. *Bulletin of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute". Politology. Sociology. Right*, 1, 101-107. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2014_1_15.
- [15] Bolgar, O.V. (2021). To the administrative and legal regulation of the state registration of acts of civil status. *Actual Problems of Domestic Jurisprudence*, 6, 55-61. Retrieved from http://apnl.dnu.in.ua/6_2021/9.pdf.
- [16] Galunko, V. et al. (Ed.). (2017). *Administrative law of Ukraine*. (Vols. 1-2). Vol. 1: *General administrative law*. Kherson: PJSC "Kherson City Printing House".
- [17] Kartuzova, I.O., & Osadchyi, A.Yu. (2008). *Administrative-procedural law*. Odesa: Jurid. l-ra.
- [18] Pogrebnyak, O.G. (December 28, 2018). Types of administrative procedures for state registration of acts of civil status. In *Trends in the development of legal science in the information society: materials of the int. scient. and pract. conf.* H.O. Ulyanova (Ed.). (pp. 130-132). Odesa: "Helvetica" Publisher house.

Сергій Володимирович Банах

доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Західноукраїнський національний університет
46009, вул. Львівська, 11, Тернопіль, Україна
e-mail: s.v.banakh@wunu.edu.ua
ORCID 0000-0002-2300-1220

Serhii V. Banakh

Doctor of Law, Professor,
Dean of the Law Faculty
West Ukrainian National University
46009, 11. Lvivska Str., Ternopil, Ukraine
e-mail: s.v.banakh@wunu.edu.ua
ORCID 0000-0002-2300-1220

Рекомендоване цитування: Банах С. В. До питання про поняття, сутність та види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 6–21. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292090>.

Suggested Citation: Banakh, S.V. (2023). On the Question of the Concept, Essence and Types of Administrative Procedures of the State Registration of Civil Status Acts. *Problems of Legality*, 163, 6-21. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292090>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 15.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023

Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України)

Яутріте Брієде*

*Латвійський університет, Конституційний Суд Латвійської Республіки,
Рига, Латвійська Республіка*

**e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv*

Ірина Володимирівна Бойко

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

Анотація

Актуальність теми зумовлено набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», який встановлює уніфіковані правила прийняття публічною адміністрацією рішень, що узагальнено називають адміністративними актами. Мета статті полягає в дослідженні природи адміністративних актів через виокремлення їх ознак, що матиме не лише теоретичне, а й практичне значення. У дослідженні застосовано методи юридичного аналізу та синтезу, порівняльно-правовий, системно-структурний. Встановлено, що зовнішня спрямованість адміністративного акта означає, що адміністративний орган адресує свої приписи особі, яка перебуває поза межами публічної адміністрації, не має з нею трудових або службових відносин. Констатовано, що адміністративний акт є юридичним актом, оскільки ґрунтується на приписах законодавчих актів; за цією ознакою він відрізняється від фактичних дій. Указано на відмінність між адміністративними і технічними актами або простими актами у сфері публічного права. Визначено, що рішення про відмову в задоволенні вимог особи є негативними адміністративними актами. Підкреслено, що адміністративним актом є рішення у сфері публічного права; для розмежування публічного та приватного права застосовано теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів. Суб'єктом прийняття адміністративного акта названо орган, що здійснює функції публічного адміністрування. Зауважено, що закладений у його розуміння функціональний підхід дає змогу вважати ним і суб'єктів делегованих повноважень, і спеціально створені комісії, і приватних осіб, якщо законодавець наділив їх повноваженнями здійснювати публічне адміністрування. Встановлено, що адміністративний акт породжує для особи юридичні наслідки – надає їм права, змінює чи припиняє їх, підтверджує фактичний стан або встановлює, змінює чи припиняє правовідносини. Підкреслено, що законодавець визначає, які акти не є адміністративними. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки щодо ознак адміністративних актів, до яких

віднесено такі, як: зовнішня спрямованість, юридичний акт, сфера публічного права, прийняте органом, стосується індивідуально визначеної особи або осіб, встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан, не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон. Надано рекомендації щодо використання в практичній діяльності ознак адміністративного акта як критеріїв визначення природи рішення/дії органу.

Ключові слова: адміністративний акт; адміністративна процедура; ознаки адміністративного акта; адміністративний орган.

Legal Nature and Characteristics of Administrative Act (in the Comparative Context of Latvia and Ukraine)

Jautrite Briede*

*University of Latvia, Constitutional Court of the Republic of Latvia,
Riga, Republic of Latvia*

**e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv*

Iryna V. Boiko

*Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine*

Abstract

The topicality of the topic is due to the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which establishes unified rules for making decisions by the public administration, which are generally called administrative acts. The purpose of the article is to study the nature of administrative acts by highlighting their features, which will have not only theoretical, but also practical significance. The research uses methods of legal analysis and synthesis, comparative-legal, systemic-structural. It has been established that the external orientation of an administrative act means that the administrative body addresses its prescriptions to a person who is outside the public administration and does not have a labor or official relationship with it. It was established that the administrative act is a legal act, as it is based on the prescriptions of legislative acts; on this basis, it differs from actual actions. The difference between administrative and technical acts or simple acts in the field of public law is indicated. It was determined that the decision to refuse to meet the requirements of a person is a negative administrative act. It is emphasized that an administrative act is a decision in the field of public law; the theory of interests, the theory of subordination, and the theory of subjects were used to distinguish between public and private law. The subject of the adoption of an administrative act is the body performing the functions of public administration. It is noted that the functional approach embedded in his understanding allows him to consider both subjects of delegated powers, specially created commissions, and private individuals, if the legislator has empowered them to carry out public administration. It is emphasized that the legislator determines

which acts are not administrative. On the basis of the conducted research, conclusions were formulated regarding the features of administrative acts, which include the following: external orientation, legal act, sphere of public law, adopted by the body, applies to an individually determined person or persons, establishes, changes or terminates legal relations or establishes the actual state, is not one from the decisions specified in the negative part of the definition of an administrative act or the adoption of which is not covered by the law. Recommendations are given regarding the use in practice of the features of an administrative act as criteria for determining the nature of the body's decision/action.

Keywords: administrative act; administrative procedure; signs of an administrative act; administrative body; procedural decision.

Вступ

У 2022 р. в Україні було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [1]. Цей Закон набирає чинності 15 грудня 2023 р. і є основним для регламентації діяльності публічної адміністрації із прийняття рішень щодо громадян, бізнесу, громадських організацій. Закон містить правила, за якими представники публічної влади розглядають адміністративні справи, ухвалюють адміністративні акти, а в необхідних випадках також їх виконують.

Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» свідчить про європейськість держави, адже цей законодавчий акт імплементує європейські стандарти належного адміністрування в національне правове поле. У документах Європейського Союзу закріплено право на належне адміністрування, що вважається одним із найбільш значущих і входить до каталогу прав людини. Його зміст відображений у ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [2]: кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та в розумні строки установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу. Це право включає: а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, що можуть негативно вплинути на неї; б) право кожної особи на доступ до документів її справи з дотриманням конфіденційності, професійної та ділової таємниці; с) адміністрація зобов'язана вмотивувати свої рішення. Комітет міністрів Ради Європи рекомендував державам-членам впорядкувати своє законодавство відповідно до принципів і засад належного адміністрування [3].

Україна пройшла тривалий і непростий шлях до ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». Вперше питання про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України було поставлено ще в 1998 р. в Указі Президента України «Про адміністративну реформу в Україні» [4]. Але лише після того, як Україна рішуче заявила про свої євроінтеграційні наміри, увага науковців, законодавців і державних служ-

бовців була повернута до концепції належного адміністрування, що мало наслідком розроблення проекту Закону «Про адміністративну процедуру» і його прийняття у 2022 р.

Базовою категорією інституту адміністративної процедури є поняття «адміністративний акт». Для публічного адміністрування адміністративний акт є класичним і найбільш поширеним інструментом діяльності; інші інструменти – фактичні дії, публічно-правові договори, нормативні акти також застосовуються, але їх роль не така значуща.

До прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» категорія «адміністративний акт» не вживалася в законодавчих актах України. Хіба що згадаємо спробу дати визначення адміністративному акту в постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», що нині є нечинною [5].

Очевидно, поняття «адміністративний акт» як ключове в Законі «Про адміністративну процедуру» має важливе значення, адже цей Закон регламентує порядок ухвалення такого акта, а в деяких випадках – і його виконання. Це означає, що суб'єкти публічного адміністрування при прийнятті індивідуальних актів щодо особи ставитимуть собі питання, чи буде рішення, яке вони планують ухвалити, адміністративним актом, тож, чи застосовувати Закон України «Про адміністративну процедуру» при розгляді справи. Отже, як бачимо, проблематика розуміння юридичної природи адміністративного акта має не лише теоретичний характер, а й високу практичну значущість. Тим більше, що формулювання Закону дають змогу віднести до адміністративних актів рішення «нетипових» суб'єктів.

При розробленні положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» українські законодавці та експерти орієнтувалися переважно на німецьку модель відповідного закону, водночас урахували й досвід інших країн щодо впровадження адміністративно-процедурного законодавства. Однією з таких країн стала Латвійська Республіка, де закон про адміністративну процедуру діє вже понад 20 років. Варто зазначити, що і латвійський закон базується на німецькій моделі. Це концептуально наближує обидва законодавчих акта і дозволяє проводити їх порівняльно-правовий аналіз, окреслювати спільні та відмінні риси.

У цій статті ми ставимо за мету через аналіз законодавства, правової доктрини та судової практики Латвії та України визначити ознаки, властиві адміністративному акту. Такий підхід дозволить окреслити сутність та юридичну природу зазначеної категорії, що матиме наслідком глибше її розуміння. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення кількох завдань:

- 1) виокремити ознаки адміністративних актів; 2) розтлумачити їх зміст;
- 3) окреслити їх значення для розуміння природи адміністративних актів.

Огляд літератури

В українській юридичній науці відсутнє єдине доктринальне тлумачення категорії «адміністративний акт». До прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» цей термін взагалі не часто привертав увагу вчених. Натомість відзначимо наукові розвідки В. Тимошука, який досліджував цю категорію впродовж тривалого часу [6]. А. Школик, аналізуючи проблематику кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, також звертався до різних аспектів розуміння цієї категорії [7]. Адміністративний акт становив предмет наукових інтересів О. Мілієнко [8], О. Мандюка [9], Н. Галіциної [10].

Я. Брієде присвятила свої праці дослідженню правової природи адміністративного акта [11]. І. Бойко аналізувала правову природу адміністративного акта як базову для адміністративно-процедурного законодавства [12; 13]. Л. Хван розглянув проблематику фіктивних адміністративних актів [14]. Ґрунтовний аналіз ознак адміністративного акта здійснив Р. Мельник у науковій статті «Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз» [15].

Матеріали та методи

Матеріалами для дослідження стали законодавчі акти про адміністративну процедуру, судова практика України та Латвійської Республіки, вітчизняна й зарубіжна наукова література з проблематики адміністративної процедури та адміністративного права. Авторки використали теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів для цілей розмежування приватного і публічного права.

Дослідження відбулося завдяки застосуванню методів наукового пізнання, юридичного аналізу та синтезу, порівняльно-правового, системно-структурного та інших, що дало можливість розв'язати наукові завдання, виокремити ознаки адміністративних актів, розтлумачити їх зміст, описати юридичні властивості та окреслити їх значення для розуміння природи адміністративних актів.

Результати та обговорення

Тлумачення адміністративного акта та його ознаки

Майже всі положення, що містяться в Адміністративно-процесуальному законі Латвії [16] (далі – Закон Латвії), стосуються адміністративного акта, його складання, видання, набрання чинності, оскарження чи виконання.

Визначення адміністративного акта наведено в ч. 3 ст. 1 Закону Латвії. У цьому положенні зазначено не лише те, яким характеристикам має відповідати адміністративний акт (позитивне визначення), а й перераховано, чим адміністративний акт не є (негативне визначення).

Позитивне тлумачення полягає в такому: адміністративний акт – це зовнішній правовий акт, виданий органом у сфері публічного права щодо індивідуально визначеної особи або осіб, який встановлює, змінює, констатує чи припиняє конкретні правовідносини або з'ясовує фактичний стан справ. Адміністративним актом є також рішення, яке у випадках, передбачених законом, виносить орган щодо невизначеного кола осіб, які перебувають у особливих обставинах, які можна визначити (загальний адміністративний акт). До адміністративних актів Закон Латвії також відносить рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи чи особи, спеціально підпорядкованої органу, та про дисциплінарне стягнення щодо цієї особи, а також інше рішення, якщо воно істотно обмежує право власності, права посадової особи або особи, спеціально підпорядкованої органу. Посадова особа у розумінні цієї частини не є працівником органу, з якою відповідно до нормативних актів встановлені трудові правовідносини.

Латвійський законодавець окреслив, яке рішення не є адміністративним актом, – прийняте у сфері приватного права, внутрішнє рішення органу (установи), процедурне, політичне та судове.

Хоча визначення адміністративного акта в латвійському законодавстві здається юридично складним, констатуємо, що адміністративний акт – це рішення, видане органом державного управління або місцевого самоврядування щодо особи, яке надає їй певні права або покладає на неї обов'язок.

Закон України «Про адміністративну процедуру» тлумачить адміністративний акт передусім через позитивний підхід. Це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру; його приймає (вчиняє) адміністративний орган; ним (нею) розв'язується конкретна справа; воно (вона) спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Із змісту цього визначення можна зробити висновок, що український законодавець не вважає адміністративними нормативно-правові акти. Але й інші ознаки адміністративного акта можуть бути виокремлені із положень цього Закону. На публічно-правову природу адміністративного акта вказує пов'язаність адміністративної справи з публічно-правовими відносинами, про що свідчить тлумачення категорії «адміністративна справа», наведене в Законі України «Про адміністративну процедуру» Адміністративний акт має зовнішнє спрямування, оскільки його

адресатом є особа, яка не перебуває з адміністративним органом у трудових або службових відносинах. Саме такий підхід закладений у вказаному Законі щодо розуміння терміна «особа».

Констатуємо: для того, щоб рішення органу було визнано адміністративним актом, воно має містити такі ознаки: зовнішня спрямованість; юридичний акт; сфера публічного права; прийняте органом; стосується індивідуально визначеної особи або осіб; встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан; не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення закону або на прийняття яких не поширюється закон¹.

Відсутність хоча б однієї з перелічених ознак вказує на акт іншого виду, ніж адміністративний. Тому не лише для доктринального розуміння, а й для практичного застосування важливо з'ясувати ознаки адміністративного акта та описати їх зміст.

Зовнішня спрямованість

Адміністративний акт за своєю спрямованістю є актом зовнішньої дії. Ним не вирішується справа, що виникла всередині органу, предметом якої є впорядкування внутрішньої діяльності публічної адміністрації. Рішення, прийняті органом щодо самого органу, його службовців, підлеглих їм осіб чи інших органів, належать до розпорядчих актів, таких як доручення, накази про відрядження, рішення про реорганізацію структурних підрозділів тощо. Якби такі акти підпадали під дію закону, що регламентує прийняття адміністративних актів, дозволяючи працівникам також оскаржувати їх, функціонування публічної адміністрації було б серйозно ускладнено. Якщо службовець вважає наказ незаконним, він повинен повідомити про це вищій у порядку ієрархії посадовій особі, і не може оскаржити його в суді.

Проте рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи та застосування дисциплінарного стягнення до цієї особи, а також інше рішення, якщо воно значно обмежує права посадової особи, в Латвії вважається адміністративним актом, оскільки воно істотно впливає на відповідні права та законні інтереси осіб². Переведення посадової особи в інший орган або в інше географічне місце може бути або не бути адміністративним актом. Зазвичай, це вважається внутрішнім рішенням, але якщо

¹ Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутні положення, які б чітко встановлювали, які акти не є адміністративними. Проте встановлено, на які відносини не поширює дію цей Закон, тому можна зробити висновок, які рішення чи дії не вважаються адміністративними актами.

² У Латвії відносини між державними службовцями не регулюються Законом про працю, крім муніципальних службовців, які не є державними службовцями.

переведення істотно впливає на приватне життя державного службовця, то це буде адміністративним актом. У латвійській судовій практиці такі рішення визнаються адміністративними актами лише в окремих випадках. Зазвичай суди відмовляються переглядати такі рішення.

В Україні всі рішення, що приймаються у зв'язку з проходженням публічної служби (державної, служби в органах місцевого самоврядування тощо) виведені з-під дії Закону «Про адміністративну процедуру». Законодавець розуміє відносини, що виникають при проходженні публічної служби, внутрішніми. Службовець вважається частиною організаційної структури адміністративного органу. А отже, накази про призначення на посаду, переведення на інші посади, застосування дисциплінарних стягнень не є адміністративними актами в розумінні вказаного Закону, а до їх прийняття застосовують положення інших законодавчих актів, як-от: законів «Про державну службу» [17], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18].

Підкреслимо, що ознака зовнішньої спрямованості в латвійській та українській правових доктринах дещо по-різному змістовно наповнена, що має наслідком різні підходи до тлумачення адміністративного акта національними законами.

Юридичний акт

Юридична природа адміністративного акта означає, що цей акт спрямований на надання та реалізацію конкретних суб'єктивних публічних прав чи покладення передбачених законом обов'язків. Зазвичай, він приймається в письмовій формі, але також може бути усним (вербальним), з використанням знаків і жестів, або за допомогою логічних дій. За ознакою «юридичний акт» адміністративний акт відрізняється від фактичної дії. Юридичний акт встановлює, змінює, припиняє певні правовідносини та правовий статус, тоді як фактичні дії призводять до реальних наслідків.

Приміром, якщо від особи адміністративний орган вимагає знести паркан, то рішення про покладення цього обов'язку є правовим актом. Якщо особа не виконує цей обов'язок, орган може примусово забезпечити виконання цього правового акта. З іншого боку, якщо влада, не зобов'язуючи особу знести огорожу, просто знімає її (наприклад, щоб терміново запобігти небезпеці), то це створює реальні наслідки для власника огорожі. Така дія є не актом права, але має реальні наслідки. Надання відомостей та інформації також не спрямоване на створення правових наслідків, тому не може вважатися адміністративним актом, а є фактичною дією.

Від адміністративного акта слід відрізняти дії публічної адміністрації, які не спрямовані на створення ні правових, ні фактичних наслідків. В юридичній літературі їх також називають технічними актами або простими актами у сфері публічного права. До простих дій належать, наприклад, інформування про діяльність закладу, попередження, роз'яснення, рекомендація, відкриття закладу для відвідувачів тощо.

Попередження органу влади, як правило, не є адміністративним актом, оскільки воно лише виражає можливість настання правових наслідків, а не спричиняє їх безпосередньо.

Відмова в прийнятті адміністративного акта є адміністративним актом. В європейській правовій доктрині це називається негативним адміністративним актом. Наприклад, особа звертається до органу з проханням видати їй дозвіл на зброю; у разі надання цього дозволу буде змінено конкретний правовий статус відповідної особи: вона набуде права володіння та користування зазначеною у дозволі зброєю на строк, визначений у дозволі. З іншого боку, якщо зазначене звернення відхилене, запитуваний дозвіл на зброю не видано, у правовому статусі заявника не відбудеться жодних змін: він не отримав нових прав, але він і не втратить їх. Проте, з правової точки зору, відхилення прохання є негативним адміністративним актом не тому, що запитувач не отримав бажаного, а тому, що цей адміністративний акт не вніс жодних змін у правовий статус чи конкретні правовідносини [19, с. 230–231].

Закон України «Про адміністративну процедуру» схожі акти називає такими, що негативно впливають на права, свободи та законні інтереси особи, розуміючи під ними рішення про відмову в задоволенні заяви, рішення, якими на особу покладено обов'язок або заборонено вчиняти певні дії.

Проте слід підкреслити, що не кожна відмова є адміністративним актом. Якщо особа звернулася до органу не з метою захисту своїх прав, а з поданням чи повідомленням, спрямованими на захист абстрактних прав чи законних інтересів, наприклад, з пропозицією змінити норму законодавства чи покарати посадову особу, то відмова щодо такого подання не є адміністративним актом. У такому випадку особа має право лише на офіційну відповідь. Інакше кажучи, відмова є адміністративним актом лише у разі, якщо в позитивному випадку щодо цієї особи буде видано адміністративний акт.

В окремих випадках бездіяльність (невчинення певних дій) також може спричинити правові наслідки в розумінні адміністративного акта. Це має місце тоді, коли з нормативної бази випливає, що ненадання відповіді на звернення вважається дозволом. В юридичній літературі такі акти мають назву фіктивних адміністративних актів [20, с. 594].

В Україні передбачено можливість набуття права за наслідками бездіяльності адміністративного органу. Це називають принципом мовчазної згоди. Для прикладу, Закон України «Про дозвільну систему в господарській діяльності» [21] встановлює, що у разі якщо у визначений законом строк суб'єкту господарювання не видано документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів з дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Сфера публічного права

Адміністративний акт не є рішенням органу чи іншою дією у сфері приватного права.

Зазвичай на практиці неважко відрізнити адміністративний акт від дії органу у сфері приватного права, проте трапляються випадки, коли це розмежування не так просто здійснити. Тому в правовій доктрині існують кілька теорій або методів поділу публічних і приватних прав, жодна з яких, на жаль, не є повною [22, с. 44–45.]. Серед цих теорій як найважливіші, з точки зору юридичної практики, виокремлюють теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів.

Згідно з теорією інтересів, права розрізняються залежно від інтересів, які охороняються відповідним правовим положенням: якщо правове положення служить інтересам окремих осіб, воно належить до приватного права (наприклад, норми, що регулюють взаємовідносини між подружжям), якщо воно служить інтересам держави чи широкої громадськості, воно належить до публічного права (наприклад, вимога отримати довідку від психіатра перед видачею дозволу на носіння зброї). Однак ця теорія не є повною, адже право містить велику кількість норм, що служать як приватним, так і публічним інтересам.

Теорія підпорядкування, або субординації, додає до публічного права ті правові норми, які створюють відносини підпорядкування між державою та особою, що дозволяє державі самостійно нав'язувати свою волю (наприклад, учасник дорожнього руху повинен виконувати вказівки поліцейських), тоді як правові норми, що створюють правовідносини, засновані на співробітництві або самовизначенні (наприклад, укладення договору купівлі-продажу), віднесені до приватних прав. Ця теорія також не є повною, адже відносини підпорядкування існують і у сфері приватного права (наприклад, відносини роботодавець-працівник), а елементи співробітництва можна знайти

і в публічному праві (наприклад, при створенні спільної робочої групи двох міністерств).

Теорія суб'єктів, яка також називається *теорією привілеїв*, *теорією виняткових прав або спеціальних прав*, розрізняє права відповідно до підстави, на якій суб'єкт права набуває права діяти. Згідно з цими теоріями, норми публічного права надають окремі владні повноваження лише суб'єктам державної влади (наприклад, паспорт може оформити лише уповноважений орган), а норми приватного права надають права будь-кому (наприклад, договір оренди може укласти будь-яка дієздатна особа). Ця теорія вважається визначальною в Латвії, однак суди іноді також посилаються на інші теорії.

Якщо після використання всіх методів залишається сумнів щодо того, чи вважати правову норму приватноправовою чи публічно-правовою, слід вважати, що правова норма є публічно-правовою. Це пояснюється тим, що право держави і місцевого самоврядування діяти у сфері приватного права має бути визначено досить чітко. Публічна адміністрація переважно функціонує у сфері публічного права, діяльність у сфері приватного права є винятком. Потрібно враховувати, що при зміні правових норм можливий також перехід з однієї сфери в іншу. Наприклад, у 2005 р. Верховний суд Латвії, проаналізувавши правові норми та використовуючи зазначені вище методи розмежування приватних і публічних прав, дійшов висновку, що компанія, перевіряючи лічильник електроенергії та складаючи акт, здійснювала діяльність у сфері публічного права [23]. Ураховуючи лібералізацію ринку електроенергії, ці відносини тепер слід вважати приватноправовими.

Те, що приватні права встановлюються адміністративним актом, не змінює його публічно-правової природи. Також можливі випадки, коли рішення приймається у сфері публічного права, але на його підставі укладається приватноправовий договір. У цьому випадку використовується теорія двох кроків. Наприклад, у Латвії вважається, що закупівельна комісія приймає публічно-правове рішення за результатами процедури закупівлі, на підставі якого укладається договір про приватну закупівлю. На першому етапі приймається розпорядчий акт, а на другому – закупівля реалізується приватноправовим договором (проте визнання договору про закупівлю недійсним у зв'язку з непроведенням процедури закупівлі здійснюється за правилами адміністративно-процедурного закону). Аналогічне правове регулювання існує і в Законі України «Про публічні закупівлі» [24]. За результатами процедури публічних закупівель, якій властива публічно-правова природа, укладається приватноправовий договір.

Інший приклад – коли орган місцевого самоврядування приймає рішення, на підставі якого громадянин або юридична особа набувають права власності на земельні ділянки. Хоча право власності належить до сфери приватного права, в особи воно виникає на підставі рішення органу, яке є адміністративним актом. Такий непростий підхід до розуміння природи актів публічної адміністрації, на жаль, досить часто породжує в українській судовій системі неоднозначні тлумачення характеру відносин, що складаються у цих випадках між особою (фізичною та юридичною) та органом місцевого самоврядування.

Якщо орган приймає щодо приватної особи правовий акт у формі адміністративного акта (отже, незаконного), з якого випливає, що він є обов'язковим або який розумна особа може сприйняти як такий, особа може використати проти нього засоби правового захисту, які призначені для захисту від адміністративного акта. Визначальним є те, що орган обрав діяти у формі адміністративного акта. Для прикладу, міська рада зобов'язала підприємця, з яким уклала договір на теплопостачання, передати матеріально-технічні засоби муніципалітету. Суд, вирішуючи спір між міською радою та підприємцем, зазначив, що, поклавши на одного з учасників договору обов'язок вчинити певні дії, що належать до публічних завдань муніципалітету у сфері теплопостачання, міська рада діяла у сфері публічного права та реалізувала публічні повноваження [25].

Прийняте органом

Закон Латвії наводить таке визначення органу (установи): це суб'єкт права, структурна одиниця або посадова особа, якій нормативним актом або публічно-правовим договором надано певні повноваження публічної влади у сфері державного управління. Робоча група Ради Європи з адміністративного права визначає адміністративний орган як установу або особу, уповноважену приймати рішення або вчиняти дії, які є адміністративними актами.

У латиській мові, на відміну від англійської, немає єдиного терміна, який би охоплював як державну установу, так і державну посадову особу (в англійській мові це *administrative authority*). З цієї причини в роз'ясненні розпорядчого акта вживається слово «установа» (*iestāde*), але йдеться також про окремі структурні підрозділи та посадових осіб. Схожим чином зроблено і в Німеччині (нім. *Behörde*) [26].

У Законі України «Про адміністративну процедуру» термін «адміністративний орган» вжито у функціональному розумінні та пов'язано його розуміння зі здійсненням функцій публічного адміністрування. Отже, адміністративним органом вважається не лише орган виконавчої влади, орган влади

Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, а й інший суб'єкт, уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, – надавати адміністративні послуги, здійснювати інспекційну (контрольну, наглядову) діяльність, вирішувати інші справи за заявою особи або за власною ініціативою.

Таким чином, поняття органу застосовне відповідно до його функціональної сторони. Інакше кажучи, важливо, чи відповідно до зовнішніх нормативних актів суб'єкт права в конкретному випадку наділений владними повноваженнями у сфері публічного адміністрування.

Установою (за Законом Латвії) або адміністративним органом (за Законом України) для цілей здійснення адміністративного провадження також може бути комісія, створена тимчасово або для конкретної справи, якщо їй надано право приймати індивідуальні рішення у сфері публічного права.

Адміністративний акт може бути прийнятий або фактична дія також може бути вчинена окремою посадовою особою. Посадова особа діє від імені органу, а цей орган становить публічну владу. Отже, зовнішні дії посадової особи є діями публічної адміністрації – з правовими наслідками, що з цього випливають, особливо відповідальністю. Особи, які діють від імені органу в адміністративному провадженні, визнаються органом, якщо інше не встановлено законом.

У виняткових випадках законодавча влада, уряд, суд і прокуратура також можуть виступати як орган, якщо вони виконують завдання, специфічні для публічного адміністрування. Кабінет Міністрів може бути визнаний адміністративним органом лише в тому випадку, якщо він має прийняти рішення, засноване на правових (що впливає з правових норм), а не на політичних аргументах. Політичні рішення не є адміністративними актами.

Нормативно-правовим актом або публічно-правовим договором частина публічних повноважень може бути передана (делегована) особі, яка, зазвичай, діє як приватна. У такому разі відповідний суб'єкт при здійсненні відповідного завдання публічного адміністрування вважається адміністративним органом або установою в розумінні законодавчих актів про адміністративну процедуру України та Латвії.

Наприклад, Закон Латвії «Про практикуючих лікарів» [27] надає право видавати сертифікат лікаря Латвійській асоціації лікарів. Існують закони, які дозволяють певним спортивним асоціаціям сертифікувати спортивні доріжки. Закон України «Про архітектурну діяльність» [28] уповноважує саморегулювальні організації здійснювати професійну атестацію архітекторів і видавати їм кваліфікаційні сертифікати.

Як правило, зазначені об'єднання діють як суб'єкти приватного права. У сфері публічного права вони діють лише остільки, оскільки їм надані повноваження у сфері публічного адміністрування.

У деяких випадках суб'єкт господарювання може бути також органом в адміністративній процедурі. Наприклад, державний акредитований приватний заклад вищої освіти, як і державний заклад вищої освіти, після закінчення академічної програми навчання підтверджує професійну кваліфікацію та видає випускнику документ про освіту державного зразка.

Станція технічного обслуговування (суб'єкт господарювання) складає протокол перевірки технічного стану транспортного засобу, чим засвідчує позитивні результати проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу, що є умовою використання транспортного засобу для перевезення пасажирів.

Проте слід ураховувати, що приватна особа є адміністративним органом (установою) в адміністративній процедурі лише, якщо вона здійснює функції у сфері публічного адміністрування.

Наприклад, у Латвії особа звернулася до адміністративного суду з вимогою стягнути з лікарні моральну компенсацію за шкоду, заподіяну здоров'ю. Суд відмовив у прийнятті заяви на підставі того, що лікарня є не установою, а юридичною особою приватного права, а між заявником та лікарнею при згоді на проведення операції існували приватноправові відносини. Суд зазначив, що в конкретному випадку порядок організації та фінансування охорони здоров'я, який регулюється нормами публічного права, має бути відокремлений від самого процесу лікування. Лікарня при наданні медичних послуг діє у сфері приватного права, а її відповідальність за господарську діяльність регулюється Цивільним кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Особа стверджувала, що лікарня є державним акціонерним товариством, тому між заявником та лікарнею не було приватних правовідносин. Суд зазначив, що сам факт заснування юридичної особи державою не означає, що вона діє у сфері публічного права. Навпаки, публічно-правового акціонерного товариства чи публічно-правового товариства з обмеженою відповідальністю законодавством не передбачено. Отже, державне акціонерне товариство також діє на підставі приватного права, дотримуючись у своїй діяльності нормативно-правових актів, що регулюють його діяльність. Винятком є випадок, коли на суб'єкта приватного права покладаються певні повноваження у сфері публічного адміністрування (тому пов'язані з управлінням певними питаннями). У конкретному випадку лікарня не реалізувала повноваження публічної адміністрації [29].

Стосується індивідуально визначеної особи або осіб

Адміністративний акт, як правило, адресований індивідуально визначеній особі чи особам, наприклад, дозвіл на будівництво надається конкретному забудовнику або рішення про призначення пенсії приймається стосовно конкретного громадянина. Тим, що адміністративні акти є індивідуальними, тобто адресованими конкретним особам, вони відрізняються від нормативних актів, адресованих невизначеному колу осіб.

Адміністративний акт має індивідуальний характер, він регулює конкретні правовідносини, як правило, стосується певної особи, вирішує конкретну справу. Адміністративний акт реалізує положення, що містяться в нормативно-правовому акті, з його допомогою правові норми втілюються в життя в конкретних життєвих ситуаціях і застосовуються до конкретних осіб. Такою групою, приміром, можуть бути учасники організованого чи стихійного мітингу або ходи. Вимога поліцейського про припинення мітингу або ходи поширюється на всю групу в цілому, а також на кожного окремого її члена.

Адміністративний акт у Латвії може бути виданий і щодо індивідуально невизначеного кола осіб, які перебувають у конкретних та визначених обставинах. Основною ознакою того, що таке рішення є адміністративним актом, є конкретні обставини та обмежена в часі життєва ситуація. Наприклад, вимога про те, що ніхто не повинен перебувати в будівлі через небезпеку або заборона на купання через забруднення. Усі особи, які перебувають усередині, зобов'язані залишити будівлю, а особи, на яких поширюється заборона на купання, взагалі не відомі. Також заборона руху певною вулицею через небезпеку зсуву, дорожнього знаку чи світлофора поширюється на всіх, хто потрапляє в зону її дії, і лише тоді, коли вони в'їжджають у цю зону дії. Оскільки ці акти не регулюють абстрактні умови, вони не можуть вважатися нормативними, а той факт, що вони не мають конкретного адресата, не дозволяє вважати їх типовими адміністративними актами. До таких адміністративних актів, за незначними винятками, застосовуються ті самі процедурні правила, що й до звичайних адміністративних актів.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутня норма про можливість прийняття адміністративних актів стосовно індивідуально невизначеного кола осіб. Більше того, чинне законодавство не визначає природу таких актів і не встановлює для них особливі правила, що спричиняє, зокрема, невизначеність стосовно порядку і способів їх оскарження.

Встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан

Мета адміністративного акта досягається настанням правових наслідків, з яких видно, як і якою мірою регулюються правовідносини.

Правовідносини встановлюються через надання особі певних прав або покладення обов'язку. З прийняттям адміністративного акта, що встановлює правовідносини, вони виникають заново. Наприклад, людині призначають пенсію, зобов'язують знести самовільно зведену будівлю або сплатити певну суму до державного бюджету.

Надання прав також може набувати форми дозволу, тоді як покладення обов'язку означає не тільки обов'язок виконати дію, а й обов'язок миритися з чимось або терпіти дію.

Правовідносини змінюються шляхом зміни правової ситуації, раніше встановленої адміністративним актом. Зміна адміністративного акта є новим адміністративним актом. При зміні правовідносин фактично припиняються ті, що раніше виникли, та встановлюються інші. Наприклад, збільшується розмір пенсії, продовжується термін знесення будівлі.

В українській правовій доктрині адміністративним актом вважають такий, що надає особі права, реалізує їх, змінює або припиняє, а також покладає на особу обов'язок. Очевидно, що при цьому виникають і правові відносини між адміністративним органом та особою.

Правовий зв'язок або фактичне становище встановлюються, коли публічно-правовий статус особи чи справи визначається адміністративним актом. Констатуєчим адміністративним актом фактичне становище набуває державного закріплення. Найпоширенішими посвідчувальними актами є різноманітні свідоцтва. Наприклад, відповідно до глави VII Закону Латвії про ветеринарну медицину [30], продовольча та ветеринарна служба проводить ветеринарну експертизу. За результатами такої експертизи видається констатуєчий адміністративний акт, який від імені держави засвідчує, що відповідний товар відповідає передбаченим вимогам і може бути реалізований на ринку.

Констатуєчими також можна вважати акти державної реєстрації цивільного стану, якими посвідчується факт народження або смерть людини тощо.

Правовідносини припиняються позбавленням права або звільненням особи від обов'язку. Наприклад, відкликається рішення про надання пільги або знесення будівлі.

Проте слід урахувати, що не кожна довідка і не кожен висновок установи (адміністративного органу) є адміністративним актом. Констатуєчий адміністративний акт слід відрізнити від інших правових інститутів адміністративної процедури – висновок органу, який не має обов'язкової сили, роз'яснення прав, надане органом. Висновок, роз'яснення прав, на відміну

від констатуєчого адміністративного акта, не спрямовані безпосередньо на створення правових наслідків, а констатуєчий адміністративний акт їх безпосередньо створює. Чинний констатуєчий адміністративний акт є обов'язковим як для адресата, так і для інших осіб.

Не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон

Як ми вже згадували, Закон Латвії також перераховує різні рішення, які не є адміністративними актами. Негативне визначення адміністративного акта є таким: адміністративним актом не є: 1) рішення органу або інший вид дії у сфері приватного права; 2) внутрішнє рішення органу, яке стосується лише самого органу, підпорядкованої органу чи спеціально підлеглої особи; 3) проміжне рішення (у тому числі процедурне) в рамках адміністративного провадження, крім випадку, коли воно саме по собі зачіпає істотні права чи законні інтереси особи або істотно ускладнює їх виконання; 4) політичне рішення Сейму, Президента, Кабінету Міністрів чи муніципальної ради (політичне оголошення, декларація, запрошення та оголошення про обрання посадових осіб тощо); 5) постанова суду, кримінально-процесуальна постанова, а також постанова, ухвалена у справі про адміністративне правопорушення.

Закон України «Про адміністративну процедуру», хоча й не прямо, але опосередковано, для характеристики адміністративного акта використовує й негативне його визначення через закріплення переліку відносин, на які він не поширює свою дію. А отже, судові рішення, ті, що приймаються в межах кримінального провадження, пов'язані з оперативно-розшуковою, розвідувальною, контррозвідувальною діяльністю, вчиненням нотаріальних дій, виконанням покарань та деякими іншими видами діяльності, не вважаються адміністративними актами.

У Законі Латвії це зроблено для наочності. По суті, це зайве, оскільки в названих рішеннях відсутня одна з характеристик, зазначених у позитивній частині. Наприклад, якщо в позитивній частині зазначено, що адміністративний акт видано у сфері публічного права, він не може бути одночасно виданий у сфері приватного права.

Можливо, з позитивного визначення недостатньо чітко випливає, що адміністративний акт повинен мати характер остаточного (кінцевого) регулювання. А саме, у більшості випадків для ухвалення остаточного рішення потрібно прийняти багато проміжних (процедурних) рішень. Остаточне рішення приймається після вивчення попередніх висновків або вжиття інших заходів щодо підготовки рішення. Більшість із них зазначені у процедурних

нормах, наприклад, початок справи, витребування інформації та документів, надання чи ненадання матеріалів справи, розгляд клопотань учасників провадження. У німецькій юридичній літературі їх також називають підготовчими (*vorbereitend*) рішеннями. На відміну від адміністративних актів, ці рішення не є остаточними. Зазвичай адміністративним актом вважається лише останнє рішення, прийняте у відповідному провадженні.

Водночас і законодавство Латвії, і законодавство України передбачає можливість оскарження деяких процедурних рішень. Наприклад, якщо установа (адміністративний орган) не дотримується строку, в який вона повинна виконати процедурну дію, учасник адміністративного провадження може подати скаргу. Він також може оскаржити продовження строку або відмову у виданні адміністративного акта у скорочений строк. Згідно з Законом України «Про адміністративну процедуру» особа може оскаржити до моменту прийняття адміністративного акта такі процедурні рішення/дії, які суттєво впливають на вирішення (або неможливість вирішення) адміністративної справи: відмову щодо початку адміністративного провадження; відмову в наданні статусу заінтересованої особи; відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами.

Однак тільки тому, що ці рішення підлягають оскарженню, вони не можуть бути визнані адміністративними актами. За правовою природою їх також можна віднести до процедурних рішень. Щоб з'ясувати, є відповідне рішення остаточним чи лише проміжним, потрібно встановити, чи досягнуто у відповідному провадженні мети, заради якої було розпочато провадження. Хоча проміжні рішення, як правило, не є адміністративними актами, і з цієї причини вони, за загальним правилом, не можуть бути оскаржені до прийняття остаточного рішення, це не означає, що законність проміжних рішень більше не може бути перевірена після винесення остаточного рішення – адміністративного акта. Якщо одне з процедурних рішень є незаконним, це інколи може спричинити й незаконність результату відповідного процесу – адміністративного акта. Для прикладу, недотримання вимог щодо відводу (самовідводу) посадової особи може бути підставою для визнання протиправними не тільки процедурних дій та рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого адміністративного акта (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Висновки

Проведене дослідження правової природи та ознак адміністративного акта на підставі порівняльного аналізу правових доктрин, законодавства й судової практики Латвії та України дає підстави дійти таких висновків.

Категорія «адміністративний акт» є доволі новою для української науки та законодавства, а отже, визначення її правової природи та тлумачення вкрай важливі передусім для практичного застосування Закону України «Про адміністративну процедуру». Для того, щоб рішення органу було визнано адміністративним актом, воно повинно містити такі ознаки: зовнішня спрямованість, юридичний акт, сфера публічного права, прийняте органом, стосується індивідуально визначеної особи або осіб, встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан, воно не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон. Відсутність хоча б однієї з перелічених ознак вказує на акт іншого виду, ніж адміністративний.

В Україні та Латвії дещо розрізняється тлумачення категорії «адміністративний акт». З огляду на те, що Україна лише починає імплементацію європейських стандартів належного адміністрування в правове поле та практичну діяльність, доктринальні підходи та судова практика щодо розуміння цієї категорії, що сформувалися в Латвії, можуть слугувати орієнтирами для подальших законодавчих ініціатив і вдосконалення правового регулювання порядку прийняття та виконання адміністративних актів в Україні.

Рекомендації

Сформульовані в науковій статті висновки щодо ознак адміністративного акта можуть використовуватися в подальших наукових розвідках, а також у практичній діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що здійснюють функції публічної адміністрації, при постановці питання, чи поширюється Закон України «Про адміністративну процедуру» на вирішення тієї чи іншої справи. Відсутність єдиного підходу до тлумачення адміністративного акта може породжувати помилкове його розуміння, що спричинить протиправність рішень і дій публічної адміністрації. А отже, підхід до розуміння природи адміністративних актів через виокремлення їх ознак формує критерії, за якими адміністративні органи зможуть визначати природу своїх рішень та дій як адміністративних актів, тому забезпечувати дотримання принципів належного адміністрування при їх прийнятті.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення: 22.10.2023).
- [2] Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303> (дата звернення: 24.11.2023).
- [3] Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states «On good administration» (June 20, 2007). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (last accessed: 24.11.2023).
- [4] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [5] Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.10.2023).
- [6] Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43.
- [7] Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2020. 306 с.
- [8] Мілієнко О. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6(35). С. 134–138. [https://doi.org/10.32837/ruuv.v0i6\(35\).705](https://doi.org/10.32837/ruuv.v0i6(35).705).
- [9] Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.
- [10] Галіцина Н. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування. *Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції* : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 142–172.
- [11] Briede J. Administratīvais akts. Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2003. 176 р.
- [12] Бойко І. Предмет регулювання та сфера дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 17–32. <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.02>.
- [13] Бойко І. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 190–198. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29>.
- [14] Хван Л. Фіктивні адміністративні акти: перспективи регулювання в країнах Центральної Азії. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4. С. 26–40.
- [15] Мельник Р. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 93–115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [16] Administrative Procedure Law from 01.02.2004. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/55567-administrative-procedure-law> (last accessed: 10.11.2023).
- [17] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [18] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 24.11.2023).

- [19] Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Administratīvo tiesību kursa vispārīgā daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra. 2002. 274 p.
- [20] Kopp F. O., Ramsauer U. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. Aufl. München: Beck, 2000. 2109 p.
- [21] Про дозвільну систему в господарській діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [22] Erbguth W. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Grundzügen des Verwltungsprozessrechts*. Baden-Baden: Nomos. 2007, 372 p.
- [23] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 25.01.2005 р. у справі № SKA-87/2005. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [24] Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [25] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 26.05.2009 р. у справі № SKA-476/2009. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [26] Про адміністративну процедуру : Закон Федеративної Республіки Німеччина від 25.05.1976 р. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата звернення: 24.11.2023).
- [27] Про практикуючих лікарів : Закон Республіки Латвія від 24.04.1997 р. № 43338. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/43338-on-doctors-in-private-practice> (дата звернення: 24.11.2023).
- [28] Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#n189> (дата звернення: 24.11.2023).
- [29] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 22.11.2005 р. у справі № SKA-378. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [30] Про ветеринарну медицину : Закон Латвійської Республіки від 26.04.2001 р. № 20436. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/20436-veterinary-medicine-law> (дата звернення: 24.11.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
- [2] The Charter of Fundamental Rights of the European Union. (December 7, 2000). Retrieved from http://zacon.rada.gov.ua/lavs/shov/yayach_524.
- [3] *Recommendation (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states "On good administration"*. (June 20, 2007). Retrieved from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
- [4] Decree of the President of Ukraine No. 810/98 "On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine". (July 22, 1998). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
- [5] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 737 "On measures to streamline administrative services". (July 17, 2009). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>.

- [6] Tymoshchuk, V. (2021). Theoretical and practical challenges of the formation of the general administrative procedure in Ukraine. *Law of Ukraine*, 10, 28-43.
- [7] Shkolyk, A. (2020). *Administrative-procedural legislation and its systematization*. Odesa: Helvetica Publishing House.
- [8] Milienko, O. (2020). European and world standards for the implementation of the procedure for the adoption of administrative acts. *Carpathian Legal Gazette*, 6(35), 134-138. [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).705](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).705).
- [9] Mandyuk, O.O. (2017). *Individual administrative acts: theory and practice of application*. Ph.D. Thesis. Lviv.
- [10] Galitsyna, N. (2021). Administrative act as a tool of public administration. In Kolomoets, T.O. (Ed.). *Latest achievements and vectors of development of modern jurisprudence* (pp. 142-172). Lviv-Torun: Liga-Press.
- [11] Briede, J. (2003). *Administrative act*. Riga: Latvijas Vēstnesis.
- [12] Boiko, I. (2022). Subject of regulation and scope of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". *Administrative Law And Process*, 4, 17-32. <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.02>.
- [13] Boiko, I. (2022). European integration content and significance of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". *South Ukrainian Legal Journal*, 4(1), 190-198. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29>.
- [14] Hwang, L. (2019). Fictitious administrative acts: regulatory perspectives in the countries of Central Asia. *Administrative Law and Process*, 4, 26-40.
- [15] Melnyk, R.S. (2023). Constitutive Features of Administrative Acts: Criticism and Analysis. *Problems of Legality*, 162, 93-115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [16] Administrative Procedure Law. (February 1, 2004). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/55567-administrative-procedure-law>.
- [17] Law of Ukraine No. 889-VIII "On Civil Service". (December 10, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
- [18] Law of Ukraine No. 2493-III "On service in local self-government bodies". (June 7, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
- [19] Dischler, K. (2002). *Introduction to administrative law. The general part of the administrative law course*. Riga: Courthouses Agency.
- [20] Kopp F.O., & Ramsauer, U. (2000). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. Aufl. Munich: Beck.
- [21] Law of Ukraine No. 2806-IV "On the permit system in economic activity". (September 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.
- [22] Erbguth, W. (2007). *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Grundzügen des Verwaltungsprozessrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- [23] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia. No. SKA-87/2005. (January 25, 2005). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [24] Law of Ukraine No. 922-VIII "On public procurement". (December 25, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
- [25] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia. No. SKA-476/2009. (May 26, 2009). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [26] Law of the Federal Republic of Germany "On administrative procedure". (May 25, 1976). Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

- [27] Law of the Republic of Latvia "On Doctors in Private Practice". (April 24, 1997). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/43338-on-doctors-in-private-practice>.
- [28] Law of Ukraine No. 687-XIV "On Architectural Activity". (May 20, 1999). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#n189>.
- [29] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia No. SKA-378. (November 22, 2005). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [30] Law of the Republic of Latvia No. 20436 "Veterinary Medicine". (April 26, 2001). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/20436-veterinary-medicine-law>.

Яутріте Брієде

докторка юридичних наук, професорка
Латвійський університет,
суддя Конституційного Суду Латвійської Республіки
вул. Ю. Алунана, 1, Рига, Латвійська Республіка
e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv
ORCID 0009-0009-1804-3993

Ірина Володимирівна Бойко

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: i.v.boiko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-3878-5985

Jautrite Briede

Doctor of Law, Professor
University of Latvia,
Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia
1 Yu. Alunana Str., Riga, Republic of Latvia
e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv
ORCID 0009-0009-1804-3993

Iryna V. Boiko

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: ir_boiko@ukr.net
ORCID 0000-0003-3878-5985

Рекомендоване цитування: Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 22–45. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172>.

Suggested Citation: Briede, J., & Boiko, I.V. (2023). Legal Nature and Characteristics of Administrative Act (in the Comparative Context of Latvia and Ukraine). *Problems of Legality*, 163, 22-45. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 05.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: європейський та національний концепт

Ольга Володимирівна Гаран*

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
Одеса, Україна

*e-mail: oharan967@gmail.com

Анотація

Актуальність дослідження зумовлено новизною теми, враховуючи Закон України «Про адміністративну процедуру». Метою дослідження є надання характеристики категорії «гарантування ефективних засобів правового захисту» в національній адміністративно-правовій доктрині з урахуванням європейських стандартів захисту прав, свобод та інтересів особи й визначення напрямів дослідження проблематики оскарження адміністративних актів у публічному адмініструванні. У дослідженні застосовано багато методів, охоплюючи загальнонаукові та спеціально-юридичні: порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу, синтезу та інші, що дає змогу системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань, дослідити різні позиції науковців, положення правових актів та сформулювати відповідні висновки. Проведено аналіз сутності принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. Виокремлено дві складові принципу: 1) право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу; 2) обов'язок адміністративного органу інформувати особу про спосіб, порядок і строки подання скарги на адміністративний акт, який негативно впливає на її права, свободу чи законний інтерес. Це відкриває шлях до поглибленого наукового осмислення цієї теми. У процесі аналізу виявлено низку проблемних моментів, пов'язаних із недостатнім використанням положень цього принципу. Наголошено, що реалізація принципу вплине на: а) зміну формату взаємодії між особами та адміністративними органами в напрямі підвищення стандартів такої комунікації; б) зменшення навантаження на адміністративні суди тощо. На підставі проведеного дослідження надано рекомендації та сформульовано висновки, що принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: 1) ґрунтується на стандартах Європейського Союзу з урахуванням національної специфіки; 2) є додатковим механізмом захисту осіб; 3) реалізується переважно на рівні інституту адміністративного оскарження, яке має певні переваги порівняно з судовим оскарженням. Отже, в контексті трансформації національного законодавства виникає потреба у проведенні додаткових досліджень щодо особливості реалізації цього принципу з урахуванням реалій сьогодення.

Ключові слова: європейські стандарти; принципи; гарантування ефективних засобів правового захисту; адміністративний орган; адміністративна процедура; адміністративні суди.

The Principle of Guaranteeing Effective Means of Legal Protection: European and National Concept

Olha V. Haran*

*Odesa I. I. Mechnikov National University,
Odesa, Ukraine*

**e-mail: oharan967@gmail.com*

Abstract

The relevance of the research is determined by the novelty of the topic, taking into account the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". The purpose of the study is to characterize the category «guaranteeing effective legal remedies» in the national administrative legal doctrine, taking into account the European standards for the protection of the rights, freedoms and interests of the individual, and to determine the directions of research into the problems of challenging administrative acts in public administration. The research uses many methods, including general scientific and special legal ones: comparative legal, systemic structural, analysis, synthesis, and others, which makes it possible to systematically and consistently approach the solution of scientific problems, to investigate different positions of scientists, the provisions of legal acts and formulate appropriate conclusions. An analysis of the essence of the principle of guaranteeing effective legal remedies was carried out. Two components of the principle are distinguished: 1) the right of a person to appeal the decision, actions or inaction of an administrative body; 2) the duty of an administrative body to inform a person about the method, procedure and terms of filing a complaint against an administrative act that negatively affects his rights, freedom or legitimate interest. This opens the way for in-depth scientific understanding of this topic. In the process of analysis, a number of problematic moments related to the incorrect use of the provisions of this principle were revealed. It is emphasized that the implementation of the principle will affect: a) a change in the format of interaction between individuals and administrative bodies in the direction of raising the standards of such communication; b) reducing the burden on administrative courts, etc. On the basis of the conducted research, conclusions were formulated and recommendations were made, namely, that the principle of guaranteeing effective means of legal protection: 1) is based on EU standards, taking into account national specificities; 2) is an additional mechanism for the protection of persons; 3) is implemented mainly at the level of the institute of administrative appeal, which has certain advantages compared to judicial appeal. Therefore, in the context of the transformation of national legislation, there is a need to conduct additional research on the specifics of the implementation of this principle, taking into account the realities of today.

Keywords: European standards; principles; guaranteeing effective means of legal protection; administrative body; administrative procedure; administrative courts.

Вступ

Актуальність теми дослідження не викликає сумнівів, адже пріоритетом для будь-якої держави є дотримання прав і свобод людини. Права людини, гарантовані Конституцією України, мають бути реалізовані, а їх захист від свавілля з боку влади є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

В. К. Колпаков, Д. В. Голобородько висловлюють позицію, яка віддзеркалює прагнення до конструктивного діалогу та взаєморозуміння між органами в сучасному глобальному контексті: «Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні визначається як її право бути заслуханою адміністративним органом, надавати пояснення та заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта. Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту Закон тлумачить як право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність публічного органу в адміністративному чи судовому порядку. При цьому адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження прийнятого рішення» [1, с. 176].

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX (далі – Закон № 2073-IX) визначає фундаментальні принципи та вимоги, яких обов'язково мають дотримуватися адміністративні органи та приватні особи у сфері публічного адміністрування. Зважаючи на те, що положення Закону № 2073-IX набули чинності лише з 15.12.2023 р. [2], науковий аналіз нових норм є важливим кроком у вивченні та розумінні сучасного законодавчого регулювання. Наукове сприйняття цього Закону є ключовим чинником у формуванні й розробленні практичного застосування цих норм у майбутньому.

У Рекомендації Rec(2000)10 від 11.05.2000 р. Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи наголошено, що «головним призначенням адміністративних процедур має бути не "захист держави" від її громадян, а "захист прав людини", у забезпеченні балансу в реалізації публічних та приватних інтересів» [3].

Необхідною передумовою для досягнення зазначеної мети є гармонізація національного законодавства з європейським задля забезпечення й захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб. Цей процес визначає новий рівень ефективності та якості діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації ними своїх завдань і функцій. Ключовим елементом у цьому кон-

тексті стає упорядкування правових механізмів реалізації адміністративних процедур.

Поділяємо думку науковців, що «будь-яка система управління за своєю суттю та змістом завжди спиралася на певний обсяг адміністративно-правових знань, тобто на основні положення правової науки» [4, с. 547].

Отже, дослідження сутності та осмислення змістового наповнення окремих принципів адміністративної процедури, а також особливостей їх прояву на різних стадіях адміністративного провадження набувають важливого значення в площині оновлення й удосконалення національного адміністративно-правового простору.

Цікавим із наукового погляду та практичного втілення є дослідження сутності принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. Інтерес до цього питання зумовлено тим, що наукова спільнота не приділяє належної уваги цьому принципу, натомість, враховуючи складові системи принципів адміністративної процедури, він є предметом наукової зацікавленості провідних вітчизняних і зарубіжних науковців-адміністративістів, зокрема: І. Бойко, О. Зими, В. Голобородько, В. Колпакова, В. Кондратенко, А. Кононова, М. Костеннікова, А. Куракіна, О. Миколенко, Т. Мотрука, В. Перепелюка, С. Погребняка, А. Пухтецької, М. Смоковича, О. Соловійової, С. Стеценко, В. Тимощука, С. Шандрука, А. Школика та ін., утім, його вплив на забезпечення захисту прав, свобод та інтересів осіб важко переоцінити, і в подальшому його значення лише зростатиме. Розгляд цього принципу в площині наукових досліджень є актуальним завдяки його ключовій ролі в забезпеченні ефективних механізмів правового захисту, що стає дедалі значущим за сучасних умов та відкриває простір для подальших наукових досліджень у цьому напрямі. У контексті оцінювання наукових досягнень нами виявлено та узагальнено проблеми реалізації принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. Це дослідження дає підґрунтя для подальшого наукового розвитку та удосконалення підходів до цієї теми.

Вважаємо за потрібне здійснити перегляд цього питання у площині гострих викликів, що стоять перед сучасністю, та необхідністю адаптації суспільства до сучасного правового обґрунтування публічно-владних повноважень адміністративних органів, особливо під час дії воєнного стану в Україні.

На нинішньому етапі розвитку України національна правова система доповнена загальним нормативним актом – Законом № 2073-ІХ, який не лише детально розкриває сутність принципів адміністративної процедури, а й упроваджує конкретні правові механізми ефективної їх реалізації. Попри те, що цей Закон враховує передові світові та європейські стандарти у сфері

адміністративної процедури, маємо визнати, що проблематика, пов'язана з практичною реалізацією конкретних правових механізмів адміністративної процедури в контексті її принципів, залишається актуальною. Україна лише розпочинає свій шлях адаптації до нових вимог, які визначені Законом № 2073-ІХ. Набрання чинності цим законодавчим актом сприяє формуванню нового правового механізму для вирішення питань щодо співвідношення загальних і спеціальних адміністративно-процедурних норм, а також переходу комунікації між адміністративними органами та приватними особами на сучасний рівень. Безумовно, це сприятиме підвищенню рівня довіри населення до органів публічної влади в умовах, коли вони дедалі більше взаємодіють за новими правилами у сфері адміністративної процедури.

Тому сьогодні чинниками подальшого розвитку змістового наповнення принципу гарантування ефективних засобів правового захисту постають: підвищення рівня довіри до адміністративних органів, імплементація міжнародних стандартів взаємодії, достатньо високий рівень діджиталізації процесу взаємодії між особами та органами публічної адміністрації та ін.

Метою дослідження є надання характеристики категорії «гарантування ефективних засобів правового захисту» в національній адміністративно-правовій доктрині з урахуванням європейських стандартів захисту прав, свобод та інтересів людини, визначення на цій основі напрямів засад подальшого дослідження проблематики оскарження адміністративних актів в публічному адмініструванні. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань: розкрити зміст категорії «гарантування ефективних засобів правового захисту»; дослідити склад правових засад засобів правового захисту прав людини на теренах Європейського Союзу (далі – ЄС), що імплементуються в національний правовий вимір.

Матеріали та методи

У цьому дослідженні застосовано широкий спектр методів, охоплюючи загальнонаукові та спеціально-юридичні підходи, а також дотримано принципу наукової об'єктивності. Так, завдяки формально-догматичному методу ретельно розглянуто термінологічний аспект застосованих категорій і понять. Використання системного методу дало змогу розглянути категорію «принцип гарантування ефективних засобів правового захисту» як комплексну систему, якій притаманні синергетичні складові, що тісно пов'язані в межах цієї структури.

За допомогою методів синтезу та аналізу виявлено особливості прояву принципу гарантування ефективних засобів правового захисту та узагальнено опрацювання проблематики і визначено вектори її подальшого дослідження,

враховуючи, що відсутнє практичне опрацювання законодавчих вимог, а тому на перше місце виходять наукове осмислення та аналіз передбачених Законом № 2073-IX норм у контексті зазначеного принципу.

Застосування системно-структурного методу дало можливість докладно розкрити зміст та основні характеристики цього принципу. За допомогою структурно-логічного та діалектичного підходів висвітлено окремі аспекти правового механізму реалізації права на ефективний засіб правового захисту, зокрема на етапі адміністративного оскарження.

Результати та обговорення

Правові інструменти ЄС у контексті принципу гарантування ефективних засобів правового захисту

Повага до прав людини стає необхідною передумовою для приєднання держави до ЄС. Згідно зі ст. 49 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС), на членство може претендувати лише країна, яка «поважає цінності ЄС та віддана їх поширенню» [5], тобто не лише визнає, а й прагне поширювати цінності, на яких ґрунтується ЄС.

Як наголошено в навчальній літературі, «Копенгагенськими критеріями членства визначено, що держава-претендент повинна забезпечити стабільне функціонування інституцій, що гарантують верховенство права, демократію, права людини та повагу і захист меншин. Більше того, навіть у міжнародних угодах ЄС з третіми країнами містяться особливі положення (клаузули) про права людини, дотримання яких є істотною умовою співробітництва сторін» [6, с. 145].

У ст. 2 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом особливі положення (клаузули) про права людини чітко визначені як: «повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди» [7].

У ДЄС (у ред. Лісабонського договору 2007 р.) передбачено обов'язковість Хартії про основні права 2000 р. для Союзу. При цьому Хартія «має таку саму юридичну силу, як і Договори» (ст. 6 ДЄС) [8, с. 141].

Хартія Європейського Союзу про основні права (далі – Хартії) вважається ключовим документом сучасного ЄС, який узгоджує та захищає фундаментальні цінності та права, визнані в європейському правовому просторі [9].

Закладені в ст. 41 Хартії вимоги відображають інтегровану модель взаємовідносин між громадянами та органами влади та їхніми посадовими особами. Цей документ чітко визначає, що кожна особа має право на отримання неупередженого та справедливого розгляду своєї справи протягом розумного періоду інститутами та органами [9]. Визначення цього права включає в себе можливість висловлювання думки перед застосуванням заходів, які можуть призвести до негативних наслідків, доступ до матеріалів справи з дотриманням конфіденційності, захистом професійної та комерційної таємниці, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Зважаючи на процес євроінтеграції, українське суспільство має ключове завдання – перегляд та уточнення принципів взаємодії між інституціями публічної адміністрації й приватними особами. Це завдання не лише знаходить своє відображення в конкретних аспектах адміністративно-процедурної діяльності, а й передбачає чітке закріплення в законодавстві такої важливої засади адміністративної процедури, наприклад, як принцип гарантування ефективних засобів правового захисту.

Забезпечення громадянам можливості повноцінно реалізувати і захищати свої права, свободи та інтереси у сфері публічного управління є вагомим внеском у процес становлення демократичного суспільства [9].

В. П. Тичина звертає увагу на таке: «система гарантій прав і свобод в праві ЄС забезпечується на двох рівнях, на рівні ЄС і держав-членів, та складається з інституційних, процесуальних і матеріальних елементів» [10, с. 129].

Водночас О. Г. Мельник теж наголошує, що «права і свободи в Європейському Союзі гарантують інституційні, процесуальні та матеріальні заходи» [11, с. 286].

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту не просто визначається, а й знаходить свій вияв у положеннях ст. 13 Конвенції: «Кожна особа, чії права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження» [12].

Положення ст. 13 Конвенції сприяють забезпеченню конкретних та ефективних механізмів захисту прав та свобод.

Т. Шатарська зауважує, що «стаття 13 Конвенції гарантує на національному рівні доступність засобу юридичного захисту, здатного забезпечити втілення в життя змісту конвенційних прав і свобод, незалежно від того, в якій формі вони закріплені в національному правовому порядку» [13].

Потребує уточнення ситуація, що міститься в деяких актах «м'якого права», які мають рекомендаційний характер та визначають ключові принципи правового регулювання в ЄС. У цих документах закріплені окремі положення, які розкривають зміст права на належне адміністрування як стандарту, що має бути гарантованим особі в її відносинах із адміністрацією.

Тому для більш детального розгляду обраної теми дослідження також доцільно звернутися до положень основних міжнародно-правових актів, які спрямовані на регулювання процедурних аспектів. Зокрема, слід звернутися до приписів таких документів, як: Резолюція (77)31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів [14], Рекомендація № R(80)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами [15], Рекомендація R(87)16 Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних проваджень, які стосуються великої кількості осіб [16], Рекомендація Rec(2001)9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами [17], Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи щодо належного адміністрування [18], Регламент Європейського парламенту та Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних, що здійснюється установами та органами Співтовариства, та про вільне звернення таких даних» № 45/2001 від 10.12.2000 р., відповідно до п. 18 якого носій персональних даних може заперечити проти передачі даних про нього третім особам, Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) [19] тощо.

Водночас, як зазначає А. Монаєнко, «наявність у межах ЄС та Ради Європи власних механізмів захисту прав людини та основоположних свобод створила колізії через різне тлумачення судовими органами ЄС та Ради Європи правозахисних норм. Більшість справ, у рішеннях з яких Суд ЄС звертається до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стосуються зазвичай передбачуваних порушень статей 6 та 8 цієї Конвенції» [20].

Попри наявність певних проблем, колізій у законодавстві ЄС, зазначені вище документи створюють потужне підґрунтя для закріплення процедур-

них гарантій для особи в межах адміністративних проваджень (незалежно від реалізації в них дискреційних повноважень. Отже, Резолюція (77)31 Комітету міністрів про захист особи відносно актів адміністративних органів може вважатися ключовою в розумінні принципів та стандартів, що мають становити основу захисту осіб від дій адміністративних органів. Зокрема, акцент на забезпечення ефективних засобів правового захисту вказує на важливість цього аспекту в системі захисту прав громадян.

О. Губська, зокрема, зауважує таке: «Враховуючи наведене... можна погодитись із думкою українських науковців щодо послідовності питань, які виникають під час розгляду відповідної категорії справ, на які суду необхідно надати відповідь. А саме:

- 1) чи були наявні у суб'єкта владних повноважень дискреційні повноваження під час прийняття рішення;
- 2) чи діяв суб'єкт владних повноважень відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ, забезпечуючи якість прийнятого рішення (у межах, наданих йому нормативним актом та у спосіб визначений законом, обґрунтовано, добросовісно, розсудливо, безсторонньо, пропорційно, з дотриманням принципу рівності перед законом);
- 3) чи діяв суб'єкт владних повноважень відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ, забезпечуючи дотримання процедурних гарантій (з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку тощо);
- 4) чи діяв суб'єкт владних повноважень з легітимною метою. Чи діяв орган прозоро і в якомога послідовніший спосіб; чи належно вмотивував рішення; чи не є воно свавільним (довільним), нераціональним, не підтвердженим доказами або ж помилковим щодо юридичних фактів; необ'єктивним або явно несправедливим» [21].

Ці запитання формують основу для компетентного аналізу справ у судовому порядку та сприяють забезпеченню справедливості й законності в процесі прийняття адміністративних рішень.

При визначенні ефективних засобів правового захисту, які передбачені ст. 13 Конвенції, важливо враховувати вже усталену практику ЄСПЛ, що сприяє створенню системи правозахисних механізмів, яка відповідає високим стандартам справедливості та гарантує ефективний захист прав і свобод громадян.

Сучасна парадигма управління, яка ґрунтується на передових стандартах, недвозначно зумовлює потребу в перегляді підходів до взаємодії між владою та громадськістю в контексті української реальності. Україна має врахову-

вати цей досвід, створюючи систему, яка не лише відбиває кращі практики світового співтовариства, а й ураховує національні особливості та специфіку нашого суспільства. Важливо, щоб модель взаємодії була гнучкою та адаптованою до потреб громадян, забезпечуючи їх активну участь у розвитку країни. «Важливий акцент робиться на тому, що найкорисніше з успішних практик державного управління розвинутих країн можна запозичити для... України» [22, с. 279].

Актуальні питання щодо розуміння принципу гарантування ефективних засобів правового захисту в контексті Закону № 2073-IX

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту є важливим складником системи принципів адміністративної процедури, яка передбачена ч. 1 ст. 4 Закону № 2073-IX [2]. Він є одним із тринадцяти основоположних принципів, які визначають структуру та принципові засади адміністративного процесу в Україні.

Погоджуємося з думкою С. С. Осадчук у тому, що «законодавче закріплення принципів права ще не означає його кінцевого і безумовного переходу зі сфери правосвідомості у практичну площину. Необхідно забезпечити реалізацію принципів права в процесі правотворчої і правозастосовної діяльності, а також у поведінці суб'єктів права» [23, с. 33].

Дійсно, є потреба у врахуванні положення, що змістове наповнення принципу «гарантування ефективних засобів правового захисту» напряду пов'язане з прийняттям адміністративних актів, яке є основною функцією публічної адміністрації. Проте важливо враховувати, що ці адміністративні акти можуть мати негативні наслідки для осіб, порушуючи їхні права та свободи. У цьому контексті законодавство передбачає інструментарії, які гарантують застосування ефективних засобів правового захисту для осіб, що стикаються з негативними наслідками адміністративних актів.

Ураховуючи імперативи ст. 18 Закону № 2073-IX, зміст принципу «гарантування ефективних засобів правового захисту» зумовлено поєднанням двох дихотомічних складників, що окреслюють його сутність та встановлюють механізми захисту особи від неправомірних рішень і дій адміністративних органів. Ці правила становлять основу для ефективної реалізації принципу, забезпечуючи надійний механізм захисту прав та інтересів осіб у відносинах з адміністративними органами.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту, визначений у Законі № 2073-IX, тлумачиться як право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність публічного органу. Однак для забезпечення цього принципу

адміністративний орган зобов'язаний чітко та вчасно повідомити особу про доступні способи, порядок і строк оскарження прийнятого рішення.

Безумовно, «в адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов)» [24, с. 80].

Закріплення зазначеного вище обов'язку пов'язано із тим, що часто учасники адміністративного провадження: адресати та заінтересовані особи, зазвичай не завжди чітко розуміють алгоритм своїх дій у разі прийняття негативного для них адміністративного акта (процедурного рішення або дії). Тому закріплення імперативу щодо повідомлення особи про спосіб, порядок і строки оскарження адміністративного акта розв'язує проблему їхньої необізнаності та чітко визначає кроки, які вони повинні здійснити. Це сприяє не лише забезпеченню прозорості та справедливості в адміністративному процесі, а й зміцненню довіри осіб до системи правового захисту.

Окремо на рівні ч. 4 ст. 80 Закону № 2073-IX закріплено, що «строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження» [2].

Принцип «гарантування ефективних засобів правового захисту» реалізується за допомогою різних механізмів, що надають учасникам адміністративного процесу відповідні права та обов'язки. Такий підхід сприяє забезпеченню зрозумілості та прозорості взаємодії між адміністративним органом та особою, що допомагає створити ефективну систему правового захисту в адміністративній сфері.

У визначеному Законом № 2073-IX порядку суб'єктом розгляду скарги, як правило, виступає адміністративний орган вищого рівня. Додатково, другим учасником розгляду скарг є Центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що реалізує відповідну державну політику. Згідно з положеннями Закону № 2073-IX, суб'єктом розгляду скарг у випадках, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування та виконанням їхніми делегованими повноваженнями, буде відповідний ЦОВВ, що визначений для реалізації конкретної державної політики. Важливо відзначити, що третім суб'єктом розгляду скарг може бути комісія з розгляду скарг у випадках, коли відсутній вищий орган. Четвертим суб'єктом розгляду скарг може бути інший учасник, передбачений спеціальним законом, який може взяти на себе розгляд конкретної скарги відповідно до визначених нормативних актів. Такий розподіл суб'єктів розгляду скарг упорядковує взаємодію між

адміністративними органами та забезпечує систему ефективного правового захисту у сфері адміністративного процесу, враховуючи положення ст. 79 Закону № 2073-IX.

Важливо відзначити, що принцип гарантування ефективних засобів правового захисту зазвичай здійснюється через інститут адміністративного оскарження. Згідно з положеннями ч. 2 ст. 78 Закону № 2073-IX, «Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону, залежно від обставин справи може вимагати:

- 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії» [2].

Дія принципу гарантування ефективних засобів правового захисту

С. Шандрук висловлює думку, що «Закон “Про адміністративну процедуру” закріпив основні засади здійснення адміністративної процедури інституціями публічної адміністрації, які мають забезпечити належну діяльність та спрямувати її на досягнення мети держави щодо гарантування та забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи. Закон кардинально змінює відносини між органами публічної влади та приватними особами, але цих змін ми давно очікували» [25, с. 367].

Реалізація принципу гарантування ефективних засобів правового захисту на практиці істотно вплине на декілька напрямів.

По-перше, суттєво змінюється механізм взаємодії між особами та адміністративними органами шляхом підвищення стандартів такої комунікації. Дійсно, законодавче закріплення згаданого вище принципу не лише сприяє встановленню транспарентності й системності взаємодії між публічною адміністрацією та громадянами, а й є важливим ключовим механізмом для

підвищення результативності та ефективності управлінської діяльності владних структур.

Це закріплення в законодавстві створює прозору та чітку рамку для взаємодії між адміністративними органами та громадянами, що сприяє відкритості й розумінню процесів у сфері адміністративного оскарження. Крім того, воно забезпечує компетентність у застосуванні принципу «гарантування ефективних засобів правового захисту», сприяючи формуванню правової впевненості серед громадян.

Цей правовий фундамент стає важливим стимулом для вдосконалення діяльності владних структур, оскільки він не лише визначає правила гри в адміністративному вимірі, але й вимагає від органів влади дотримання стандартів, які сприяють якісній та ефективній роботі в інтересах громадянства. Таке закріплення принципу гарантування ефективних засобів правового захисту в законодавстві стає надійним фундаментом для розвитку справедливого та ефективного публічного управління.

Безперечно, запровадження інституту адміністративного оскарження в Україні сприяє формуванню чіткого механізму позасудового оскарження адміністративних актів, процедурних рішень і дій, а також бездіяльності органів публічної адміністрації. Це позитивно вплине на зменшення кількості звернень до адміністративних судів, оскільки адміністративне оскарження має низку переваг порівняно з судовим процесом.

Однією з характерних ознак адміністративного позасудового оскарження є більш простіша процедура подання скарги порівняно із поданням позовної заяви. Це зроблено з метою спрощення доступу громадян до механізму оскарження. Додатково, цей підхід дає змогу зменшити фінансові витрати осіб, адже не передбачає сплати судового збору та економити на оплаті допомоги адвоката. Зауважимо, що хоча норми Закону № 2073-ІХ ще не запрацювали в повному обсязі, але вже окреслюються певні проблемні питання, які потребують негайного вирішення. Наприклад, Законом України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» у ст. 11 закріплено положення, що «Рішення, дії, бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів надання публічних послуг, пов'язаних з виконанням цього Закону, можуть бути оскаржені до суду» [26].

Ураховуючи, що «...пошкоджено понад 163 тисячі об'єктів житлового фонду. Загальна площа пошкоджених чи зруйнованих об'єктів – 87 млн м², що становить 8,6 % від загальної площі» [27], доцільно було б передбачити можливість і позасудового адміністративного оскарження.

Окремою позитивною ознакою принципу гарантування ефективних засобів правового захисту є швидка адаптація до викликів сьогодення. Наприклад, І. Бойко зосереджує увагу на такій ситуації: «в умовах воєнного стану принцип екстериторіальності було закладено в низку нормативно-правових актів, що забезпечує можливість отримання приватною особою адміністративних послуг, не прив'язуючись до території, на яку поширюється компетенція органу, уповноваженого на вирішення справи» [28, с. 184]. Адміністративне оскарження також визначає можливість для осіб отримати позитивний результат з меншими витратами, включаючи фінансові та організаційні. Так, на рівні Закону № 2073-IX передбачено обов'язки для адміністративних органів, зокрема, зобов'язання встановлювати обставини справи, не залучаючи до цього особу, та надавати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи та пояснення.

За результатами розгляду скарги адміністративний орган може прийняти адміністративний акт, процедурне рішення або здійснити процедурну дію, вирішуючи спір. Це дає змогу особам уникати звернення до адміністративних судів, оскільки їхні вимоги зазвичай задовольняються через адміністративне оскарження.

Також реалізація принципу гарантування ефективних засобів правового захисту на практиці істотно вплине на діяльність адміністративних судів і знайде вияв у зменшенні кількості поданих позовів до адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Це важливий результат, якого можна досягти завдяки унікальним характеристикам адміністративних процедур, закріпленим у Законі № 2073-IX.

Зазначений Закон визначає чіткі та прозорі правила, за якими можливе оскарження адміністративних актів, процедурних рішень та дій адміністративних органів. Особи, які не згодні із рішенням адміністративних органів, можуть використовувати адміністративне оскарження як доступний та ефективний засіб урегулювання конфліктів без необхідності звертатися до судів. Це, у свою чергу, сприяє зменшенню навантаження на адміністративні суди та швидкому вирішенню адміністративних справ.

Згідно з положеннями нового Закону № 2073-IX, значно зростає ймовірність того, що справа одночасно може потрапити на розгляд в адміністративному

та судовому порядку. Це інноваційне положення пов'язане із закріпленням категорії «заінтересовані особи» в межах Закону № 2073-IX. За цією новою системою скаржник може оскаржувати адміністративний акт в адміністративному порядку, тоді як інша група заінтересованих осіб може відразу звертатися до суду.

Задля уникнення потенційних конфліктів та забезпечення ефективності судового процесу важливо розглянути можливість установаження обов'язкового адміністративного оскарження як передумови для подальшого звернення до суду. Це не лише забезпечить послідовність у вирішенні спорів, а й дасть можливість ефективніше враховувати інтереси всіх сторін у процесі здійснення правосуддя. Нові правила, введені Законом № 2073-IX, надають більше можливостей для регулювання спірних ситуацій та сприяють прозорішому та збалансованішому правосуддю. Запровадження категорії «заінтересовані особи» визначає новий етап удосконалення юридичної системи, спрямований на забезпечення справедливості та ефективності у вирішенні правових питань.

Потрібно зважати на той факт, що істотно впливає на формування інституту оскарження діджиталізація діяльності органів публічного адміністрування. «Цифрова трансформація управління та його підрозділів складається не тільки з уміння використовувати інформацію та зв'язок технології. Насамперед суть полягає в трансформації державного управління як частини бачення та стратегії національного розвитку країни в цілому» [29, с. 445].

Отже, слушною є думка науковців, що «створення нової парадигми передбачає здійснення діяльності одночасно за кількома векторами, а також поєднання отриманих результатів, зокрема: а) переосмислення основних науково-теоретичних засад (мета, завдання, принципи, предмети тощо); б) інвентаризація та кодифікація великого масиву чинного... законодавства з урахуванням теоретичних розробок правової науки в цілому та норм адміністративного права...» [30, с. 35].

Висновки

Проведене дослідження гарантування ефективних засобів правового захисту в контексті адміністративної процедури дає підстави зробити такі висновки.

Україна, приймаючи Угоду про асоціацію з Євросоюзом, визнала важливість посилення співробітництва в різних сферах суспільного життя з метою захисту прав і свобод людини. У цьому контексті європейські стандарти в галузі публічного адміністрування є для України важливим орієнтиром і пріоритетом для подальшого розвитку країни. Європейські стандарти адміністративної процедури визначаються різноманітними міжнародними

документами. Такі документи можуть мати обов'язковий або необов'язковий характер для України. Наприклад, згідно зі ст. 9 Конституції України, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного українського законодавства та підлягають обов'язковому застосуванню. Науковий аналіз використання рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи та інших «необов'язкових» актів у контексті національного впровадження стандартів гарантування ефективних засобів правового захисту визначається не лише їх правовою природою, а й важливістю ролі, яку вони відіграють в тлумаченні та роз'ясненні обов'язкових міжнародних документів.

Преамбули цих «необов'язкових» актів, зазвичай, констатують їхню рекомендаційну природу, вказуючи на необхідність виконання та вжиття заходів на національному рівні, з урахуванням умов і традицій кожної конкретної країни. Це відображає гнучкість і адаптивність пропозицій до різних контекстів, що стає ключовим аспектом їхньої застосовності. Важливість цих актів «м'якого права» особливо очевидна в їхній здатності тлумачити та роз'яснювати стандарти, закріплені в обов'язкових міжнародних документах. Це відбувається через акумулювання досвіду різних країн у вивченні конкретних правових питань та оцінюванні впливу цих стандартів у різних сферах публічного адміністрування. Висновки, аналіз положень і практичні рекомендації, що містяться в таких документах, стають важливим інструментом для впровадження принципу гарантування ефективних засобів правового захисту на національному рівні. Це свідчить про те, що, незважаючи на їх рекомендаційний характер, ці акти відіграють надзвичайно важливу роль у формуванні та розвитку національного правового середовища.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту є одним із фундаментальних положень, на підставі якого здійснюється додатковий захист прав людини. Він прямо закріплений у Законі № 2073-ІХ як норма-принцип, а його включення у загальний перелік принципів адміністративної процедури зумовлене специфікою останнього і значною мірою сприяє виконанню його головного завдання. Перспективним напрямом дослідження є обґрунтування шляхів підвищення ефективності адміністративної процедури в контексті зазначеного принципу. Принцип «гарантування ефективних засобів правового захисту» є важливим елементом системи принципів адміністративної процедури, який реалізується переважно на рівні інституту адміністративного оскарження.

Дія принципу гарантування ефективних засобів правового захисту на практиці має суттєвий вплив на функціонування адміністративних судів –

зменшення навантаження за рахунок того, що приватні особи будуть використовувати процедуру оскарження відповідно до вимог Закону № 2073-ІХ. Ураховуючи, що на цей час відсутнє достатнє практичне опрацювання положень ефективних засобів правового захисту, то говорити про внесення певних рекомендацій, мабуть, є завчасним.

Адміністративне оскарження у рамках адміністративної процедури має істотні переваги порівняно з судовим оскарженням, зокрема: простота процедури подання скарги порівняно з позовною заявою; можливість для осіб отримати позитивний результат із меншими витратами, включаючи фінансові, організаційні та часові аспекти; швидше вирішення спорів через можливість адміністративного органу негайно приймати відповідні акти, рішення та дії для врегулювання ситуації.

Вивчення цього принципу вимагає урахування сучасних викликів, які стоять перед публічною адміністрацією, та розробки сучасної моделі публічного адміністрування. Метою таких наукових досліджень є створення ефективного механізму захисту прав, свобод і інтересів осіб в умовах постійних змін у суспільстві.

Список використаних джерел

- [1] Колпаков В. К., Голобородько Д. В. Принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Правова позиція*. 2022. № 4(37). С. 173–177. <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.32>.
- [2] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.11.2023).
- [3] Recommendation Rec(2000)10 on Codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000. URL: <https://rm.coe.int/1680534424> (last accessed: 12.11.2023).
- [4] Haran O., Maksimentseva N., Khrystynchenko N., Povydysh V. V. Foreign Science of Administrative Law and Possible Areas of Its Adaptation in Ukraine. *Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal)*. 2020. Vol. 8. No. 3. P. 525–534. <https://doi.org/10.15408/jch.v8i3.18301>.
- [5] Договір про Європейський Союз: міжнародний документ від 07.02.1992 р. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 12.11.2023).
- [6] Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посіб. / за гар. ред. І. В. Яковюка. 2-ге вид., випр. Харків : Право, 2020. 174 с.
- [7] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 15.10.2023).
- [8] Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу : навч. посіб. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.

- [9] Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
- [10] Тичина В. П. Права людини як правова цінність Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. Вип. 1(48). С. 126–131. URL: http://piv.nuoua.od.ua/v1_2023/25.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
- [11] Мельник О. Г. Нормативно-правові гарантії забезпечення та захисту фундаментальних прав людини у Європейському Союзі. URL: http://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7634/1/Normativno_pravovi_har.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
- [12] European Convention on Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (last accessed: 12.11.2023).
- [13] Шатарська Т. Право на ефективний засіб захисту прав і свобод, гарантованих Конвенцією. 2017. URL: <https://www.shatarska.in.ua/13-pravo-na-efektivnij-zasib-zaxistu-prav-i-svobod-garantovanix-konvenciyeyu-navesti-priklad-rishennya-yespl-u-konkretnij-spravi/> (дата звернення: 12.11.2023).
- [14] 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> (last accessed: 12.11.2023).
- [15] Recommendation No. R(80)2 of the committee of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities at 11.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (last accessed: 12.11.2023).
- [16] Recommendation No. R(87)16 of the committee of ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-87-16-on-administrative-procedures-affecting-a-large-number-of-p/1680a43b59> (last accessed: 12.11.2023).
- [17] Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59> (last accessed: 12.11.2023).
- [18] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers at 20.06.2007. URL: <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html> (last accessed: 12.11.2023).
- [19] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text (last accessed: 12.11.2023).
- [20] Монаєнко А. Застосування судом ЄС Конвенції та практики ЄСПЛ у податкових та інших спорах. 31.01.2023. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-sudom-es-konvenciyi-ta-praktiki-espl-u-podatkovih-ta-inshih-sporah-.html> (дата звернення: 12.11.2023).
- [21] Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskretniya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo> (дата звернення: 12.11.2023).
- [22] Serohina S., Mykolenko O., Seliukov V., Lialiuk O. Public Administration as One of the Forms for Exercising State Power *Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal)*. 2021. Vol. 9. No. 2. P. 279–290. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>.

- [23] Осадчук С. С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесі. *Наше право*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 32–37.
- [24] Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. Тимощука В. М. Київ : ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
- [25] Шандрюк С. М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 365–367. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/82.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
- [26] Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.2023 р. № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text> (дата звернення: 12.11.2023).
- [27] У ході бойових дій пошкоджено понад 8% житлового фонду України – у KSE оцінили збитки. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/06/27/novyna/ekonomika/hodi-bojovux-dij-poshodzheni-8-zhytlovoho-fondu-ukrayiny-kse-ocinyly-zbytky> (дата звернення: 12.11.2023).
- [28] Бойко І. В. Адміністративно-процедурні гарантії суб'єктивних публічних прав в умовах воєнного стану. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 178–190. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.258822>.
- [29] Leheza Y., Yurovska V., Zadyraka N., Myroniuk R., Melnyk V. (2023). Introduction of electronic governance technologies in administrative, social and labor relations: Legal regulation and foreign experience. *Revista de la Universidad del Zulia*, 3^a época. Año 14, 39, 445-456. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.46925//rdluz.39.25>.
- [30] Zadyraka N., Leheza Y., Bykovskiy M., Zheliezniak Y., Leheza Y. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning, *JURNAL CITA HUKUM (Indonesian Law Journal)*. 2023. Vol. 11. No. 1. P. 33–44 <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.

References

- [1] Kolpakov, V.K., & Holoborodko, D.V. (2022). Principles of pre-trial settlement of administrative disputes. *Legal Position*, 4(37), 173-177. <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.32>.
- [2] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
- [3] Recommendation Rec(2000)10 on Codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers. (May 11, 2000). Retrieved from <https://rm.coe.int/1680534424>.
- [4] Haran, O., Maksimentseva, N., Khrystynchenko, N., & Povydysh, V. (2020). Foreign Science of Administrative Law and Possible Areas of Its Adaptation in Ukraine. *Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal)*, 8(3), 525-534. <https://doi.org/10.15408/jch.v8i3.18301>.
- [5] Treaty on e European Union. (February 7, 1992). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

- [6] Yakovyuk, I.V. (Ed.). (2020). *Law of the European Union (in questions and answers)*. (2nd ed.). Kharkiv: Pravo.
- [7] Law of Ukraine No. 1678-VII "Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand". (September 16, 2014). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
- [8] Kovaliv, M.V., Tymchyshyn, T.M., & Nikanorova, O.V. (2020). *Fundamentals of European Union law*. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs.
- [9] Charter of fundamental rights of the European Union. (December 7, 2000). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- [10] Tychyna, V.P. (2023). Human rights as a legal value of the European Union. *Carpathian Legal*, 1(48), 126-131. Retrieved from https://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2023/25.pdf.
- [11] Melnyk, O.H. (2022). *Regulatory and legal guarantees of ensuring and protecting fundamental human rights in the European Union*. Retrieved from https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7634/1/Normatyvno_pravovi_har.pdf.
- [12] European Convention on Human Rights. Retrieved from https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.
- [13] Shatarska, T. (2017). *The right to an effective remedy for the rights and freedoms guaranteed by the Convention*. Retrieved from <https://www.shatarska.in.ua/13-pravovna-efektivnij-zasib-zaxistu-prav-i-svobod-garantovanix-konvencyeyu-navesti-priklad-rishennya-yespl-u-konkretnij-spravi/>.
- [14] Resolution (77)31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities: Council of Europe Committee of Ministers. (September 28, 1977). Retrieved from <https://rm.coe.int/16804dec56>.
- [15] Recommendation No. R(80)2 of the committee of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. (March 11, 1980). Retrieved from <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
- [16] Recommendation No. R(87)16 of the committee of ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons. (September 17, 1987). Retrieved from <https://rm.coe.int/cmrec-87-16-on-administrative-procedures-affecting-a-large-number-of-p/1680a43b59>.
- [17] Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. (September 5, 2001). Retrieved from <https://rm.coe.int/16805e2b59>.
- [18] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers. (June 20, 2007). Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html>.
- [19] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.
- [20] Monayenko, A. (January 31, 2023). *Application by the EU court of the Convention and practice of the ECHR in tax and other disputes*. Retrieved from <https://yur-gazeta.com/>

- publications/practice/inshе/zastosuvannya-sudom-es-konvenciyi--ta-praktiki-espl-u-podatkovih-ta-inshih-sporah-.html.
- [21] Gubska, O. (2020). *Discretion and its limits: what national and international law says about it*. Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskreetsiya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo>.
- [22] Serohina, S., Mykolenko, O., Seliukov, V., & Lialiuik, O. (2021). Public Administration as One of the Forms for Exercising State Power. *Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal)*, 9(2), 279-290. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>.
- [23] Osadchuk, S.S. (2012). Application of the principles of law in law-making and law-enforcement processes. *Our Right*, 3(3), 32-37.
- [24] Tymoshchuk, V.M. (Ed.). (2019). *Scientific and practical commentary to the draft Law of Ukraine «On Administrative Procedure»*. Kyiv: FOP Myshalov D.V.
- [25] Shandruk, S.M. (2022). Basic the principles of administrative procedure: content and clas sification. *Legal Scientific Electronic Journal*, 8, 365-367. Retrieved from http://lsej.org.ua/8_2022/82.pdf.
- [26] Law of Ukraine No. 2923-IX "On compensation for damage and destruction of certain categories of immovable property as a result of hostilities, acts of terrorism, sabotage caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, and the State Register of property damaged and destroyed as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine". (February 23, 2023). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.
- [27] During the hostilities, more than 8 % of the housing stock of Ukraine was damaged – KSE assessed the damages. (2023). Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2023/06/27/novyna/ekonomika/xodi-bojovyx-dij-poshkodzhenno-8-zhytlovohofondu-ukrayiny-kse-oczinyly-zbytky>.
- [28] Boyko, I.V. (2022). Administrative and procedural guarantees of subjective public rights under martial law. *Problem of Legality*, 157, 178-190. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.258822>.
- [29] Leheza, Y., Yurovska, V., Zadyraka, N., Myroniuk, R., & Melnyk, V. (2023). Introduction of electronic governance technologies in administrative, social and labor relations: Legal regulation and foreign experience. *Revista de la Universidad del Zulia*. 3^a(14), 39, 445-456. <https://doi.org/10.46925//rdluz.39.25>.
- [30] Zadyraka, N., Leheza, Y., Bykovskiy, M., Zheliezniak, Y., & Leheza, Y. (2023). Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal)*, 11(1), 33-44. <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.

Ольга Володимирівна Гаран

докторка юридичних наук, професорка кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
65058, Французький бульвар, 24/26, Одеса, Україна
e-mail: oharan967@gmail.com
ORCID 0000-0002-6757-6309

Olha V. Haran

Doctor of Law, Professor Department of Administrative and Commercial Law

Odesa I. I. Mechnikov National University

65058, 24/26 Frantsuzskiy Boulevard, Odesa, Ukraine

e-mail: oharan967@gmail.com

ORCID 0000-0002-6757-6309

Рекомендоване цитування: Гаран О. В. Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: європейський та національний концепт. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 46–67. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291893>.

Suggested Citation: Haran, O.B. (2023). The Principle of Guaranteeing Effective Means of Legal Protection: European and National Concept. *Problems of Legality*, 163, 46-67. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291893>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 01.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023

Принцип добросовісності як принцип здійснення адміністративної процедури

Наталія Юріївна Задирака*

Навчально-науковий інститут права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Київ, Україна

*e-mail: zadyraka@ukr.net

Анотація

Актуальність теми зумовлено тим, що одним із основоположних принципів здійснення адміністративної процедури є принцип добросовісності, що стало як відображенням правозастосовчої потреби, сформованої в процесі судової та регуляторної практики, так і результатом здійснених наукових розробок та пошуку аргументації щодо визначення оптимально необхідного переліку основоположних засад визначеності публічно-управлінських правовідносин. Мета статті полягає у встановленні змісту та сутності принципу добросовісності як принципу адміністративної процедури. У дослідженні застосовано такі загальнонаукові та спеціально-наукові методи наукового пізнання принципів адміністративної процедури, як історико-правовий метод; метод порівняльного правознавства; метод узагальнення та метод класифікації. Зазначено, що принцип добросовісності адміністративної процедури фактично походить від моральних засад суспільства і має розглядатися як один із її основних принципів, який визначається в правових та етичних стандартах людства і здатен відобразити прагнення службової та приватної особи «чинити добро чесно». Розглянуто принцип добросовісності у багатьох сферах, таких як: право, бізнес, наука і суспільство загалом. Зазначено, що основні аспекти принципу добросовісності як регулятора суспільних відносин включають чесність, що розуміється як здатність особи або організації діяти відповідно до моральних засад суспільства, уникаючи обману, підробки та будь-яких інших форм недобросовісності. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та надано рекомендації. Зокрема обґрунтовано, що добросовісна діяльність особи включає виконання усіх компетенційних зобов'язань. Наголошено, що принцип добросовісності передбачає повагу до прав інших осіб і намагання не завдавати шкоди їхнім інтересам чи правам. Рекомендовано розглядати принцип добросовісності здійснення адміністративних процедур як принцип відповідального ставлення особи до наслідків її діяльності.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративні послуги; принцип добросовісності; правозастосування; правове регулювання.

The Principle of Good Faith as the Principle of Implementation of the Administrative Procedure

Nataliia Yu. Zadyraka*

*Educational and Scientific Institute of Law
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine*

**e-mail: zadyraka@ukr.net*

Abstract

The relevance of the topic is due to the fact that one of the fundamental principles of the administrative procedure is the principle of good faith, which has become both a reflection of the law enforcement need that has arisen in the process of judicial and regulatory practice, and the result of scientific developments carried out and the search for argumentation to determine the optimally necessary list of fundamental principles of publicity and management legal relations. The purpose of the article is to establish the content and essence of the principle of good faith as a principle of administrative procedure. The study used such general scientific and specifically scientific methods of scientific knowledge of the principles of administrative procedure as the historical and legal method; method of comparative law; generalization method and classification method. It is noted that the principle of integrity in an administrative procedure actually comes from the moral foundations of society and should be considered as one of its basic principles, defined in the legal and ethical standards of humanity, and is capable of reflecting the desire of an official and a private person to "act good honestly". The principle of integrity is considered in many areas, such as law, business, science and society as a whole. The main aspects of the principle of integrity as a regulator of social relations are indicated: honesty, understood as the ability of an individual or organization to act in accordance with the moral principles of society, avoiding deception, forgery and any other forms of dishonesty. Based on the study, conclusions are formulated and recommendations are given. It is substantiated that conscientious activity includes the fulfillment of all competent obligations. It is noted that the principle of good faith implies respect for the rights of others and attempts not to harm their interests or rights. It is recommended to consider the principle of conscientiousness in the implementation of administrative procedures as the principle of a responsible attitude of an individual to the consequences of his activities.

Key words: administrative procedure; administrative services; the principle of good faith; law enforcement; legal regulation.

Вступ

Встановлення сутності адміністративно-процедурних правовідносин вимагає визначення основоположних засад їх здійснення. Тривалий час на законодавчому рівні принципи здійснення адміністративних процедур не були

визначені. Правозастосування відбулося в умовах правової невизначеності та компенсаторного регулювання адміністративно-процедурних правовідносин із застосування норм законодавства про адміністративні послуги. Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» вирішило питання нормативної невизначеності із встановлення системи основоположних засад, якими мають керуватися учасники публічно-управлінських правовідносин. Визначені у чинному законодавстві принципи здійснення адміністративної процедури відповідають сформованій та запровадженій в Україні концепції «людиноцентризму», що вимагає побудови публічно-управлінських правовідносин на засадах верховенства права, юридичної рівності їх учасників, відкритості та прозорості тощо. Одним із основоположних принципів здійснення адміністративної процедури є віднесення до такої системи принципу добросовісності, що, безумовно, становить відображення правозастосовчої потреби, сформованої в процесі судової й регулятивної практики, а також результатів проведених наукових розробок і пошуку аргументації щодо визначення оптимально необхідного переліку основоположних засад визначеності публічно-управлінських правовідносин.

При цьому варто зазначити, що зміст чинного адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства України до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» не відображав безпосередньо вказівку на необхідність дотримання принципу добросовісності. Такий принцип на законодавчому рівні із прийняттям у 2003 р. Цивільного кодексу України став складником системи галузевих принципів регулювання суспільних відносин, але в межах договірних відносин він має відмінне «забарвлення» та нормативне розуміння. У межах цивільно-правового регулювання принцип добросовісності розуміється як: принцип реалізації особистих немайнових прав у сфері інтелектуальної власності [1]; моральні засади регулювання приватноправових відносин [2]; критерій недопустимості зловживання правом [3, с. 46] та ін.

Натомість у межах публікацій представників адміністративної науки права та процесу питання принципів здійснення адміністративних процедур розглядалося лише в окремих наукових працях, зокрема, одним із основних, які потребують урахування в межах цієї статті, є дисертації П. О. Баранчика «Принципи адміністративного права» (2012) [4], А. О. Рибченка «Верховенство права як принцип адміністративного судочинства» (2013), А. А. Шарая «Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики» (2020) [5] та ін. Але при цьому здійснені дослідження розроблені та апробовані в умовах відсутності Закону України «Про адміністративну процедуру» та фрагментарно висвітлюють питання визначення

змісту принципу добросовісності як засади регулювання публічно-управлінських відносин.

З урахуванням зазначеного метою дослідження визначається встановлення змісту та сутності принципу добросовісності як принципу адміністративної процедури. Задля досягнення поставленої мети сформульовані такі наукові завдання: 1) висвітлити систему принципів адміністративної процедури та визначити критерії їх класифікації; 2) охарактеризувати місце та значення принципу добросовісності як принципу адміністративної процедури.

Матеріали та методи

Здійснення наукового пізнання змісту та сутності принципу добросовісності як принципу реалізації адміністративних процедур має будуватися на використанні засад детермінізму й відповідності форм та системи регулювання [6, с. 256–260]. Побудова дослідження на засадах детермінізму дає змогу визначити зміст системи принципів адміністративної процедури, встановити причинно-наслідкові зв'язки формування критеріїв її реалізації та впровадження. За допомогою детермінізму є можливим визначення структури побудови системи принципів як складної системи взаємообумовлюючих зв'язків, що визначають зміст досліджуваної правової інституції.

Обрання того чи іншого методу наукового пізнання має відповідати досягненню низки критеріїв, серед яких варто виокремити: здатність методу бути зрозумілим для суб'єктів пізнавальної діяльності; здатність методу бути функціонально корисним у межах відповідної наукової розробки, що визначає рівень його результативності; здатність методу бути безумовно надійним у межах окремої наукової праці [7, с. 58–60].

Розуміючи, що методом наукового пізнання є певний засіб, що дозволяє досягти поставленої мети дослідження [8], необхідно визначити застосування таких загальнонаукових та спеціально-наукових методів наукового вивчення принципів адміністративної процедури, як: 1) історико-правовий метод, що дає змогу здійснити ретроспективний аналіз розвитку принципу добросовісності у системі засад регулювання публічно-управлінських правовідносин; 2) метод порівняльного правознавства, що дозволяє встановити місце принципу добросовісності у системі принципів галузевого регулювання суспільних правовідносин; 3) метод узагальнення та метод класифікації, що дає змогу через висвітлення критеріїв класифікації принципів адміністративної процедури сформувати авторський підхід до розуміння критеріїв її побудови.

У межах цього дослідження досягнення поставлених наукових завдань та мети наукового пізнання побудовано на визначенні руху від загального –

розуміння цілісності системи принципів адміністративної процедури, до спеціального – встановлення місця та значення принципу добросовісності як принципу здійснення адміністративної процедури.

Результати та обговорення

Система та класифікація принципів адміністративної процедури

Реалізація принципів здійснення адміністративної процедури відповідає вимогам соціальної обумовленості, що характеризує такий процес правозастосування як спричинений соціально-економічними процесами розвитку відповідних суспільства та держави в окремих історичних періодах його становлення [9, с. 169–174]. Безумовно, на соціальну обумовленість встановлення системи принципів адміністративних процедур мають структурний вплив політико-правові процеси, стратегічно та ідеологічно визначені процеси, що характеризують окреме суспільство та побудову адміністративних органів, діяльність яких спрямована функціонально на задоволення його потреб чи потреб окремих соціальних груп.

Як зазначалось вище, формування системи принципів адміністративної процедури відбувається в умовах проголошеної в Україні ідеї «людиноцентризму», що визначає необхідність розбудови взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на засадах сервісності та функціонального спрямування діяльності компетентних суб'єктів на задоволення потреб суспільства й досягнення збалансованості публічного та приватного інтересів.

Тривалий час розуміння системи принципів адміністративної процедури здійснювалось у межах законодавчої невизначеності її змістової структури та базувалось як на прагненні окремих дослідників визначити її побудову, так і положеннях окремих підзаконних нормативно-правових актів, вимоги яких впливали на встановлення характерних особливостей реалізації компетенції владних суб'єктів в умовах реформаційних перетворень державного механізму на засадах «людиноцентризму».

З урахуванням необхідності розуміння адміністративної процедури як певного структурованого, нормативно встановленого порядку прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів чи актів щодо вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування, ознаками адміністративної процедури має визнаватися наявність певної встановленої юридичної форми; її специфічний характер, оскільки принципи та правила, що визначають управлінські процедури, містяться у приписах нормативних правових актів; включає норми, що регулюють як діяльність

суб'єкта державної влади, так і діяльність приватної особи; функціональна спрямованість на ухвалення адміністративного акта суб'єктом владної управлінської влади; цільове використання для вирішення конкретної адміністративної справи; її основна мета – забезпечити ефективну реалізацію прав приватних осіб та сприяти запобіганню їх порушення; її наслідком є настання певних зовнішніх результатів правостановлюючого та правообмежувального впливу; безумовний характер належності виконання [10].

До системи принципів адміністративної процедури В. П. Тимощук відносить такі засади, як: вимога відповідності верховенству права, що полягає у встановленні пріоритетності та соціальної цінності прав та свобод людини у взаємодії з адміністративними органам; вимога відповідності ухвалених адміністративних актів положенням чинного законодавства; вимога дотримання рівності учасників публічно-управлінських правовідносин; вимога забезпечення відкритості та публічності діяльності владних органів; вимога мінімізації формалізованого підходу до розгляду індивідуальних адміністративних справ; вимога дотримання розумних строків врегулювання індивідуальних адміністративних справ; вимога дотримання об'єктивізму та неупередженості в ухваленні індивідуальних адміністративних актів; вимога добросовісності, яка розуміється як необхідність дотримання функціональної відповідності ухваленого рішення та відображення «добрих намірів» владних суб'єктів, що в аспекті здійснення владних повноважень вимагає сприяння досягненню балансу приватного та публічного інтересів в ухваленні рішення у справі; вимога розумності та розсудливості реалізації компетенції владним суб'єктом; вимога доступності відомостей про діяльність суб'єктів владних повноважень; вимога обґрунтованості рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; презумпція правомірності дій і вимог приватної особи [11, с. 129–131].

Спроби здійснити систематизацію принципів адміністративної процедури відбувалися неодноразово, і в цілому можна зробити висновок, що дослідницьке спрямування наукових розвідок пов'язується із прагненням вироблення авторських підходів до такої класифікації. Так, у публікаціях І. В. Криворучка обґрунтовується доцільність групування принципів адміністративної процедури на такі підсистеми, як: принципи адміністративної процедури, визначені в Конституції України; принципи, визначені у чинному адміністративному законодавстві; принципи, що визначаються моральними засадами суспільства [12, с. 71]. Саме до принципів адміністративної процедури, що походять від сформованих моральних засад суспільства, науковець відносить і принцип добросовісності.

У процесі дослідження специфіки здійснення адміністративних процедур у сфері оподаткування А. М. Луцик дійшов висновку про необхідність класифікації принципів їх реалізації на загальноправові та спеціально-правові. До переліку спеціально-правових принципів здійснення адміністративних процедур вченим віднесено ряд специфічних засад регулювання діяльності владних суб'єктів, як забезпечення доступності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через функціонування центрів надання адміністративних послуг та інших суб'єктів, що діють за принципом «єдиного вікна» [13, с. 31].

Отже, наведені підходи дають змогу зробити висновок про тяжіння до здійснення класифікації принципів адміністративної процедури із їх поділом на загальноправові (конституційно-правові), спеціально-правові (галузеві) та виокремлення підгрупи, де розміщуються принципи, сформовані внаслідок моральних та культурних традицій суспільства.

Класифікація принципів адміністративних процедур може бути здійснена через встановлення особливостей форм їх об'єктивного відображення, що дає змогу виокремити нормативні принципи та змістовні принципи [14, с. 174]. Нормативні принципи адміністративної процедури, у свою чергу, містять відповідні нормативно-правові (законодавчі) акти, серед яких, безсумнівно, важливе значення мають Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про адміністративну процедуру». До змістовних принципів фактично належать принципи, що відображають «дух» закону, а не його «букву» [15, с. 634]. Тобто пошук принципів адміністративної процедури має пов'язуватись не лише із тлумаченням норм, що безпосередньо їх відображують, а й із встановленням їх відображення в інших пов'язаних положеннях. Наприклад, принцип розумності строків здійснення адміністративних послуг опосередковано закріплено у положеннях ст. 10 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги».

Принцип добросовісності в системі принципів адміністративної процедури

Встановлення змісту принципу добросовісності у системі принципів адміністративної процедури має виходити із розуміння змісту та форм реалізації дискреційних повноважень владних суб'єктів. Дискреційні повноваження надаються суб'єктам публічної адміністрації і дозволяють їм вчиняти власні рішення на підставі суб'єктивного розсуду [16; 17]. Реалізація дискреційних повноважень пов'язується із ухваленням рішень адміністративним органом, керуючись його суб'єктивним розсудом, з урахуванням їхнього особистого судження та внутрішнього переконання [18].

У цьому сенсі особливої ваги набуває необхідність дотримання вимог добросовісності прийняття рішень: навіть якщо дії або рішення суб'єкта можуть відхилитися від закону, вони можуть вважатися добросовісними, якщо вони приймаються без умислу порушити закон. Добросовісність є певним аспектом характеристики дій службової особи. Добросовісність має розглядатися як вимога до того, щоб особа не зловживала своїми правами та виконувала свої обов'язки відповідно до закону. Добросовісність направлена не лише на захист публічного інтересу, а й на захист прав та інтересів інших осіб, що може бути важливим у визначенні справедливості та законності дій адміністрації.

Принцип добросовісності адміністративної процедури фактично походить від моральних засад суспільства, і має розглядатися як один із її основних принципів, який визначається в правових та етичних стандартах людства, та здатен відобразити прагнення службової та приватної особи «чинити добро чесно». Цей принцип є важливим у багатьох сферах, таких як право, бізнес, наука і суспільство загалом. Основні аспекти принципу добросовісності включають: чесність, що розуміється як здатність особи або організації діяти відповідно до моральних засад суспільства, уникаючи обману, підробки та будь-яких інших форм недобросовісності. Добросовісна діяльність особи включає виконання усіх компетенційних зобов'язань. Принцип добросовісності передбачає повагу до прав інших осіб і намагання не завдавати шкоди їхнім інтересам чи правам. Добросовісність здійснення адміністративних процедур потребує відповідального ставлення особи до наслідків її діяльності. Принцип добросовісності адміністративної процедури може включати в себе інформування інших сторін про свої наміри, дії та прийняті рішення. Добросовісна діяльність службової особи передбачає готовність до співпраці та взаємодії з іншими сторонами для досягнення загальних цілей та розв'язання проблем [19, с. 325].

Цей узагальнений вигляд принципу добросовісності вказує на його роль у забезпеченні ефективності та справедливості в діяльності публічних органів. Принцип добросовісності передбачає відсутність зайвих витрат часу та ресурсів при здійсненні дій або виконанні процедур. Принцип добросовісності передбачає використання якомога простих та доступних процедур, щоб спростити взаємодію з адміністративними органами. Реалізація принципу добросовісності адміністративної процедури пов'язується із недопущенням надмірного формалізму. Це означає уникнення зайвого адміністративного та юридичного формалізму, який прямо не стосується суті правових актів чи дій адміністративних органів. Принцип добросовісності передбачає, що будь-які спрощення процедур або зменшення формалізму не повинні впли-

вати на сутність та мету правових актів чи дій, які спрямовані на захист прав і свобод людини.

Принцип добросовісності передбачає спрямованість на захист прав і свобод людини, це визначає його об'єкт та мету, що полягає в забезпеченні прав та свобод особи, невід'ємного складника роботи публічних органів.

Висновки

Узагальнюючи, зазначимо, що принцип добросовісності вказує на потребу в ефективних, простих та спрямованих на захист прав людини процедурах і діях публічних органів, з уникненням надмірного формалізму, який може заважати досягненню визначених цілей. Як свідчать результати дослідження, принцип добросовісності ґрунтується на цінностях, які є загальнолюдськими та загальноправовими, що включає такі цінності, як: чесність, справедливість та повага до прав людини. Принцип добросовісності нерозривно пов'язаний із справедливістю та демократією. Це вказує на те, що чесне та добросовісне поведіння відіграє важливу роль у створенні справедливих і демократичних відносин між приватними особами та адміністративними органами.

Доведено, що принцип добросовісності має опосередковано впливати на ефективність правового регулювання. Побудова відносин на засадах чесності та добросовісності сприятиме більш ефективному та справедливому використанню правових засобів. Принцип добросовісності як ключовий елемент правових відносин має глибокі корені в загальнолюдських цінностях та взаємодії між приватними особами та адміністративними органами.

Принцип добросовісності адміністративної процедури має засади безумовності переслідування цілей справедливого врегулювання справи, що має спрямовуватися на збалансування інтересів осіб приватного та публічного права, відповідно до змісту фактичних обставин управлінських правовідносин, керуючись ідеями розсудливості та чесності.

Застосування процесуального розсуду вимагає від владного суб'єкта належної аргументації його діяльності, ухваленого ним рішення чи уникнення активних форм правозастосування. Тож реалізація принципу добросовісності ґрунтується на тому, щоб дії суб'єкта владних повноважень відповідали вимогам розумності та справедливості.

Список використаних джерел

- [1] Качуровський В. В. Особисті немайнові права в системі прав інтелектуальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / НДІ інтелектуальної власності НАПрН України. Київ, 2019. 201 с.

- [2] Кожевникова В. О. Науково-теоретичні засади обмеження прав суб'єктів сімейних відносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України ; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 520 с.
- [3] Примак В. Д. Вина і добросовісність у цивільному праві (теорія, законодавство, судова практика). Київ : Юрінком Інтер, 2008. 432 с.
- [4] Баранчик П. О. Принципи адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2012. 173 с.
- [5] Шарая А. А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 460 с.
- [6] Чернілевський Д. В. Методологія наукової діяльності : навч. посіб. / за ред. проф. Д. В. Чернілевського. Вінниця : Вид-во АМСКП, 2010. 484 с.
- [7] Колесников О. В. Основи наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 141 с.
- [8] Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнктів / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
- [9] Шарая А. А. Реалізація принципів адміністративно-процедурного права. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4(3). С. 169–174. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.3.38>.
- [10] Halaburda N., Leheza Ye., Chalavan V., Yefimov V., Yefimova I. Compliance with the principle of the rule of law in guarantees ensuring the legality of providing public services in Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. Vol. 29, issue 4. P. 100–121.
- [11] Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
- [12] Криворучко І. В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.
- [13] Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Харк. нац. ун-т вн. справ. Харків, 2015. 192 с.
- [14] Глібко О. В. Принцип верховенства права та його вплив на засади судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 173–176.
- [15] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. вид. : В. Я. Тацій та ін. ; НАПрН України ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О. В. Петришин (голова) та ін. 952 с.
- [16] Zadyraka N., Leheza Ye., Bykovskiy M., Zheliezniak Ye., Leheza Yu. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Journal Cita Hukum*. 2023. Vol. 11. No. 1. P. 1–12. URL. <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/31784> (last accessed: 06.11.2023).
- [17] Leheza Y. O., Volkova Y. A. Applicability of procedural reflection of the court in the settlement of electoral disputes (analysis of the practice of the ECHR). *Правова позиція*. 2022. № 22. С. 117–120.

- [18] Matviichuk A., Shcherbak V., Sirko V., Malieieva H. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Politicas*. 2022. Vol. 40, issue 75. P. 221–231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>.
- [19] Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції : монографія / за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.

References

- [1] Kachurovsky, V.V. (2019). *Personal non-property rights in the system of intellectual property rights*. Ph.D. Thesis. Kyiv: Scientific Research Institute of Intellectual Property of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.
- [2] Kozhevnikova, V.A. (2019). *Scientific and theoretical foundations for limiting the rights of subjects of family relations*. Doctoral Thesis. Kyiv: Research Institute of Private Law and Entrepreneurship named after Academician F. G. Burchak of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. Ternopil: Ternopil National Economic University.
- [3] Primak, V.D. (2008). *Guilt and good faith in civil law (theory, legislation, judicial practice)*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- [4] Baranchik, P.A. (2012). *Principles of administrative law*. Ph.D. Thesis. Zaporozhye: Zaporozhye National University.
- [5] Sharaya, A.A. (2020). *Principles of administrative procedural law: issues of theory and practice*. Doctoral Thesis. Zaporozhye: Zaporozhye National University.
- [6] Chernilevsky, D.V. (2010). *Methodology of scientific activity*. D.V. Chernilevsky (Ed.). Vinnitsa: Publishing house AMSKP.
- [7] Kolesnikov, O.V. (2011). *Fundamentals of scientific research*. Kyiv: Center for Educational Literature.
- [8] Konverskogo, A.E. (Ed). (2010). *Fundamentals of methodology and organization of scientific research*. Kyiv: Center for Educational Literature.
- [9] Sharaya, A.A. (2019). Implementation of the principles of administrative procedural law. *South Ukrainian Legal Journal*, 4, 169-174. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.3.38>.
- [10] Halaburda, N., Leheza, Ye., Chalavan, V., Yefimov, V., & Yefimova, I. (2021). Compliance with the principle of the rule of the law in guarantees ensuring legality of providing public services in Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*, 29(4), 100-121.
- [11] Timoshchuk, V.P. (2010). *Administrative acts: procedure for adoption and termination*. Kyiv: Konus-U.
- [12] Krivoruchko, I.V. (2016). Classification of the principles of administrative procedure and its application by the science of public administration. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Management*, 1, 64-74.
- [13] Lutsik, A.M. (2015). *Administrative procedures in the field of taxation in Ukraine*. Ph.D. Thesis. Kharkov: Kharkiv National University of Internal Affairs.
- [14] Glebko, O.V. (2015). The principle of the rule of law and its influence on the principles of judicial proceedings in cases of administrative offenses. *Comparative and Analytical Law*, 5, 173-176.
- [15] Petrishin, A.V. (Ed.). (2017). *The great Ukrainian legal encyclopedia*. (Vols. 1-20). Vol. 3: *General theory of law/editorial committee*. Kharkiv: Pravo.

- [16] Zadyraka, N., Leheza, Ye., Bykovskiy, M., Zheliezniak, Ye., & Leheza, Yu. (2023). Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Journal Cita Hukum*, 1(11), 1-12. Retrieved from <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/31784>.
- [17] Leheza, Y.O., & Volkova, Y.A. (2022). Applicability of procedural reflection of court in settlement disputes (analysis of the practice of ECHR). *Legal Position*, 22, 117-120.
- [18] Matviichuk, A., Shcherbak, V., Sirko, V., & Malieieva, H. (2022). Human principles of law as universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Politicas*, 40(75), 221-231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.14>.
- [19] Savchina, M.V. (Ed.). (2015). *Public administration, human rights and democracy: regional cross-section of European integration*. Uzhgorod: UzhNU Publishing House "Goverla".

Наталія Юрїївна Задирака

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-науковий інститут права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
01033, вул. Володимирська, 60, Київ, Україна
e-mail: zadyraka@ukr.net
ORCID 0000-0002-5866-7612

Nataliia Yu. Zadyraka

Doctor of Law, Professor,
Professor of Administrative Law and Procedure Department
Educational and Scientific Institute of Law
Taras Shevchenko National University of Kyiv
01033, 60 Volodymyrska Str., Kyiv, Ukraine
e-mail: zadyraka@ukr.net
ORCID 0000-0002-5866-7612

Рекомендоване цитування: Задирака Н. Ю. Принцип добросовісності як принцип здійснення адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 68–79. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291191>.

Suggested Citation: Zadyraka, N.Yu. (2023). The Principle of Good Faith as the Principle of Implementation of the Administrative Procedure. *Problems of Legality*, 163, 68-79. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291191>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 04.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві та питання (не)можливості їх врегулювання

Тетяна Олександрівна Карабін*

Ужгородський національний університет,
Ужгород, Україна

*e-mail: tetyana.karabin@uzhnu.edu.ua

Анотація

Актуальність теми дослідження зумовлено двома чинниками: з одного боку, новим етапом правового врегулювання відносин приватних осіб із адміністративними органами, що пов'язаний із набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», та, з іншого боку, зростанням значення актів планування й необхідністю їх належного врегулювання. Мета статті полягає в обґрунтуванні сутності, характеристик, ознак та вимог, які висуваються до актів планування, а також пропозицій щодо нормативного їх врегулювання. У дослідженні застосовано як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Зазначено, що важливим є виокремлення актів планування виходячи з того, на що/кого спрямований відповідний акт. Частина актів планування та планувальної діяльності спрямована на внутрішньо організаційні питання самого органу або власне на систему публічної адміністрації. Інша частина актів планування та планувальної діяльності спрямована на приватних осіб, створюючи правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення їх прав та породження обов'язків. Обґрунтовано, що наведена класифікація має як теоретичне, так і практичне значення. Теоретичне значення полягає у тому, що відмежування актів планування тих, які спрямовані на визначення прав приватних осіб, від тих, що не мають зовнішнього спрямування, дозволить наповнити змістом таку категорію адміністративного права, як «інструменти публічного адміністрування». Натомість практичний бік такого відмежування може сприяти покращенню нормативного врегулювання. Мова йде про врегулювання як порядку прийняття та реалізації актів, так і порядку їх оскарження, адже виникає питання як про можливість чи неможливість врегулювання таких актів адміністративно-процедурним законодавством, так і врегулювання процесуального порядку оскарження таких актів за положеннями Кодексу адміністративного судочинства України. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки стосовно адміністративно-процедурного законодавства та надано пропозиції, зокрема, що процедура прийняття акта планування має бути наближена до прийняття адміністративного акта та врегульована Законом «Про

адміністративну процедуру». При їх прийнятті повинні бути дотримані усі принципи адміністративної процедури, хоча особливості мають визначатися спеціальним законодавством. Стосовно словесного позначення планів, то доречним є загальні планувальні рішення називати «план», але коли мова йде про другий вид, тоді вживати термін «акт» – акт-план, акт планування, планувальний акт.

Ключові слова: адміністративна процедура; план; акт планування; інструмент публічного адміністрування; нормативний акт.

Planning Acts in Administrative-Procedural Legislation and the Issue of (im)Possibility of Their Settlement

Tetyana O. Karabin*

Uzhgorod National University,
Uzhhorod, Ukraine

*e-mail: tetyana.karabin@uzhnu.edu.ua

Abstract

The relevance of the topic is due to two factors, on the one hand, the new stage of legal regulation of relations between private individuals and administrative bodies, which is connected with the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", and on the other hand, the growing importance of planning acts and the need for their proper regulation. Both general scientific and special methods of scientific knowledge were used in the research. The purpose of the article is to substantiate the essence, characteristics, signs and requirements of planning acts, as well as proposals for their regulatory regulation. It is noted that it is important to distinguish planning acts based on what/whom the relevant act is aimed at. Part of the acts of planning and planning activities are aimed at internal organizational issues of the body itself or at the system of public administration. Another part of the acts of planning and planning activities is aimed at private individuals, creating legal consequences in the form of the emergence, change or termination of their rights and the creation of obligations. It is substantiated that the given classification has both theoretical and practical significance. The theoretical significance lies in the fact that the separation of planning acts from those aimed at determining the rights of private individuals from those that do not have an external direction will allow to fill the category of administrative law with content, such as "tools of public administration". Instead, the practical side of such a demarcation can contribute to the improvement of regulatory regulation. We are talking about the regulation of both the procedure for the adoption and implementation of acts, and the procedure for their appeal, because the question arises as to the possibility or impossibility of regulating such acts by administrative-procedural legislation, as well as the regulation of the procedural procedure for appealing such acts according to the provisions of the Code of Administrative Justice of Ukraine. On the basis of the conducted research, conclusions regarding administrative-

procedural legislation were formulated and proposals were made, in particular, that the procedure for adopting a planning act should be closer to the adoption of an administrative act and be regulated by the Law "On Administrative Procedure". When adopting them, all principles of administrative procedure must be observed, although specifics must be determined by special legislation. Regarding the wording of plans, it is appropriate to call general planning decisions "plan", but when it comes to the second type, then use the term "act" – plan act, planning act.

Keywords: administrative procedure; plan; planning act; public administration tool; normative act.

Вступ

Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» позначило новий етап правового врегулювання відносин приватних осіб із адміністративними органами та їх посадовими особами. Очікування від застосування суб'єктами адміністрування його положень є дуже високими. Його належне впровадження має привести до прийняття справедливих і законних рішень щодо громадян, бізнесу, громадських інституцій [1, с. 229], загалом покращити захист прав і свобод приватних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації [2, с. 56], підвищити ефективність судового контролю, який володітиме додатковою нормативною підставою [3, с. 5], посилити ефективність надання адміністративних послуг, зокрема в умовах війни, через урегулювання питань, які не передбачені спеціальним законодавством [4, с. 97], у цілому впровадження відповідного законодавства повинно вплинути на стратегічну спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі [5, с. 8].

Попри те, що Закон України «Про адміністративну процедуру» тривалий час перебував у статусі проєкту, чимало обговорювався, ретельно розроблявся, приймався, та все ж він не є ідеальним чи таким, що не містить вад і прогалин у регулюванні. Звісно, частина із його недоліків стануть зрозумілими вже після того, як він пройде «апробацію» практикою адміністративних органів та правосуддям. Однак про деякі із них вже можна говорити сьогодні, передбачаючи наслідки, які він матиме у врегулюванні суспільних відносин.

Одним із таких питань є (не)можливість урегулювання його положеннями актів планування, які приймаються, затверджуються органами влади. Ці акти, хоча насправді мають досить вузьку сферу регулювання, проте їх значення з часом стає дедалі помітнішим і вагомим. Очевидним є те, що визначенню правових явищ та подій у нормативних актах, а також врегулюванню правовідносин має передувати їх дефінітивне опрацювання на доктринальному рівні. Розуміння юридичних понять має бути однозначним,

бажано, щоб таке розуміння не припускало різних, а тим більше протилежних трактувань. Тому першочергово в межах наукового середовища потрібно генерувати ідеї й формувати спільне бачення та розвивати теорію адміністративного права. Відповідно, метою цього дослідження є напрацювання думок та позицій щодо їх (актів) сутності, характеристик, вимог, а також пропозицій щодо нормативного врегулювання. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: виокремлення спільних ознак актів планування; обґрунтування такої ознаки їх відмінності, як спрямування дії планів; визначення належності актів до нормативних чи індивідуальних.

Матеріали та методи

У довідковій юридичній літературі найчастіше термін «план» визначається досить узагальнено як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо. Вказується, що плани можуть бути державні, регіональні, галузеві; довгострокові, середньострокові, поточні; а в галузі юриспруденції застосовуються плани законодавчих робіт, проведення перевірок, виконання законів, профілактичної діяльності тощо [6, с. 632; 7, с. 566].

У літературі, яка містить більш детальні відомості про планування суб'єктами публічного адміністрування, та плани як такі, позиції, погляди та інформація розрізняються. І це стосується не тільки наукової (що не є незвичним), а й навіть навчальної літератури. Деякі сучасні підручники з адміністративного права затвердження планів (акти планування) визначають у переліку інструментів (діяльності) суб'єктів публічної адміністрації [8, с. 341; 9, с. 536], інші – про такий інструмент навіть не згадують [10–11]. Більше того, окремі підручники у виданнях різних років містять різну інформацію, що стосується планів та планування [12, с. 176–180; 13, с. 204–206].

І тут причина, швидше за все, не у відсутності належного врегулювання, хоча це так само є важливим, а у відсутності спільних поглядів серед вчених-адміністративістів бодай стосовно основних опорних позицій.

Загалом, планування є невід'ємною частиною діяльності сучасних адміністративних органів. У часи перебування України у складі радянської держави планування також здійснювалося, більше того, воно мало навіть вагомніше значення та ширшу сферу застосування, аніж сьогодні, оскільки плануванню підлягала й уся економічна діяльність. У науці питання державного планування розглядалося як напрям адміністративної діяльності та державного управління загалом, відповідно, воно широко досліджувалося представниками радянської науки адміністративного права.

Формування сучасної української адміністративно-правової доктрини, звичайно, базується на вагомих досягненнях вчених минулих років (зокрема науковців, які досліджували питання державного планування) [14, с. 151], відкидати вагомі напрацювання яких є неприпустимим. Проте такі дослідження варто використовувати із застереженнями щодо загальних змін предмета, принципів, завдань, ідей адміністративно-правового регулювання, а також цілей наукового дослідження. І зробити це не завжди є легкою справою. Можна навіть припустити, що нинішній стан малодослідженості та нерозробленості в науковій літературі актів планування частково спричинений і тим, що сучасні дослідження вимагають проведення ревізії наявних напрацювань, критичної їх оцінки, а вже потім використання в майбутніх наукових роботах та напрацювання нових.

Результати та обговорення

Спільні ознаки актів планування

Реалізація компетенції адміністративних органів та їх посадових осіб нерідко відбувається через прийняття чи затвердження планів. Плани, які приймаються, можуть бути різного роду, із різним призначенням, різним порядком прийняття, дією та наслідками.

Втім, незважаючи на значну кількість планів, які приймаються та затверджуються адміністративними органами, усі вони мають спільні ознаки:

- 1) саме через них найбільш яскраво проявляється *цілевстановлення* як елемент публічного адміністрування [15, с. 193], яке передбачає визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив [16, с. 55];
- 2) планування має *спрямованість на майбутнє* вирішення питання через встановлення загальних цілей та рамок, узагальнення сучасного стану та надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності;
- 3) планування як таке забезпечує *передбачуваність* та *наступність* адміністративної діяльності. Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи вони містять виконавців і строки, до них можуть вноситися зміни та уточнення у зв'язку зі зміною потреб та суспільних вимог. Загалом, акти планування «візуалізують» діяльність публічної адміністрації для суспільства, роблять її більш відкритою і, як наслідок, забезпечують можливість участі громадськості в публічному управлінні.

У цілому планувальна діяльність є одним зі способів для суб'єктів публічного адміністрування виявити та уникнути суспільних конфліктів стосовно змін в організації і діяльності владних суб'єктів, напрямів розвитку. Адже

залучення суспільної підтримки на початковому етапі цілевстановлення запобігає майбутнім конфліктам у процесі здійснення адміністрування.

Спрямування дії планів як ознака їх розрізнення

Втім саме для правового дослідження актів планування важливим є виокремлення таких їх особливостей і ознак, що дадуть змогу в майбутньому використати напрацьовані положення для покращення адміністративно-правового регулювання. І в цьому контексті основним критерієм, що має застосовуватися, має бути те, *на кого спрямований відповідний акт планування*.

А. Частина актів планування та планувальної діяльності спрямована на діяльність та *внутрішньо організаційні питання* самого органу або, власне, на систему публічної адміністрації. Справедливо і обґрунтовано в окремих довідкових виданнях такі плани саме так і називаються узагальненим поняттям – планами діяльності публічної адміністрації. Їх зміст становить формулювання цілей та завдань діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, шляхів їхнього досягнення через прогнозування, моделювання та програмування реалізації державно-владних повноважень [17].

До такого планування відносять загальне стратегічне планування діяльності органу, його структурних підрозділів на відповідний період, планів реалізації конкретних заходів (наприклад, забезпечення громадського порядку), планування економічного і соціального розвитку країни чи територій, планування нормотворчої діяльності та регуляторної політики у сфері господарської діяльності, здійснення контрольних-наглядових заходів. До цього виду планування також належать планування публічних закупівель, оборонне планування тощо.

Б. Інша частина актів планування та планувальної діяльності *спрямована на приватних осіб*, створюючи правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення їх прав та породження обов'язків. Такі плани мають особливе значення для адміністративного права, оскільки у фокусі саме цієї галузі перебуває захист прав приватних осіб при виконанні повноважень адміністративними органами. Тому до предмета регулювання належать правовідносини, пов'язані із прийняттям, виконанням, оскарженням тощо зовнішньо спрямованих актів планування суб'єктів публічної адміністрації, які націлені за межі певного публічного органу та зачіпають інтереси приватних осіб.

Українське законодавство не передбачає великої кількості актів планування другого виду. До таких, очевидно, слід віднести плани, які передбачені

законами України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій.

Питанням, яке час від часу порушується та дискутується, чи належать до таких планів (планів другого виду, що встановлюють, змінюють та припиняють права приватних осіб) плани-графіки проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Негативну відповідь на це питання дає судова практика. У декількох рішеннях Верховного Суду, які стосувалися судового оскарження планів-графіків перевірок (останнє Рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.10.2023 р. у справі № 480/12329/21) наголошено, що належним способом захисту прав платників податків є оскарження рішень контролюючого органу, прийнятих за результатами перевірки, в тому числі з підстав порушення процедури її призначення та проведення, а не самих планів-графіків чи актів їх коригування. Такі висновки засновані на тому, що самі плани за наявності нереалізованого владного управлінського рішення (наказу) не стосуються (зачіпають) індивідуально виражених прав чи інтересів осіб, натомість визначають повноваження контролюючих органів щодо видачі наказів на проведення перевірок.

Наведена класифікація має як теоретичне, так і практичне значення.

Теоретичне значення полягає в тому, що відмежування тих актів планування, які спрямовані на визначення (зміну) прав приватних осіб, від тих, що не мають зовнішнього спрямування, дасть змогу наповнити змістом таку категорію адміністративного права, як «інструменти публічного адміністрування». Оскільки поняття «публічне адміністрування» пов'язується із діяльністю адміністративних органів, що має зовнішню спрямованість¹, то, очевидно, і інструменти самої діяльності повинні визначатися такими самими ознаками, тобто мають бути спрямовані на встановлення, зміну чи припинення прав та інтересів приватної особи. Звичайно, предмет планування можуть бути і кадрові питання, і організаційні, і координаційні, однак, вочевидь, до інструментів публічного адміністрування їх відносити не слід через те, що вони тільки опосередковано впливають на визначення й реалізацію прав та обов'язків приватних осіб.

¹ За винятком так званого «широкого» розуміння інструментів, коли до їх переліку відносять широке коло елементарних і комплексних заходів (способів) адміністративної діяльності публічної адміністрації: форми та методи публічного адміністрування, плани, фактичні дії, адміністративно-правові режими, контроль (нагляд), електронне урядування тощо [13, с. 205–206].

Практичний бік такого відмежування може сприяти покращенню нормативного врегулювання. Тут йдеться про врегулювання як порядку прийняття та реалізації актів, так і порядку їх оскарження. Адже виникає, з одного боку, питання про можливість чи неможливість врегулювання таких актів адміністративно-процедурним законодавством, а з іншого – питання врегулювання процесуального порядку оскарження таких актів за положеннями Кодексу адміністративного судочинства України. Оскільки судовий захист має та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів, значить тільки плани другого виду можуть бути оскаржені за цим Кодексом до суду.

Акти планування – нормативні чи індивідуальні?

Пропозиції щодо удосконалення правового регулювання може бути надана в розрізі того, до якої групи актів, виходячи із критерію змісту регулятивного впливу, ми будемо відносити ці акти: до *нормативних* чи *індивідуальних*.

Наразі нормативно це не визначено, а в адміністративно-правовій науці не існує єдиної думки щодо їх належності до одного з наведених видів. Проте судова практика напрацювала позицію, що міститься, зокрема, у постановках Верховного Суду від 31.07.2019 р. у справі № 466/1264/18; від 20.12.2019 р. у справі № 520/14995/16-а; від 09.04.2020 р. у справі № 807/150/16; від 26.05.2020 р. у справі № 750/11932/16-в та від 26.03.2021 р. у справі № 522/5362/17, про те, що плани у сфері містобудівної діяльності містять правові приписи нормативного характеру, які розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Це, зокрема, сукупність обов'язкових вимог до розвитку, планування, забудови та іншого використання певної території населеного пункту.

Думається, що така позиція суду, звісно, є правильною, проте зумовлена насамперед потребою належного судового оскарження відповідних актів. У зв'язку із широким колом осіб, права яких може бути порушено, необхідність застосовувати правила провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів є безспірною: публікувати оголошення про відкриття провадження, а також забезпечити можливість оскаржувати відповідний план протягом усього часу його дії.

Водночас правове регулювання стосується не тільки судового оскарження акта, але і його прийняття. Так, процедура прийняття акта планування має бути наближена до прийняття адміністративного акта та врегульована Законом України «Про адміністративну процедуру». При їх прийнятті мають бути дотримані всі принципи, а саме: верховенство права, зокрема 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. Звичайно, особливості процедури мають визначатися спеціальним законодавством, однак загальні вимоги є спільними.

Тому в цьому разі хочемо ще раз висловити позицію, яка вже була нами озвучена ще до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що такі планувальні акти слід відносити до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації [15, с. 155]. Вважаємо, що це в майбутньому доцільно ширше обговорювати та апробувати на наукових майданчиках для напрацювання спільних позицій та формування максимальної «чистоти» понять адміністративного права. Це, у свою чергу, приводитиме до покращення правового регулювання.

Тут принагідно слід зупинитися ще на одному питанні. Важливим для чіткого відмежування планів цих двох видів, про які йшлося, є не тільки їх змістове відокремлення, а й відповідне словесне позначення. У літературі використовується із однаковим змістом поняття і «план» [8, с. 340; 12, с. 144], і «акт-план» [18, с. 11; 19, с. 175], і «акт планування» [9, с. 436; 20, с. 48]. Робоча структура концепції Містобудівного кодексу України станом на листопад 2023 р. також послуговується поняттям «акт планування».

У цьому контексті варто наголосити, що назва, з одного боку, повинна належно відображати зміст, а з іншого – бути зручною для використання. Тому, думається, доречним для позначення планів різних видів є використання різних термінів. Загальні планувальні рішення (плани першого виду) можна позначати та називати просто «план», але коли мова йде про другий вид, тоді доречно вживати термін «акт». Тому акт-план, акт планування є підходящими варіантами. Проте варто також запропонувати до ужитку «планувальний акт», що можливо в контексті інших інструментів (нормативний акт, адміністративний акт, адміністративний договір) буде сприйматися більш органічно.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна дійти таких висновків.

Для розвитку адміністративно-правової теорії та покращення правового регулювання серед усіх характеристик актів планування важливими є ті, що дозволяють визначити, на що/кого спрямований відповідний акт пла-

нування: на впорядкування та діяльність самого органу чи адміністрації в цілому, або на приватних осіб, визначаючи, змінюючи та припиняючи їхні права та обов'язки.

Теоретичне значення такої класифікації полягає в тому, що це дозволить наповнити змістом таку категорію адміністративного права, як «інструменти публічного адміністрування» та віднести частину актів планування саме до таких інструментів.

Із практичного боку це сприятиме покращенню нормативного врегулювання як порядку прийняття та реалізації актів (можливо, у майбутньому Законом «Про адміністративну процедуру»), так і порядку їх оскарження (Кодексом адміністративного судочинства України).

Виокремлення планів двох видів також ставить питання щодо словесного їх позначення, тому пропонується загальні планувальні рішення позначати терміном «план», а ті, що визначають чи змінюють права та обов'язки приватних осіб, – «актами-планами», «актами планування» або «планувальними актами» (останній у контексті інших інструментів, можливо, сприйматиметься більш органічно).

Подяки

Стаття підготовлена в рамках виконання проєкту Жан Моне (модуль) «Європеїзація публічного права України: методи, рушії та впливи» (101127562), що фінансується ЄС.

Список використаних джерел

- [1] Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. № 69. С. 229–236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [2] Михайлюк Я. Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство.* 2020. № 1. С. 56–61. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.10>.
- [3] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.
- [4] Тимошук В. П. Вплив війни на сферу адміністративних послуг. *Правова держава.* 2022. № 33. С. 91–101. <https://doi.org/10.33663/1563-3349-2022-33-91-101>.
- [5] Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 3. С. 8–14. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/32/3-2009-pdf> (дата звернення: 05.11.2023).
- [6] Нагребельний В. П. План. Великий енциклопедичний юридичний словник / Шемшученко Ю. С. (ред.). Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

- [7] Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2003.
- [8] Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
- [9] Загальне адміністративне право / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023. 668 с.
- [10] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. Ківалова і проф. Л. Білої Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
- [11] Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
- [12] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
- [13] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- [14] Приймаченко Д. В. Правова природа процедури прийняття актів планування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 150–153.
- [15] Карабін Т. О., Лазур Я. В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. *Питання адміністративного права*. Кн. 2. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 151–157.
- [16] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
- [17] Кондратенко В. М. План діяльності публічної адміністрації. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : Тацій В. Я. та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. Право. Т. 5 : Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. С. 631–634.
- [18] Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 34 с.
- [19] Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.
- [20] Бевзенко В. Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід. *Право України*. 2023. № 2. С. 33–51.

References

- [1] Boyko, I. (2022). The role and significance of the administrative procedure in public administration. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: Law*, 69, 229-236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [2] Mykhailiuk, Ya.B. (2020). Legal regulation of administrative procedures: current state and development prospects. *Law and Society*, 1, 56-61. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.10>.
- [3] Shkolyk, A.M. (2021). *Administrative and procedural legislation in Ukraine: formation and systematization*. Doctoral Thesis. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.

- [4] Tymoshchuk, V.P. (2022). The impact of the war on the sphere of administrative services. *Constitutional State*, 33, 91-101. <https://doi.org/10.33663/1563-3349-2022-33-91-101>.
- [5] Averyanov, V.B. (2009). The importance of administrative procedures in the reform of administrative law. *Journal of the Kyiv University of Law*, 3, 8-14. Retrieved from <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/32/3-2009-pdf>.
- [6] Nagrebelny, V.P. (2007). Plan. In *Large encyclopedic legal dictionary*. Yu.S. Shemshuchenko (Ed.). Kyiv: "Yuridichna dumka" Publishing House.
- [7] Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2003). *Legal encyclopedia*. (Vols. 1-6). Vol. 4: N–P. Kyiv: Ukr. Encyclop.
- [8] Hrytsenko, I.S. (Ed.). (2017). *General administrative law*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- [9] Melnyk, R.S. (Ed.). (2023). *General administrative law*. (2nd ed.). Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [10] Kivalov, S., & Bila Tiunova, L. (Eds.). (2023). *General administrative law of Ukraine*. Odesa: Phoenix.
- [11] Bityak, Yu.P. (Ed.). (2020). *Administrative law*. Kharkiv: Pravo.
- [12] Galunko, V. et al. (2018). *Administrative law of Ukraine. Complete course*. Kherson: Oldi-Plus.
- [13] Galunko, V. (Ed.). (2021). *Administrative law of Ukraine. Complete course*. (2nd ed.). Kherson: OLDI-PLUS.
- [14] Priymachenko, D.V. (2013). The legal nature of the procedure for adopting planning acts. *Legal Scientific Electronic Journal*, 1, 150-153.
- [15] Karabin, T.O., & Lazur, Y.V. (2018). Approval of planning acts in the structure of the institute of public administration tools. In *Issues of administrative law. Book 2* (pp. 151-157). Kharkiv: Oberig.
- [16] Averyanov, V.B. (Ed.). (2004). *Administrative law of Ukraine. Academic course*. (Vols. 1-2). Vol. 1: General part. Kyiv: Yuridichna dumka.
- [17] Kondratenko, V.M. (2020). Public administration activity plan. In *The great Ukrainian Legal Encyclopedia*. (Vols. 1-20). Vol. 5: Administrative Law. Yu.P. Bityak et al. (Eds.). Kharkiv: Pravo, 631-634.
- [18] Milienko, O.A. (2021). *Theoretical and applied aspects of application of administrative acts*. Doctoral Thesis. Zaporizhia: Zaporizhia National University.
- [19] Paterilo, I. (2014). Tools of public administration: essence and content. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*, 27(2), 174-178.
- [20] Bevzenko, V. (2023). Public construction law of Ukraine: from doctrine to practical implementation through European experience. *Law of Ukraine*, 2, 33-51.

Тетяна Олександрівна Карабін

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородський національний університет
88000, вул. Капітульна, 26, Ужгород, Україна
e-mail: tetyana.karabin@uzhnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-6538-5269

Tetyana O. Karabin

Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Administrative, Financial and Information Law
Uzhgorod National University
88000, 26 Kapitulna Str., Uzhhorod, Ukraine
e-mail: tetyana.karabin@uzhnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-6538-5269

Рекомендоване цитування: Карабін Т. О. Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві та питання (не)можливості їх урегулювання. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 80–92. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294428>.

Suggested Citation: Karabin, T.O. (2023). Planning Acts in Administrative-Procedural Legislation and the Issue of (im)Possibility of Their Settlement. *Problems of Legality*, 163, 80-92. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294428>.

Статтю подано / Submitted: 14.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 01.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження)

Ігор Васильович Ковбас*

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Чернівці, Україна*

**e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua*

Павло Іванович Крайній

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Чернівці, Україна*

Анотація

*Актуальність теми дослідження зумовлено необхідністю проведення аналізу досвіду нормативного визначення адміністративних процедур у зарубіжних країнах. Охарактеризовано моделі систематизації процедурного законодавства в окремих розвинених країнах світу та в Україні. Наголошено, що Україна обрала модель систематизації адміністративного процедурного законодавства, якою передбачено прийняття загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства. Наведений підхід відповідає рекомендаціям, ухваленим інституціями Ради Європи та Європейського Союзу, зокрема Рекомендації СМ/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування та Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі. В останньому документі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Мета статті полягає в розкритті особливостей правового регулювання адміністративних процедур за законодавством зарубіжних країн. Доводиться, що оновлене законодавство повинно містити відсильні норми, які чітко адресуватимуть правозастосовувача (інших суб'єктів, наділених адміністративно-процедурним правовим статусом) до конкретної процедури, визначеної галузевим законодавством. Особливо наведене стосується справ, які вирішуються адміністративним органом з власної ініціативи. Під час дослідження застосовано порівняльно-правовий метод для встановлення спільних та відмінних ознак правового регулювання адміністративно-процедурного законодавства зарубіжних країн. Розглянуто особливості правового регулювання здійснення адміністративних процедур в окремих європейських країнах. Зазначено про те, що впровадження законодавства про адмі-*

ністративну процедуру в Україні слід здійснювати із застосуванням наявного досвіду країн, в яких відповідні зміни вже впроваджено. Наголошено, що в подальшому варто зосередити увагу на формуванні однорідної вітчизняної правозастосовної практики, що обумовлюється єдиним підходом до тлумачення норм процедурного законодавства. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та надано такі рекомендації: на початковому етапі варто налагодити комунікацію представників (посадових осіб) адміністративних органів та суддів адміністративних судів з метою проведення низки заходів щодо ефективного забезпечення впровадження вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства; забезпечити обмін даними всередині адміністрації та виокремити практичні проблеми, які можуть виникнути в процесі гармонізації всього масиву нормативно-правових актів навколо базового Закону України «Про адміністративну процедуру»; продовжувати здійснювати наукові дослідження з метою виявлення загальних тенденцій впровадження такого законодавства та, за потреби, вирішувати окремі аспекти, запозичуючи міжнародний досвід.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративне процедурне законодавство; адміністративні процедури зарубіжних країн; порівняльно-правовий аналіз.

Administrative Procedure under the Legislation of Ukraine and Certain Foreign Countries (Comparative Legal Study)

Igor V. Kovbas*

*Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Chernivtsi, Ukraine*

**e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua*

Pavlo I. Krainii

*Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Chernivtsi, Ukraine*

Abstract

The relevance of the research topic is due to the need to analyse the experience of regulatory definition of administrative procedures in foreign countries. It characterizes models of systematizing procedural legislation in certain developed countries worldwide and in Ukraine. Emphasis is placed on Ukraine adopting a model of systematizing administrative procedural legislation that involves the adoption of a general act on administrative procedure with the preservation of the priority of special legislation. This approach aligns with the recommendations of the institutions of the Council of Europe and the European Union, particularly Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of June 20, 2007, to member states on good administration, and the European Parliament Resolution of January 15, 2013, with recommendations from the Commission on Administrative Procedure Law in the European Union. The latter

document envisages that the general act on administrative procedure should contain a universal set of principles and outline a procedure applicable as de minimis provisions when there is no lex specialis. The purpose of the article is to reveal the peculiarities of legal regulation of administrative procedures under the laws of foreign countries. It is argued that updated legislation should include referral norms that clearly address the legal practitioner (other subjects endowed with administrative-procedural legal status) to a specific procedure defined by sectoral legislation. This is particularly relevant to cases handled by administrative authorities on their own initiative. The study uses the comparative legal method to establish the common and distinctive features of legal regulation of administrative and procedural legislation of foreign countries. The author examines the peculiarities of legal regulation of administrative procedures in certain European countries. It is noted that the implementation of legislation on administrative procedure in Ukraine should be carried out using the existing experience of countries where the relevant changes have already been implemented. It is emphasized that in the future, attention should be focused on the formation of a homogeneous national law enforcement practice, which is determined by a unified approach to the interpretation of procedural law. Based on the study, the author formulates the following conclusions and makes recommendations: at the initial stage, it is worthwhile to establish communication between representatives (officials) of administrative bodies and judges of administrative courts with a view to taking a number of measures to ensure effective implementation of domestic administrative procedure legislation; to ensure data exchange within the administration and to identify practical problems which may arise in the process of harmonization of the entire array of legal acts around the basic Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

Keywords: administrative procedure; administrative procedural legislation; administrative legal relations; administrative procedures of foreign countries; comparative legal analysis.

Вступ

Інститут адміністративної процедури займає одне з провідних місць у правових системах держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Пройшовши тривалий шлях свого становлення, спочатку в окремих західних країнах, а потім ставши мірилом розвитку адміністративного законодавства більшості демократичних країн, адміністративна процедура є ще одним відображенням людиноцентристської парадигми адміністративного права. Вивчення законодавства про адміністративну процедуру в окремих зарубіжних країнах може допомогти із розумінням того, на якому етапі розвитку перебуває публічне врядування в нашій державі та яке місце в ньому належить індивіду. Як і будь-який правотворчий процес, що має на меті змінити, вдосконалити або скасувати окремі правові норми чи правові інститути, процес формування законодавства, яким закріплюються відповідні адміністративно-процедурні форми, має свої особливості. Останні обумовлюються готовністю держави зробити крок назустріч суспільству та дати кожному його представнику можливість реалізовувати свої права у відносинах з органами публічної

влади через відповідний рівень правового регулювання такої адміністративної процедури. Упродовж ХХ ст. країни Заходу та Західної Європи сформували загальний тренд на прийняття загального чи спеціального законів, у яких закріплювалися ключові правові норми, які стосувались адміністративних процедур. З огляду на те, що в Україні прийняття окремого Закону супроводжувалось активними дискусіями та обговореннями як у колах правників, так і заінтересованих суб'єктів (майбутніх правозастосовувачів, представників інституцій громадянського суспільства тощо), можемо припустити, що тенденція прийняття законодавства про адміністративну процедуру й надалі буде супроводжуватись обговоренням окремих його положень. На сьогодні на теренах Європи випадки неприйняття окремого закону чи кодифікованого акта про адміністративну процедуру майже відсутні, що свідчить про виключне місце національної компетенції держави-члена ЄС у частині здійснення такого правового регулювання. Водночас саме національний чинник впливає на обрання того чи іншого підходу у здійсненні правового регулювання адміністративної процедури.

Проте існують відповідні рекомендації, які можуть слугувати основою для перегляду інституційних й організаційних аспектів діяльності адміністративних органів щодо їх взаємодії з індивідом через здійснення адміністративної процедури. Загальні вимоги (рекомендації) містяться в окремих актах законодавства ЄС [1–2]. Наявність такого теоретичного та практичного базису дала змогу прийняти новий Закон України «Про адміністративну процедуру», який визначить майбутній вектор розвитку відносин між органами публічної влади, іншими суб'єктами, які наділені повноваженнями публічної адміністрації, та індивідами [3]. Хоча до цього моменту існувала одна із суттєвих перешкод, які фактично гальмували процес прийняття Закону. Як слушно зауважує у своєму дослідженні А. М. Школик, ще до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» однією з проблем, які не дозволяли його прийняти, була відсутність належної систематизації адміністративно-процедурного законодавства, яким урегульовувалася діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо прийняття ними відповідних рішень та вчинення інших дій [4, с. 232]. Із таким твердженням складно не погодитися. Тим більше, зважаючи на тривалість обговорень необхідності прийняття окремого Закону, який урегульовуватиме як загальні, так і спеціальні аспекти здійснення адміністративної процедури, врахування досвіду країн, які вже пройшли цей шлях, був цілком логічним виходом із такої ситуації. Оскільки на конституційному рівні людина визнається найвищою соціальною цінністю [5], саме врахування досвіду розвинутих європейських країн допомогло обрати остаточний варіант, за яким адміністративні про-

цедури в Україні реалізовуватимуться. Схожою з нашою є думка І. В. Бойко, яка вказує на те, що основою для суттєвих змін у адміністративному законодавстві є закріплена в Основному Законі концепція людиноцентризму, яка стала каталізатором, що зумовив перегляд законів, якими врегульовуються відносини між приватною особою та органами публічної адміністрації [6, с. 233]. Як зазначають О. Болгар та І. Ковбас, «адміністративно-правова реформа, що проводиться в умовах трансформації економічної та політичної систем, не може бути зведена до оптимізації та адаптації наявних правових механізмів державного управління до нових умов, оскільки в її основі лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин між виконавчою владою та особою, в основі яких лежить ідея забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів» [7, с. 29–30]. З огляду на те, що Законом України «Про адміністративну процедуру» встановлюється новий механізм правового регулювання взаємовідносин між державою та індивідом, доцільно розглянути можливість врахування наявного досвіду зарубіжних країн, у яких такі зміни вже відбулися. Це дасть змогу уникнути проблем, які, очевидно, будуть предметом розгляду судових справ, що стосуватимуться окремих положень вказаного вище нормативно-правового акта в Україні.

Наведені вище міркування і стали основою для формування мети нашого дослідження, яка полягає в порівнянні як загальних, так й окремих аспектів здійснення правового регулювання адміністративної процедури в провідних зарубіжних країнах та врахування такого досвіду в майбутній практиці правозастосування відповідних положень Закону. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: вивчення досвіду зарубіжних країн (зокрема, європейських країн) щодо впровадження адміністративно-процедурного законодавства; визначення загальних тенденцій практичної реалізації окремих положень законодавства про адміністративну процедуру в Україні.

Огляд літератури

Підґрунтям цього дослідження стали праці вітчизняних науковців, які приділили значну увагу розробці теоретичних засад та нормативно-правовому регулюванню адміністративних процедур в Україні, зокрема В. Б. Авер'янова [8], Т. О. Коломонець [9], В. К. Колпакова [10], І. В. Ковбаса [11], В. П. Тимощука [12], А. В. Школика [4] та ін.

Вони стосувалися досить широкого кола питань, які згодом були враховані у Законі. Насамперед слід звернути увагу на дослідження, якими було створено відповідну світоглядну основу щодо необхідності забезпечення

правового регулювання адміністративної процедури: відмова від радянської моделі державного управління, в якій особа не мала жодної можливості на те, щоб її було залучено в тому випадку, якщо орган влади приймав рішення, яке стосувалось її прав і свобод. Здобуття Україною незалежності дало змогу окремим представникам адміністративної науки звернути свій погляд у бік існуючої людиноцентристської концепції, яка панувала та продовжує панувати на теренах Європи. В. Б. Авер'янов був одним із прихильників абсолютно нового для нашої країни підходу, за яким роль адміністративних процедур зростатиме, оскільки відбуватиметься зміна процедурної діяльності органів влади. Ці зміни, на думку науковця, відбивають тенденцію формування вітчизняного, пострадянського адміністративного права за таким правилом: завдання адміністративного права полягає у встановленні більших обмежень для держави, її органів публічної адміністрації та менших – для осіб, у тому числі й приватних [8, с. 8].

Оскільки в Україні, крім нового Закону «Про адміністративну процедуру», діє низка інших законодавчих актів, що на момент їх прийняття не враховували необхідних стандартів адміністративної процедури, які діяли в Європі, актуальними є дослідження науковців, які послідовно відстоюють думку про те, що адміністративна процедура має бути своєрідним еталоном, стандартом діяльності органів публічної влади. У цьому аспекті варто згадати про В. М. Тимощука, який указує на те, що законодавство про адміністративну процедуру є основою, яка надає відповідні інструменти в межах сучасного адміністративного права для захисту особи від дій чи бездіяльності публічної адміністрації [12, с. 31].

Вітчизняними адміністративістами, які працюють над проблематикою впровадження законодавства про адміністративну процедуру, здійснено комплексні дослідження щодо його становлення та систематизації. Так, А. М. Школик провів аналіз як передумов становлення вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, так й особливостей його формування в зарубіжних країнах. Учений пропонує виокремлювати три моделі систематизації такого законодавства: модель, за якої відбувається ухвалення загального закону чи кодексу, де пріоритет надається спеціальному законодавству; модель, у якій ухвалюється загальний нормативний акт, який має вищу юридичну силу щодо відповідного спеціального закону; модель, яка передбачає прийняття спеціального законодавства для конкретної сфери публічного адміністрування, однак, що містять загальні принципи адміністративної процедури [4, с. 34]. Така класифікація відображає особливості правового регулювання здійснення адміністративної процедури в зарубіжних країнах та вплине на формування вітчизняного законодавства з цього питання.

Слід указати й на наукові дослідження, які стосуються окремих аспектів застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, Т. О. Коломоець пропонує розглядати новели вказаного вище Закону в частині подання особою заяви «з недоліками» як один із інструментів запобігання корупції у сфері публічного адміністрування [9, с. 91].

Незважаючи на значний внесок у розробку ідей процедурного врегулювання відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах обслуговування громадянина (людиноцентристської концепції), наукові доробки названих вчених не повною мірою враховують сучасний стан правового регулювання та перспектив правозастосування в світлі прийнятого Закону України «Про адміністративну процедуру». За таких умов ґрунтовного аналізу потребує питання застосування норм означеного законодавчого акта, а це, у свою чергу, можливо здійснити засобами компаративного аналізу. Критеріями для порівняння мають стати визначальні положення оновленого законодавства та практики застосування законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах.

Матеріали та методи

У світлі оновлення адміністративного процедурного законодавства та набрання ним чинності вже у грудні цього року цілком доцільним видається застосування порівняльно-правового методу як одного з дієвих інструментів наукового пізнання. Він є одним із найзастосовуваніших інструментів, за допомогою якого можливо здійснювати дослідження різних правових систем у зарубіжних країнах через зіставлення (порівняння) як правових інститутів, принципів, правових норм, так і відповідної практики їх застосування. Зазначений метод, на нашу думку, дає змогу провести об'єктивну оцінку місця та ролі адміністративної процедури у вітчизняній науці адміністративного права, її розвитку крізь призму практики зарубіжних країн.

Як один із ключових методологічних інструментів, які широко застосовуються в дослідженні різноманітних правових явищ, він дає змогу провести порівняння відповідних норм адміністративно-процедурного перспективного законодавства в контексті позитивного зарубіжного досвіду. Застосування саме порівняльного методу наукового дослідження створює необхідні умови, за яких уявляється можливим виокремлення загальних та відмінних аспектів забезпечення правового регулювання правових відносин щодо адміністративної процедури в країнах ЄС та в Україні.

Використання в нашому дослідженні порівняльно-правового методу є необхідним для кращого розуміння загальносвітових та загальноєвропейських тенденцій формування та розвитку законодавства про адміністративну про-

цедуру. На сучасному етапі формування нового адміністративно-процедурного законодавства такий метод є вкрай актуальним, зважаючи на те, що наука адміністративного права одним зі своїх основних завдань має виявлення як загальних, так й особливих тенденцій розвитку окремих правових явищ, які стосуються публічного адміністрування. Оскільки новим Законом визначені загальні терміни, принципи, правовий статус адміністративних органів, учасників адміністративного провадження, його етапів, визначення адміністративного акта, особливостей його видання, відкриття, визнання недійсним, оскарження та виконання застосування порівняльно-правового методу дасть змогу здійснити зіставлення різних моделей правого регулювання в зарубіжних країнах з тією, яка запроваджується в Україні.

Крім цього, вказаний метод наукового дослідження в силу своєї природи дає досліднику можливості здійснити аналіз відповідного явища в двох площинах. Перша стосується здатності простежити еволюцію адміністративно-процедурного права конкретної держави. Це дає змогу оцінити динаміку правового явища та дієвості запропонованих законодавцем змін, які таке явище нормативно визначають. Забігаючи наперед, в європейських країнах, які еволюційно раніше визнали необхідність удосконалення законодавства про адміністративну процедуру, постала низка типових проблем, з якими, очевидно, стикнуться в Україні. Друга стосується особливостей розвитку законодавства на рівні окремих країн у певний проміжок часу, тобто на певному етапі розвитку суспільних відносин. У цьому аспекті підлягають врахуванню окремі чинники, що вплинули на прийняття нового адміністративно-процедурного законодавства: політичні, економічні, соціальні, культурні та ін. У різних країнах рівень правового регулювання правових відносин у сфері публічного адміністрування, на які впливають перераховані вище чинники, є різним. Однак загальною метою прийняття нового законодавства є укорінення людиноцентристського підходу, про що нами вказуватиметься під час викладу основного матеріалу.

Застосування цього методу дасть змогу проаналізувати наявний досвід проведення реформ у частині впровадження новел у законодавство про адміністративну процедуру окремих європейських країн та дозволить зрозуміти, з якими перешкодами може зіткнутись як окремих громадянин, так і відповідний орган публічної влади в нашій країні. Водночас дослідження, що ґрунтується на порівнянні загальних та окремих правових аспектів застосування нормативних актів упродовж тривалого часу, може бути корисним для вітчизняної судової системи, адже з огляду на зростання рівня правової свідомості та обізнаності громадян у частині можливостей звернення до адміністративних судів за захистом своїх прав можемо спрогнозувати ситу-

ацію, коли положення Закону України «Про адміністративну процедуру» не виконуватимуться або неналежно виконуватимуться представниками органів публічної влади чи індивідами.

Результати та обговорення

Загальна характеристика правового регулювання адміністративно-процедурного законодавства в зарубіжних країнах

Одним із ключових завдань, які може вирішити законодавство про адміністративну процедуру, є підвищення ефективності виконання функцій і повноважень органів публічної влади та посадових осіб. Нове законодавство передбачає чіткі та визначені алгоритми й послідовності реалізації особою своїх прав, охоронюваних інтересів та встановлює дієві засоби протидії свавіллю, суб'єктивізму з боку службовців, які представляють відповідні органи публічної влади. Адміністративні процедури сприяють формуванню такого правового порядку, завдяки якому суб'єкт владних повноважень та індивід фактично та юридично зрівнюються у своїх правових позиціях під час виникнення між ними правових відносин. Це абсолютно інший вимір у правовому регулюванні, який є протилежним відносинам субординації, що були притаманні радянській добі. Однак, поки що, чинне вітчизняне процедурне законодавство, незважаючи на позитивні зміни, потребує свого вдосконалення. Тому на сьогодні формування законодавчого масиву та однорідної практики процедурної діяльності органів публічної адміністрації є нагальною потребою, а це реально можливо, враховуючи позитивний досвід розвинених країн світу.

Варто наголосити, що на рівні національного законодавства нормативний масив систематизовано шляхом проведення кодифікації. Такий підхід реалізовано в Іспанії, Польщі, Данії, Італії, Нідерландах тощо. Як зазначає у своєму дослідженні Д. В. Сущенко, «...у західних країнах кожна окрема держава застосовує різні моделі правового регулювання категорії адміністративної процедури, через що важко говорити щодо конкретних міжнародних правових положень у сфері адміністративних процедур. У більшості випадків у цих державах категорія адміністративної процедури законодавчо закріплена у формі кодексу, що охоплює всі адміністративні процедури (наприклад, за такою схемою сформовано законодавство Італії, Іспанії, Німеччини, Австрії тощо), і спеціальних процесуальних законів, які належать до відповідних сфер адміністрування (схоже законодавство в США, Франції, Великобританії, деяких Скандинавських країнах тощо)» [13, с. 89]. Доцільно зазначити, що прийняття кодифікованого нормативно-правового акта ознаменувало утворення окремої підгалузі адміністративного

права у більшості країн (мається на увазі тих, хто кодифікував наведене законодавство).

Проте не всі країни кодифікували процедурне законодавство. До прикладу французьке законодавство про адміністративні процедури є одним із найрозвинутіших, однак, окремі процедури врегульовано кількома нормативними актами: «Про доступ до адміністративних документів» (ним визначається механізм правового регулювання процедури доступу до інформації, що становить державну таємницю чи з обмеженим доступом); «Про мотивацію адміністративних актів» (стосується процедури і технології прийняття адміністративних актів та здійснення окремих процедурних дій); «Про захист громадських свобод під час використання інформаційних картотек» (визначено особливості реєстраційного провадження) та ін. [14, с. 36].

Варто наголосити, що наша держава обрала саме модель систематизації процедурного законодавства, що відповідає наявній практиці в європейських країнах. Такий підхід передбачає ухвалення загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства та розглядається як основний варіант удосконалення. По суті, застосування саме такого варіанта правового регулювання адміністративних процедур зумовлено чималою кількістю чинників. Саме на названу модель орієнтують також документи м'якого права, ухвалені структурами Ради Європи та Європейського Союзу: Рекомендація СМ/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування [1] та Резолюція Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [2]. Наприклад, в останньому документі передбачено, що «...загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Крім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених у межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, ніж гарантії, передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру» [2].

На думку А. В. Школика, прийняття загального нормативно-правового акта – Закону України «Про адміністративну процедуру» має включати в себе низку елементів, які дають змогу чітко відмежовувати та застосовувати положення в інших галузевих сферах правовідносин. Науковець, зокрема, зазначає таке: «...передусім необхідно чітко визначитись, чи повинні бути "повні" винятки, тобто сфери правового регулювання (перелік яких, очевидно, не повинен бути численним), на які загальний акт про адміністративну процедуру взагалі

не поширюється. Досвід багатьох держав Європейського Союзу і, зокрема, Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польща, згідно з яким процедура застосування податкового законодавства регламентується окремим законодавчим актом, може бути використаний у цій частині, але не повинен розглядатись як аксіома. Цей варіант логічно передбачає, що всі сучасні стандарти адміністративної процедури повинні міститись і в окремому чи окремих спеціальних законодавчих актах, які можуть поєднувати норми матеріального та процедурного права» [4, с. 235].

Наведене вище твердження обумовлено специфічністю процедур податкового контролю та інших податкових процедур. Як приклад можемо навести процедури погашення податкового боргу, накладення арешту на рахунки платника податків, адміністративний арешт майна платника податків, притягнення до фінансової відповідальності за податкові правопорушення. Варто констатувати, що останній вид процедури неунормований, оскільки відсутня чітка процедурна форма доведення вини платника податків. Саме процедури податкового контролю є самостійним процедурним елементом податкового права, а останні зміни до Податкового кодексу України визначають необхідність перегляду підходів та формування спеціальної (процедурної) частини податкового законодавства.

Окремо слід наголосити, що більшість адміністративних процедур, передбачених чинним спеціальним законодавством (наприклад, обіг зброї серед цивільного населення, обіг наркотичних засіб та прекурсорів), не повною мірою відповідають загальним положенням, що визначені загальними правилами про адміністративну процедуру (Законом України). Вважаємо, що оновлене законодавство повинно містити відсильні норми, які чітко адресуватимуть правозастосовувача (інших суб'єктів, наділених адміністративно-процедурним правовим статусом) до конкретної процедури, визначеної галузевим законодавством. Це особливо стосується справ, які вирішуються адміністративним органом із власної ініціативи.

Наведена вище пропозиція має відображати не лише відсильну норму в Законі України «Про адміністративну процедуру», а й відповідне законодавство, яке поступово має бути приведене до загальних принципів та вимог, унормованих законодавцем. Лише за таких умов відсильна норма, сформована в Законі України «Про адміністративну процедуру», буде дієвою й забезпечить сталість та однорідність правозастосовної практики. У цьому контексті варто зацентувати увагу на досвіді Іспанії, в якій Закон про адміністративну процедуру має вищу юридичну силу порівняно з іншим спеціальним (галузевим) законодавством.

Зрозуміло, що така пріоритетність не зможе врахувати особливості галузевих правовідносин, тому процедурне законодавство України постійно оновлюватиметься.

Окремі приклади правового регулювання адміністративної процедури в зарубіжних країнах

Зміна адміністративно-процедурного законодавства є складною не лише для України. Досвід європейських країн показує, що після набрання чинності законами про адміністративну процедуру впродовж наступних п'яти років відбувалося приведення у відповідність спеціального законодавства із прийнятими законами про адміністративну процедуру. Однак можемо виокремити й важливу для такої ситуації тенденцію: гармонізація проходила повільно (наприклад, Західні Балкани). Чорногорія є однією з країн, на прикладі якої можемо побачити, що хоча процес відповідних змін формально завершився, однак трапляються приклади наявних невідповідностей законодавчої бази або в окремих процедурних нормах, які не приведені у відповідність та є вкрай обтяжливими для їх застосування як учасниками відповідних проваджень, так й органами публічної влади. Така ситуація виникла у зв'язку із тим, що гармонізація зосереджувалась лише на законах, оминаючи спеціальне законодавство, в якому часто містяться положення та норми, якими конкретизується діяльність адміністративних органів у своїй щоденній роботі під час здійснення тих чи інших адміністративних процедур.

Практика впровадження змін у країнах, які є членами ЄС, та Західних Балканах сформулювала такий постулат: без чіткого та визначеного процесу гармонізації загального законодавства зі спеціальним зростає ризик появи значної кількості невідповідностей та суперечностей. Тобто новаторські положення, що їх пропонує законодавець у новому, загальному законі, будуть неактивними з огляду на виникнення суперечностей з нормами, які визначені на рівні спеціального законодавства. І така реформа може перетворитися на імітацію змін у цій сфері.

Іншим прикладом може слугувати проведення змін адміністративно-процедурного законодавства у Сербії, які відбувались в інший спосіб. Так, у перехідних положеннях Закону про адміністративну процедуру передбачалася норма, якою вказувалося, що відповідні норми спеціального законодавства, що заходять у суперечність із нормами цього Закону, автоматично скасовувалися. Т. Лігі та А. Кмекл продовжують: «Доки спеціальне законодавство не буде гармонізовано з центральним законом, учасники провадження, які хочуть, щоб адміністрація застосовувала принципи або положення загального закону, змушені звертатися зі скаргою до відповідного

органу всередині адміністрації або до суду, оскільки адміністративний орган, який здійснює адміністративну процедуру, зазвичай керується нормами спеціального законодавства. Неefективний порядок оскарження також нівелює реформаторські положення, якщо вони передбачені лише як загальні принципи в законі про адміністративну процедуру. Навіть якщо положення, які суперечать новим нормам, вважаються нечинними, автоматичне скасування може залишити прогалини або невизначеність у законодавчій базі, а цього можна уникнути завдяки добре продуманій гармонізації» [15, с. 70].

У Німеччині процедури в галузевих правовідносинах урегульовані спеціальним законодавством. Наприклад, у сфері податково-правового регулювання прийнято Закон про податкові процедури. Причому означений нормативно-правовий акт з'явився набагато раніше аніж законодавство про загальні адміністративні процедури, що вказує на врахування німецьким законодавцем особливостей конкретних правовідносин [16, с. 112]. Попри наявність загального та спеціальних (галузевих) нормативно-правових актів наукова спільнота Німеччини, як і практики (Уряд), дещо скептично ставилися до систематизації процедурного законодавства та врахування позитивного зарубіжного досвіду. Наприклад, зазнала сумніву ефективність здійснення адміністративних процедур у США та Австрії [17, с. 945].

Нині законодавство про адміністративну процедуру Німеччини запозичене у вітчизняну практику. Йдеться про підхід, за якого адміністративні процедури мають зовнішній вияв (зовнішню спрямованість діяльності публічної адміністрації). Поза межами регулювання наведеного Закону Німеччини «Про адміністративну процедуру» залишилися положення щодо: внутрішньо спрямованих рішень та дій суб'єктів публічного адміністрування, орієнтованих на виконання ієрархічно підпорядкованими органами або публічними службовцями; зовнішньо спрямованих дій суб'єктів публічного адміністрування, які не тягнуть правових наслідків (фактичних або ж реальних дій); укладення за участю суб'єктів публічного адміністрування договорів, які регламентуються приватним і передусім цивільним правом; нормативно-правових актів, що ухвалюються суб'єктами публічного адміністрування у випадках надання законом або ж делегування такого повноваження.

Разом із наведеним, як вже зазначалося, гостро стоїть питання застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Більше того, означена проблематика актуалізується в контексті розуміння правозастосувачем (національними судами) норм наведеного законодавчого акта. На нашу думку, сталість та ефективність відповідної практики застосування

положень цього Закону можуть бути досягнуті лише спільними зусиллями представників публічної адміністрації та суддями (адміністративних судів).

Як наголошують автори документа Т. Лігі та А. Кмекл «Реалізація законів про загальну адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан» SIGMA № 62, «у разі виявлення системних проблем щодо адміністративних процедур (зокрема, значна частина скарг, задоволених адміністрацією чи судом) можуть бути запроваджені служби підтримки з адміністративних питань для окремих процедур, якщо вони є особливо проблематичними, або централізовані, тобто для всієї адміністрації. Посадовці суб'єктів розгляду скарг або міністерств, до сфери відання яких належить закон про адміністративну процедуру, можуть бути призначені для надання такої допомоги на умовах повної або часткової зайнятості, залежно від обсягу запитів. Північна Македонія має успішний приклад створення такої служби підтримки як централізованої служби при Міністерстві інформаційного суспільства та адміністрування після прийняття закону про адміністративну процедуру з метою надання рекомендацій для гармонізації спеціального законодавства та відповідей на питання щодо застосування закону. Якщо виклики виникають лише в окремих процедурах, галузеві служби підтримки, напевно, будуть ефективнішими, оскільки можуть бути більш спеціалізованими» [15, с. 83–84].

На нашу думку, одним із способів формування якісних та чітких рекомендацій може стати діяльність консультативно-дорадчих органів (громадських рад), які створені фактично при кожному органі виконавчої влади. Вони можуть проводити аналіз практики застосування норм Закону відповідним органом влади та пропонувати способи вирішення виниклих на практиці проблем [18, с. 193].

Висновки

Варто наголосити на тому, що Україна обрала модель систематизації адміністративного процедурного законодавства, якою передбачено прийняття загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства. Наведений підхід відповідає ухваленим інституціями Ради Європи та ЄС рекомендаціям, зокрема Рекомендації СМ/Рес(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування та Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі. Запропоновані в останньому документі вимоги щодо загального акта про адміністративну процедуру стосовно наявності в ньому загального переліку принципів та визначення,

в загальному, адміністративної процедури знайшло своє відображення в новому Законі України «Про адміністративну процедуру».

Вважаємо, у подальшому потрібно зосередити увагу на формуванні однорідної правозастосовної практики, що обумовлюється єдиним підходом до тлумачення норм процедурного законодавства. На початковому етапі варто налагодити комунікацію представників (посадових осіб) адміністративних органів та суддів адміністративних судів з метою проведення заходів, у ході яких слід зосередитися на ключових положеннях, нормах, що не реалізуються на практиці, та встановити причини таких випадків.

Окремо потрібно констатувати, що порушена проблематика є складною та комплексною, отже, невисвітлені питання розкриватимуться в наступних наукових публікаціях.

Список використаних джерел

- [1] Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007. URL: <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html> (last accessed: 02.12.2023).
- [2] European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html (last accessed: 02.12.2023).
- [3] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 29.11.2023).
- [4] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.
- [5] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
- [6] Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. № 69. С. 229–236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [7] Bolgar O., Kovbas I. State registration in the mechanism of administrative and legal regulation. *Baltic Journal of Economic Studies.* 2022. Vol. 8, No. 2. P. 29–35. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-2-29-35>.
- [8] Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 3. С. 8–14. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22601>.
- [9] Коломоєць Т. О. Регулювання відносин подання приватною особою заяви «із недоліками» у Законі України «Про адміністративну процедуру» як крок на шляху запобігання корупції у сфері публічного адміністрування. *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 берез. 2023 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. С. 91–94.

- [10] Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 236–238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2018_2_4 (дата звернення: 25.11.2023).
- [11] Kovbas I. Administrative procedure: theory, current state of legislative support, prospects of development. *Human rights and public governance in modern conditions : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing»*. 2023. P. 181–189. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-320-0-14>.
- [12] Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43. URL: <https://doi.org/10.33498/louc-2021-10-028>.
- [13] Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 211 с.
- [14] 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*. 2014. Вип. 35. С. 33–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_35_6 (дата звернення: 25.11.2023).
- [15] Ligi T., Kmecl A. Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans. *SIGMA Papers*. 2021. No. 62. 92 p. <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.
- [16] Пуделька Й. Порівняльно-правовий аналіз адміністративних процедур при вирішенні податкових спорів (на прикладі Німеччини та України) : дис. ... д-ра філософії : 081 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 219 с.
- [17] Pünder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational jus commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*. 2013. Vol. 11, issue 4. P. 940–961. <https://doi.org/doi:10.1093/icon/mot045>.
- [18] Kovbas I., Koval M., Petrovska I., Krainii P., Kotsan-Olynets Yu. Problematic aspects of regulatory consolidation of administrative legal personality of public councils. *JUS Rivista di Scienze Giuridiche*. 2023. Vol. 9, issue 2. P. 192–205. URL: <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-problematic-aspects-of-regulatory-consolidation-of-administrative-legal-personality-of-public-councils-6262.html> (last accessed: 02.12.2023).

References

- [1] Recommendation CM/Rec of the Committee of Ministers to member states on good administration (June 20, 2007). Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html>.
- [2] Resolution of the European Parliament (2012/2024(INL) "Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union". (January 15, 2015). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-20130004_EN.htmln.
- [3] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
- [4] Shkolyk, A.M. (2021). *Administrative-procedural legislation in Ukraine: formation and systematization*. Doctoral Thesis. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.

- [5] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [6] Boyko, I. (2022). The role and significance of administrative procedure in public administration. *Scientific Journal of Uzhhorod National University. Series: Law*, 69, 229-236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [7] Bolgar, O., & Kovbas, I. (2022). State registration in the mechanism of administrative and legal regulation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(2), 29-35. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-2-29-35>.
- [8] Averyanov, V. (2009). The significance of administrative procedures in reforming administrative law. *Journal of Kyiv University of Law*, 3, 8-14. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22601>.
- [9] Kolomojets, T.O. (2023). Regulating relations of submission of an application "with deficiencies" by a private person in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" as a step towards preventing corruption in the field of public administration. In *Transformation of Legislation in Martial Law and Post-War Period: Collection of abstracts and reports from the materials of the roundtable*. (pp. 91-94). Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [10] Kolpakov, V. (2018). Administrative judiciary: correlation with administrative procedure and the subject of administrative law. *Law of Ukraine*, 2, 236-238. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2018_2_4.
- [11] Kovbas, I. (2023). Administrative procedure: theory, current state of legislative support, prospects of development. In *Human rights and public governance in modern conditions*. Riga, Latvia: Baltija Publishing. (pp. 181-189). <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-320-0-14>.
- [12] Tymoshchuk, V. (2021). Theoretical and practical challenges in establishing a universal administrative procedure in Ukraine. *Law of Ukraine*, 10, 28-43. <https://doi.org/10.33498/louu-2021-10-028>.
- [13] Sushchenko, D. (2018). *Administrative procedures in Ukraine and European countries: comparative-legal aspect*. Ph.D. Thesis. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.
- [14] Telychko, M. (2014). Administrative procedures and their significance for state registration of real rights to immovable property and their encumbrances. *Relevant Issues of Improving the Current Legislation of Ukraine*, 35, 33-42. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_35_6.
- [15] Ligi, T. & Kmecl, A. (2021). *Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans, SIGMA Papers*, 62, 92. <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.
- [16] Pudelka, Y. (2020). *Comparative-legal analysis of administrative procedures in resolving taxation disputes (on the example of Ukraine and Germany)*. Doctoral Thesis. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [17] Pünder, H. (2013). German administrative procedure in a comparative perspective: observations on the path to a transnational jus commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), 940-961. <https://doi.org/doi:10.1093/icon/mot045>.
- [18] Kovbas, I., Koval, M., Petrovska, I., Krainii, P., & Kotsan-Olynets, Yu. (2023). Problematic aspects of regulatory consolidation of administrative legal personality of public councils. *JUS Rivista di Scienze Giuridiche*, 9(2), 192-205. Retrieved from <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-problematic-aspects-of-regulatory-consolidation-of-administrative-legal-personality-of-public-councils-6262.html>.

Ігор Васильович Ковбас

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
58012, вул. Коцюбинського 2, Чернівці, Україна
e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7039-1586

Павло Іванович Крайній

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
58012, вул. Коцюбинського 2, Чернівці, Україна
e-mail: p.krainiy@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-1263-9392

Igor V. Kovbas

Doctor of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
58012, 2 Kotsyubynsky Str., Chernivtsi, Ukraine
e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7039-1586

Pavlo I. Krainii

Ph.D. in Law,
Assistant Lecture Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
58012, 2 Kotsyubynsky Str., Chernivtsi, Ukraine
e-mail: p.krainiy@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-1263-9392

Рекомендоване цитування: Ковбас І. В., Крайній П. І. Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 93–110. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292358>.

Suggested Citation: Kovbas, I.V., & Krainii, P.I. (2023). Administrative Procedure under the Legislation of Ukraine and Certain Foreign Countries (Comparative Legal Study). *Problems of Legality*, 163, 93-110. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292358>.

Статтю подано / Submitted: 20.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 05.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури

Дмитро Миколайович Лук'янець*

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,

Харків, Україна

*e-mail: lukdim63@gmail.com

Анотація

Статтю присвячено розгляду проблеми визначення змісту та характеристик дискреційних повноважень у контексті правового регулювання адміністративної процедури, що викликано прийняттям та необхідністю запровадження в практичну діяльність суб'єктів владних повноважень положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Актуальність теми зумовлено необхідністю кваліфікації владних повноважень адміністративних органів як дискреційних і реалізації відповідних принципів адміністративної процедури. Мета статті полягає в аналізі наявних у законодавстві України нормативних конструкцій адміністративних проваджень, в яких передбачена можливість реалізації дискреційних або схожих повноважень для вироблення позиції щодо меж та особливостей практичного застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Досягнення окресленої мети стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, зокрема діалектичного та системного підходів, формально-юридичного та порівняльного методів, а також прийомів аналізу та синтезу. Зазначено, що переважна більшість нормативно визначених принципів адміністративної процедури розраховані на реалізацію адміністративними органами саме дискреційних повноважень. Наголошено, що невід'ємним складником дискреційних повноважень, крім визначених законом варіантів рішень, що можуть бути прийняті адміністративним органом за наявності певних підстав, є наявність у адміністративного органу права діяти на власний розсуд. На підставі дослідження змісту повноважень адміністративних органів у конкретних видах адміністративних проваджень сформульовано висновки про те, що в адміністративних провадженнях реєстраційного та дозвільного характеру дискреційні повноваження у відповідних адміністративних органів відсутні. Зазначено, що прикладом повноцінних дискреційних повноважень є повноваження адміністративних органів у деліктних провадженнях. Це обумовлено тим, що санкції за вчинення відповідних правопорушень мають відносно визначений характер. У таких випадках адміністративний орган на власний розсуд обирає вид і розмір санкцій з урахуванням обставин справи. Необмежена дискреція притаманна повноваженням колегіальних органів, зокрема, повноваженням органів місцевого самоврядування, що обумовлюється способом прийняття рішення шляхом голосування членів колегіального органу.

Ключові слова: дискреційні повноваження; адміністративна процедура; адміністративні провадження; власний розсуд.

Discretionary Powers in the Context of Legal Regulation of Administrative Procedure

Dmytro M. Luk'yanets*

V. N. Karazin Kharkiv National University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: lukdim63@gmail.com

Abstract

The article is devoted to the problem consideration of determining the content and characteristics of discretionary powers in the context of the administrative procedure legal regulation, which is caused by the adoption and necessity of introducing the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" into the practices of the subjects of authority. The actuality of the topic is determined by the necessity to qualify administrative bodies' powers as discretionary and implement the relevant principles of administrative procedure. The article aims to analyze the normative constructions of administrative proceedings available in Ukraine's legislation, which allow for the possibility of exercising discretionary or similar powers to develop a position regarding the limits and features of the practical application of norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". Achieving the outlined objective became possible through complex scientific knowledge methods, in particular dialectical and systemic approaches, formal-legal and comparative methods, and methods of analysis and synthesis. It is noted that the vast majority of normatively defined principles of administrative procedure are designed for the implementation of discretionary powers by administrative bodies. It was emphasized that an integral component of discretionary powers, in addition to the availability of legally defined options for decisions that an administrative body can adopt in the presence of specific grounds, is the availability of the administrative body's right to act at its discretion. Based on the conducted research on the content of the administrative bodies' powers in specific types of administrative proceedings, the conclusions were formulated that in administrative proceedings of a registration and permitting nature, the relevant administrative bodies do not have discretionary powers. It is noted that an example of full-fledged discretionary powers is the powers of administrative bodies in tort proceedings. This is due to the fact that sanctions for the commission of relevant offenses have a relatively defined nature. In such cases, the administrative body, at its discretion, selects the type and amount of sanctions, taking into account the circumstances of the case. Unlimited discretion is inherent in the authority of collegial bodies, particularly local self-government bodies, which is determined by the decision-making method by voting of the collegial body members.

Key words: discretionary powers; administrative procedure; administrative proceedings; own discretion.

Вступ

Із набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] виникають численні питання щодо практичної реалізації його положень у багатьох аспектах. І одним із таких є питання оцінки законності реалізації дискреційних повноважень. Хоча в самому Законі саме дискреційні повноваження згадуються нечасто, проте є підстави стверджувати, що категорія «дискреційні повноваження» є однією з фундаментальних в адміністративно-процедурному законодавстві.

Нагадаємо, що відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. До прийняття цього Закону нормативна основа реалізації дискреційних повноважень була доволі обмеженою і вперше визначення відповідного поняття запроваджено в Методології проведення антикорупційної експертизи [2]. У зазначеній Методології дискреційні повноваження визначалися як сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених нормативно-правовим актом чи проектом акта. Проте в основі розуміння змісту дискреційних повноважень є положення Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень [3], відповідно до яких під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду.

Якщо раніше категорію дискреційних повноважень можна було розглядати як здебільшого правову абстракцію через відсутність відповідного нормативно-правового регулювання, і до питань кваліфікації певних повноважень адміністративних органів можна було підходити через теоретичні умовиводи та окремі, нечисленні, правові позиції судів, то з набуттям чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» ситуація кардинально змінюється. Крім, власне, нормативного визначення поняття «дискреційне повноваження», цим Законом встановлено й критерії законності реалізації дискреційних повноважень. Відповідно до ч. 3 ст. 6 цього Закону, 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, визначеним цим Законом; 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків. Отже, у правозастосовній діяльності з'явився належний інструмент для кваліфікації владних повноважень як дискреційних та оцінки їх реалізації з точки зору законності.

Попри досить тривалу історію проблем реалізації дискреційних повноважень, вважати відповідну тему розкритою в науковій літературі було б очевидним перебільшенням. Окремі аспекти проблематики дискреційних повноважень розглядалися у працях В. Авер'янова, Ю. Барабаша, М. Баймуратова, І. Лююк, А. Селіванова та багатьох інших дослідників, але з появою якісно нової емпіричної основи у вигляді Закону України «Про адміністративну процедуру» наявні погляди на зміст та практичні аспекти реалізації дискреційних повноважень можуть і мають бути уточнені. Передусім варто звернути увагу на критерії відмежування дійсно дискреційних повноважень від повноважень, які хоча й містять елементи формальної дискреції, проте такими не є.

Метою цього дослідження є аналіз наявних у законодавстві України нормативних конструкцій адміністративних проваджень, в яких передбачена можливість реалізації дискреційних або схожих повноважень для вироблення позиції щодо меж та особливостей практичного застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: проаналізувати нормативні та наукові підходи до визначення змісту та ознак дискреційних повноважень; проаналізувати положення нормативно-правових актів у частині наявності у їх адресатів дискреційних повноважень та оцінити їх з точки зору виокремлених ознак та характеристик; зробити висновки про наявність чи відсутність дискреційності в згаданих повноваженнях та оцінити її ступінь у разі наявності; розглянути принципи адміністративної процедури в контексті реалізації дискреційних повноважень та оцінити особливості їх реалізації у відповідних умовах.

Матеріали та методи

Емпіричну базу дослідження становлять Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, закони України: «Про адміністративну

процедуру», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодекс адміністративного судочинства України та Кодекс України про адміністративні правопорушення, правові позиції Верховного Суду, а також праці вітчизняних науковців, присвячені проблемам реалізації дискреційних повноважень.

Методологічною основою цієї статті є діалектичний підхід у контексті вимог повноти, об'єктивності, всебічності та обґрунтованості наукового пізнання. Положення щодо змісту дискреційних повноважень сформульовані за допомогою системного підходу до розгляду правових явищ з урахуванням комплексного характеру правового регулювання різних аспектів реалізації владних повноважень адміністративними органами. Комплексність дослідження досягається за рахунок поєднання теоретичних умовиводів із положеннями практики, зокрема судової. Для аналізу норм адміністративно-процедурного законодавства використано формально-юридичний метод з урахуванням усієї багатоманітності способів тлумачення змісту правових норм. За допомогою порівняльного методу зіставлено нормативні конструкції реєстраційних та дозвільних адміністративних проваджень із точки зору змісту владних повноважень, що реалізуються в межах цих проваджень. Цей метод також використано для виокремлення розбіжностей у трактовці змісту та ознак дискреційних повноважень у різних наукових, практичних та теоретичних джерелах. Для визначення природи владних повноважень, які реалізуються в реєстраційних та дозвільних адміністративних провадженнях і пов'язані з обранням варіантів рішень, використано метод системного аналізу. Наукові прийоми синтезу застосовано під час формулювання висновків.

Загальний контекст дослідження сформовано з огляду на проблемно-орієнтовний підхід, спрямований на отримання результатів, придатних для практичного використання під час застосування Закону України «Про адміністративну процедуру», у навчальному процесі при викладанні навчальних дисциплін, що охоплюють тематику адміністративних процедур, а також проблем реалізації адміністративними органами владних повноважень у цілому.

Результати та обговорення

Дискреція в реєстраційних адміністративних провадженнях

Зі змісту наведених вище норм Закону України «Про адміністративну процедуру» випливає, що для нормативної моделі реалізації дискреційного повноваження законом мають бути передбачені можливі варіанти рішення, яке

буде прийнято як результат відповідного адміністративного провадження. Утім законом далеко не завжди визначаються варіанти саме для вибору можливих рішень. Проілюструємо це на такому прикладі.

Відповідно до п. 2 частини третьої ст. 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [4], державний реєстратор перевіряє документи на наявність підстав для проведення реєстраційних дій, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, зупинення державної реєстрації прав, відмови в державній реєстрації прав та приймає відповідні рішення. На перший погляд, тут перелічені можливі варіанти рішень, які може прийняти державний реєстратор, але для прийняття кожного з цих рішень законом визначені абсолютно конкретні підстави. Так, ст. 24 цього ж Закону встановлено двадцять видів конкретно визначених підстав відмови в державній реєстрації прав. При цьому у частині другій цієї статті зазначено, що за наявності підстав для відмови в державній реєстрації прав державний реєстратор приймає рішення про відмову в державній реєстрації прав. Рішення про відмову в державній реєстрації прав повинно містити вичерпний перелік обставин, що стали підставою для його прийняття.

Здійснюючи реєстраційне провадження, державний реєстратор виходить із певного алгоритму, дотримання якого приводить його до єдино можливого рішення із наведеного вище переліку. Інакше кажучи, державний реєстратор не стільки обирає варіант рішення, скільки приймає те, для прийняття якого є підстави. При цьому ті самі підстави не можуть бути підставами прийняття різних рішень. Така ситуація змушує замислитися над тим, чи є згадані повноваження державного реєстратора дискреційними?

Ознаки дискреційних повноважень

Визначаючи ознаки дискреційних повноважень у ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», законодавець не вказав на одну із традиційно визнаних ознак таких повноважень, а саме на те, що обрання варіантів рішення здійснюється адміністративним органом на власний (вільний) розсуд. У згаданих вище Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р. ключовою ознакою дискреційних повноважень названа не сама по собі варіативність рішень, а те, що вони приймаються з «певною свободою розсуду». Таке розуміння природи дискреційних повноважень використовується і у правових позиціях Верховного Суду. Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 р. у справі № 522/6069/14-а [5] зазначається, що під дискреційним

повноваженням слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду. Тобто коли такий орган може обирати з декількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за певних обставин.

У постанові Верховного Суду від 11 лютого 2020 р. у справі № 0940/2394/18 [6] зазначається, що дискреційні повноваження в більш вузькому розумінні – це можливість діяти за власним розсудом, в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними). Тобто дискреційними є право суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною. Прикладом такого права є повноваження, які закріплені в законодавстві із застосуванням слова «може». При цьому дискреційні повноваження завжди мають межі, встановлені законом.

У постанові Верховного Суду від 15 грудня 2021 р. у справі № 1840/2970/18 зазначається таке: «У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибрати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас, повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тому в разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Тобто дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору будь-ким» [7].

У зазначеному контексті варто погодитись із М. І. Смоковичем, на думку якого, дискреційні повноваження – це встановлені законами права і обов'язки суб'єктів владних повноважень, які визначають ступінь самостійності їх реалізації з урахуванням принципу верховенства права та полягають у застосуванні ними адміністративного розсуду при вчиненні дій і прийнятті рішень [8, с. 5].

У визначенні поняття «дискреційне повноваження», наведеному в п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», не вказано, на підставі чого має робитися вибір варіанта відповідного рішення, тож акцент на тому, що такий вибір має робитися на підставі вільного розсуду адміністра-

тивного органу, є абсолютно необхідним. Але в наведеному вище прикладі в діяльності державного реєстратора відсутній елемент вільного розсуду, який лежить в основі вибору як усвідомлюваного адміністративним органом акта. У цьому випадку відбувається вибір не рішення, а обґрунтування підстави для прийняття конкретного рішення.

Дискреція в дозвільних адміністративних провадженнях

Аналогічна ситуація має місце і для адміністративних проваджень дозвільного типу. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [9], орган ліцензування для цілей цього Закону за відповідним видом господарської діяльності отримує та розглядає заяву з документами, а також повідомлення, подання яких до органу ліцензування передбачено законом, і за результатом їх розгляду приймає рішення про: залишення заяви без розгляду; видачу ліцензії або відмову у видачі ліцензії; переоформлення ліцензії; зупинення дії ліцензії повністю або частково; відновлення дії ліцензії повністю або частково; анулювання ліцензії повністю або частково; розширення або звуження провадження виду господарської діяльності ліцензіатом; видачу інших документів, визначених законом, що стосуються повноважень органу ліцензування. Складається враження, що в цій нормі викладені варіанти рішень, які може прийняти орган ліцензування, але, як і в попередньому прикладі, він не може діяти у такому виборі на власний розсуд, оскільки для кожного виду рішень законом визначені вичерпні підстави його прийняття.

Так, відповідно до частин 2–3 ст. 13 згаданого Закону в разі встановлення наявності підстав для відмови у видачі ліцензії орган ліцензування приймає обґрунтоване рішення про відмову у видачі ліцензії. Підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії є: 1) встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам; 2) виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії; 3) наявність в органу ліцензування інформації про рішення суду щодо здобувача ліцензії, що забороняє йому провадити окремий вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та набрало законної сили відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). А відповідно до ч. 6 цієї ж статті у рішенні про відмову у видачі ліцензії поряд з іншим зазначаються перелік та опис підстав (обґрунтування) для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії.

Інакше кажучи, орган ліцензування діє в межах жорсткого алгоритму, а перелічені вище варіанти рішень органу ліцензування обираються ним не на власний розсуд, а лише за наявності визначених законом підстав.

Тобто елемент власного вільного розсуду відсутній і в адміністративних провадженнях дозвільного типу.

Фактично два наведених приклади чи не найчисленніших адміністративних проваджень дають можливість стверджувати, що в сучасних адміністративних провадженнях, які мають характер надання адміністративних послуг здебільшого реєстраційного або дозвільного змісту, дискреційні повноваження в адміністративного органу взагалі відсутні.

Дискреція в деліктних адміністративних провадженнях

Прикладом дійсно дискреційних повноважень можна вважати повноваження органів адміністративної юрисдикції щодо накладення адміністративних стягнень на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10]. Зокрема, положеннями цього Кодексу передбачено адміністративні стягнення у вигляді штрафу із визначенням його верхньої та нижньої меж, основні та додаткові адміністративні стягнення, а також альтернативні адміністративні стягнення. За таких умов дискреція дає можливість реалізувати принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, тобто урахувати особливості особи, що притягується до відповідальності, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, тощо. Реалізуючи провадження у справі про адміністративне правопорушення, орган адміністративної юрисдикції також діє за чітко визначеним алгоритмом, як це має місце в реєстраційних чи дозвільних адміністративних провадженнях, але цей алгоритм виводить його на рішення про застосування адміністративного стягнення. А далі вмикається власний розсуд, у межах якого орган адміністративної юрисдикції, з урахуванням обставин справи, в межах, визначених відповідною статтею КУпАП, обирає вид стягнення, або комбінацію стягнень, або визначає конкретний розмір стягнення. Натомість у тих випадках, коли адміністративне стягнення одне, як правило штраф, і має фіксований розмір, дискреція має дихотомічний характер, тобто можливим є лише одне з двох можливих рішень: застосувати адміністративне стягнення чи не застосовувати його. При цьому на вирішення адміністративного органу залишається лише одне запитання: чи дійсно саме ця особа вчинила саме це правопорушення? Якщо, на думку органу адміністративної юрисдикції, адміністративне правопорушення мало місце, то приймається рішення про застосування адміністративного стягнення.

Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування

Водночас найбільша за обсягом дискреція є властивою повноваженням колегіальних адміністративних органів, зокрема органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення ради щодо безоплатної передачі земельної ділянки комунальної власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) приймається не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Рішення ради приймаються відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків, передбачених пп. 4 і 16 ст. 26, пп. 1, 29 і 31 ст. 43 та статтями 55, 56 цього Закону, в яких рішення приймаються таємним голосуванням [11].

Фактично ради приймають рішення в умовах необмеженої дискреції, яка зумовлюється наявністю необмеженого вільного розсуду депутатів щодо голосування за той чи інший проєкт рішення. Стосовно дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування можна звернути увагу на позицію, висловлену М. О. Баймуратовим. Зокрема, він писав, що поняття «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування» можна визначити як сукупність прав і обов'язків, закріплених конституційним, адміністративним, муніципальним та іншим галузевим законодавством держави, телеологічною домінантою яких є здійснення належного публічного управління з метою реалізації колективних інтересів територіальної громади або колективно-групових інтересів її членів, скерованих на виконання покладених на орган місцевого самоврядування чи його посадову (службову) особу функцій або компетенційних повноважень, що надають цьому суб'єкту управління: а) певний ступінь свободи розсуду в оцінюванні ситуацій, що виникають у процесі реалізації зазначених їх функцій і повноважень (фактор свободи розсуду); б) імперативне право здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами у вирішенні конкретної ситуації (фактор свободи вибору); та в) не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом (фактор відсутності субординаційних відносин у прийнятті управлінського рішення) [12, с. 33–34].

Отже, ключовим елементом дискреційних повноважень є не тільки право адміністративного органу обирати один із можливих, визначених законом, варіантів рішення, а й робити цей вибір на власний розсуд, із належним ступенем свободи такого розсуду.

Правильність сформульованої вище позиції підтверджується й положеннями КАС України. Відповідно до ст. 245 КАС України [13], у разі задоволення позову суд, поряд з іншим, може прийняти рішення про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Частиною 4 цієї статті встановлено, що у даному випадку суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні. Тобто у КАС України чітко вказано на наявність елемента власного розсуду в дискреційних повноваженнях суб'єкта владних повноважень.

Принципи адміністративної процедури і дискреційні повноваження

Слід зауважити, що концептуально Закон України «Про адміністративну процедуру» розрахований на вирішення ситуацій, пов'язаних із реалізацією адміністративними органами (в розумінні Закону) насамперед дискреційних повноважень, і має на меті обмежити вільний розсуд цих органів так, щоб максимально захистити права фізичних та юридичних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Це положення впливає із багатьох норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, наприклад, відповідно до ст. 5 «Верховенство права», адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Цікаво, що серед науковців зустрічається думка про те, що необхідність обмеження дискреційних повноважень та сваволі держави зумовлює таку вимогу, як невід'ємна складова принципу верховенства права. Як зазначає В. М. Венгер, неможливо уявити демократичні органи державної влади як з абсолютними повноваженнями, так і повністю позбавленими певного розсуду. Саме тому головним завданням права є вироблення чітких меж застосування дискреційних повноважень [14, с. 53].

Проте застосувати цей принцип у практичній діяльності можна тільки тоді, коли адміністративний орган наділений повноваженнями щодо вирішення індивідуальних справ в умовах необмеженої дискреції, тобто коли він

уповноважений діяти виключно на власний розсуд і формувати рішення виходячи не з обмеженого переліку варіантів, а із загального розуміння прав і свобод людини як найвищої цінності. Інакше цей принцип входить у конфлікт з принципом законності (ст. 6 Закону), відповідно до якого адміністративний орган здійснює адміністративне провадження та приймає адміністративні акти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим 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 державним органом або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принцип обґрунтованості викладений у ч. 4 ст. 8 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якого якщо адміністративний орган змінює оцінку й висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний навести належне обґрунтування такої зміни, також має сенс тільки в умовах реалізації дискреційних повноважень. Тобто в цьому разі припускається, що аналогічні справи можуть бути вирішені по-різному, залежно від фактичних обставин, що є можливим лише за наявності у адміністративного органу відповідних дискреційних повноважень.

Відповідно до принципу розсудливості, визначеному в ч. 2 ст. 10 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства. Але здоровий глузд як підстава діяльності адміністративного органу є можливим лише в контексті реалізації дискреційних повноважень, необхідним елементом яких є здійснення вибору варіанта можливого рішення на власний вільний розсуд. В інших випадках здоровий глузд замінюється чітким слідуванням нормативним приписам, визначеному правовому алгоритму. Як свого часу зазначав Ю. Г. Барабаш, дискреція передбачає поєднання двох елементів: вольового, який включає в себе вільний розсуд, і інтелектуального (морально-правового), який означає використання дискреційних повноважень «за здоровим глуздом» [15, с. 51].

Принцип пропорційності (ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру») передбачає, що 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

несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визнається законом або впливає з його положень.

Інакше кажучи, принцип пропорційності має сенс тільки тоді, коли адміністративний орган наділений повноваженнями приймати на власний розсуд індивідуальні рішення з негативними для особи наслідками, причому має існувати кілька варіантів таких рішень. До того ж дія принципу пропорційності поширюється не тільки на зміст остаточного рішення (адміністративного акта), а й на процедурні дії та процедурні рішення, із чого випливає, що процесуальні повноваження потенційно також можуть бути дискреційними.

Законодавче закріплення змісту принципу пропорційності змушує виокремити з-поміж інших проявів реалізації дискреційних повноважень дискреційні повноваження із негативними наслідками для фізичної чи юридичної особи, стосовно якої приймається адміністративний акт. Однак відкритим залишається питання щодо змісту негативних наслідків. У адміністративних провадженнях щодо застосування до фізичних чи юридичних осіб різноманітних санкцій «негативність» наслідків для особи не викликає сумнівів. Дійсно, будь-які санкції так чи інакше пов'язані зі створенням додаткових несприятливих обов'язків для особи, що вчинила правопорушення (наприклад, сплатити штраф, тобто позбавитись певної суми грошей), або певних несприятливих обмежень (наприклад, короткочасне обмеження свободи внаслідок застосування адміністративного арешту), або втратою певних можливостей (наприклад, позбавлення ліцензії). Але, чи можна вважати негативними наслідки, наприклад, відмови у задоволенні заяви про надання адміністративних послуг. Чи можна вважати негативним наслідком відмови у реєстрації фізичної особи як підприємця, якщо у статусі такої особи нічого не змінюється? Можливо й так, але у питанні негативності наслідків прийняття адміністративного акта залишається певна невизначеність.

На нашу думку, слід розрізняти такі явища, як «негативне рішення» та «негативні наслідки рішення». Використання категорії «негативне рішення» є можливим там, де існує його протилежність – «позитивне рішення». Наприклад, при розгляді справи про реєстрацію речових прав позитивним буде рішення про реєстрацію відповідних прав. У свою чергу, негативним буде рішення про відмову в реєстрації таких речових прав. Але в цьому випадку негативне за суттю рішення про відмову в державній реєстрації

прав не тягне для особи негативних наслідків, тому що в неї не виникає обтяжуючих обов'язків чи обмежень іншого характеру.

Отже, чітке розуміння змісту дискреційних повноважень з акцентом на обов'язковість урахування елементу вільного розсуду дає можливість визначити особливості реалізації положень Закону України «Про адміністративну процедуру» в конкретних адміністративних провадженнях, оптимізувати структуру таких проваджень та забезпечити якісний судовий захист осіб від зловживання дискреційними повноваженнями з боку адміністративних органів.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна стверджувати, що переважна більшість принципів адміністративної процедури, закріплена в Законі України «Про адміністративну процедуру», розрахована на реалізацію адміністративними органами дискреційних повноважень. При цьому невід'ємним складником дискреційних повноважень, крім наявності визначених законом варіантів рішень, що можуть бути прийняті адміністративним органом за наявності певних підстав, є наявність у адміністративного органу права діяти на власний розсуд. Хоча це положення прямо не закріплено у визначенні поняття «дискреційні повноваження», що міститься в Законі України «Про адміністративну процедуру, воно впливає із пов'язаних положень КАС України, а також правових позицій Верховного Суду.

З огляду на це наголосимо, що в адміністративних провадженнях реєстраційного та дозвільного характеру дискреційні повноваження у відповідних адміністративних органів відсутні, оскільки для кожного варіанта рішень, що приймаються в межах відповідного провадження, існує виключний перелік підстав, і такі рішення обираються не на власний розсуд, а залежно від наявності визначених законом підстав.

Прикладом повноцінних дискреційних повноважень є повноваження адміністративних органів у деліктних провадженнях за умов, що санкції за вчинення відповідних правопорушень мають відносно визначений характер, наприклад, санкції фінансового характеру мають верхню та нижню межу, чи мають місце альтернативні санкції. У таких випадках адміністративний орган на власний розсуд обирає вид і розмір санкцій з урахуванням обставин справи.

Необмежена дискреція притаманна повноваженням колегіальних органів, зокрема повноваженням органів місцевого самоврядування, що зумовлюється способом прийняття рішення шляхом голосування членів колегіального органу.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
- [2] Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17> (дата звернення: 27.11.2023).
- [3] Council of Europe. Committee of Ministers. The Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, Recommendation No. R(80)2. Adopted on 11 March 1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (last accessed: 05.11.2023).
- [4] Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [5] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.06.2019 р. у справі № 522/6069/14-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885492> (дата звернення: 27.11.2023).
- [6] Постанова Верховного Суду від 11.02.2020 р. у справі № 0940/2394/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87902555> (дата звернення: 27.11.2023).
- [7] Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134> (дата звернення: 27.11.2023).
- [8] Смокович М. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті обрання способу захисту порушеного права особи. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 4. С. 3–14.
- [9] Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [10] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [11] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [12] Баймуратов М. О., Боярский О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2. С. 31–41. <https://doi.org/10.37374/2019-34-04>.
- [13] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [14] Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. Наукові записки НаУКМА. *Юридичні науки*. 2013. Т. 144–145. С. 49–54.
- [15] Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4(24). С. 49–54.

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). *Official Gazette of Ukraine*, 49, 2675.
- [2] Order of the Ministry of Justice No. 1395/5 "On the approval of the Methodology of anti-corruption examination". (April 24, 2017). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17>.
- [3] Council of Europe. Committee of Ministers. (1980). *The Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, Recommendation* No. R(80)2. (March 11, 1980). Retrieved from <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
- [4] Law of Ukraine No. 1952-IV "On State Registration of Corporeal Rights to Real Estate and Their Encumbrances". (July 7, 2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>.
- [5] Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court in case No. 522/6069/14-a. (June 5, 2019). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885492>.
- [6] Resolution of the Supreme Court in case No. 0940/2394/18. (February 11, 2020). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87902555>.
- [7] Resolution of the Supreme Court in case No. 1840/2970/18. (December 15, 2021). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>.
- [8] Smokovich, M. (2015). Discretionary powers of executive and local self-government bodies in the aspect of choosing a method of protection of a violated personal right. *Bulletin of the Supreme Administrative Court of Ukraine*, 4, 3-14.
- [9] Law of Ukraine No. 222-VIII "On Licensing of Economic Activities Types". (March 2, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/222-19#Text>.
- [10] Administrative Violations Code of Ukraine No. 8073-X. (December 7, 1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
- [11] Law of Ukraine No. 280/97 "On Local Self-Government in Ukraine". (June 12, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
- [12] Baimuratov, M., & Boyarsky, O. (2019). Discretionary powers of local self-government bodies in the field of human rights protection: methodological approaches to understanding and definition. *Public Law*, 2, 31-41. <https://doi.org/10.37374/2019-34-04>.
- [13] The Code of Administrative Proceedings of Ukraine No. 2747-IV. (July 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
- [14] Venher, V. (2013). Restrictions of discretionary powers as an element of rule of law. *NaUKMA Research Papers. Law*, 144-145, 49-54.
- [15] Barabash, Y. (2007). Discretionary powers of higher authorities: legal nature and conditions of effective application. *University Scientific Notes*, 4(24), 49-54.

Дмитро Миколайович Лук'янець

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
61022, Майдан Свободи, 4, Харків, Україна
e-mail: lukdim63@gmail.com
ORCID 0000-0003-2921-2050

Dmytro M. Luk'yanets

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of State Law Disciplines
V. N. Karazin Kharkiv National University
61022, 4 Svobody Sq., Kharkiv, Ukraine
e-mail: lukdim63@gmail.com
ORCID 0000-0003-2921-2050

Рекомендоване цитування: Лук'янець Д. М. Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 111–127. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292134>.

Suggested Citation: Luk'yanets, D.M. (2023). Discretionary Powers in the Context of Legal Regulation of Administrative Procedure. *Problems of Legality*, 163, 111-127. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292134>.

Статтю подано / Submitted: 23.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 05.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Поняття, зміст та види процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів

Роман Вікторович Миронюк*

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
Дніпро, Україна*

**e-mail: mironyuk1977@ukr.net*

Станіслава Анатоліївна Миронюк

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
Дніпро, Україна*

Анотація

Актуальність тематики зумовлено дослідженням різних форм і процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативних судовій процедурі розгляду цієї категорії спорів, що потребує значно більшого публічного ресурсу. Мета дослідження полягає у здійсненні наукового аналізу правової природи досудових процедур вирішення публічно-правових спорів, їх різновидів, а також обґрунтуванні пропозицій щодо їх удосконалення. Завданнями дослідження є проведення теоретико-правового аналізу поняття та змісту «адміністративних процедур», визначення поняття «процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів», з'ясування її змісту та видів. Досягнення окресленої мети та виконання поставлених завдань стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, зокрема діалектичного методу, застосування якого дозволило всебічно розкрити природу «адміністративної процедури» як форми досудового врегулювання адміністративно-правового спору, а також простежити генезу цього явища; формально-юридичний метод використовувався для встановлення змісту правових норм та аналізу практики їх застосування судами. У результаті дослідження встановлено, що під процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід розуміти законодавчо визначену послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вжиття заходів щодо вирішення адміністративно-правового спору в позасудовому порядку. Виокремлено такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) адміністративну процедуру розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) процедуру оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіацію – позасудову процедуру

врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) процедуру адміністративного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України. Доведено, що найбільш повно зміст цієї процедури визначений у Законі України «Про адміністративну процедуру», що дає підстави виокремити такі її стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження щодо її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляду та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання прийнятого акта. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення норм Закону України «Про медіацію», що регулюють процедуру позасудового вирішення публічно-правових спорів, шляхом визначення та змістовного наповнення стадій такої процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративно-правовий спір; процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів; адміністративне оскарження; медіація.

Concept, Content and Types of Procedures for Pre-Court Settlement of Administrative and Legal Disputes

Roman V. Myroniuk*

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Dnipro, Ukraine*

**e-mail: mironyk1977@ukr.net*

Stanislava A. Myroniuk

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
Dnipro, Ukraine*

Abstract

The topicality of the topic is due to the study of various forms and procedures of pre-trial settlement of administrative-legal disputes as alternatives to the judicial procedure for consideration of this category of disputes, which requires a much larger public resource. The purpose of the study is to carry out a scientific analysis of the legal nature of pre-trial procedures for resolving public-law disputes, their types, as well as substantiating proposals for their improvement. The tasks of the research are to carry out a theoretical-

legal analysis of the concept and content of "administrative procedures", to define the concept of "procedures for pre-trial settlement of administrative-legal disputes", to clarify its content and types. Achieving the outlined goal and fulfilling the set tasks became possible thanks to the use of a complex of methods of scientific knowledge, in particular the dialectical method, the use of which made it possible to comprehensively reveal the nature of "administrative procedure" as a form of pre-trial settlement of an administrative-legal dispute, as well as to trace the genesis of this phenomenon; the formal legal method was used to establish the content of legal norms and analyze the practice of their application by courts. As a result of the study, it was established that the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes should be understood as a legally defined sequence of actions of a subject of authority or another authorized person aimed at taking measures to resolve an administrative-legal dispute out of court. The following alternative procedural forms of pre-trial and out-of-court settlement of administrative-legal disputes are singled out: 1) administrative procedure for consideration of complaints against decisions, actions or inaction of subjects of authority, in accordance with the Law of Ukraine "On Appeals of Citizens"; 2) the procedure for appealing an administrative act of a subject of authority, in accordance with the Law of Ukraine "On Administrative Procedure"; 3) mediation – an out-of-court procedure for the settlement of a public-law conflict (dispute), which is carried out with the help (mediation) of a mediator; 4) reaching a tax compromise when resolving tax disputes, in accordance with the Tax Code of Ukraine; 5) the procedure for administrative appeal of decisions in cases of administrative offenses, in accordance with the procedure specified by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Customs Code of Ukraine. It has been proven that the most complete content of this procedure is defined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which gives reasons to distinguish the following stages of it: initiation of administrative proceedings (complaint and decision, action or inaction of the subject of authority) and filing of such a complaint directly to the entity authorized to consider it or through the Centers for the provision of administrative services; accepting, registering a complaint and opening proceedings for its consideration; investigation of the circumstances of the case and collection of evidence; consideration and resolution of the case; making a decision in a case in the form of an administrative act; bringing the administrative act to the attention of the applicant; ensuring the implementation of the adopted act. Proposals to improve the norms of the Law of Ukraine "On Mediation", which regulate the procedure for out-of-court settlement of public-law disputes by defining and meaningfully filling the stages of such a procedure, are substantiated.

Keywords: administrative procedure; administrative and legal dispute; procedure for pre-trial settlement of administrative and legal disputes; administrative appeal; mediation.

Вступ

Звернення до адміністративного суду з метою оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є виключним способом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, встановлення законності та справедливості. Водночас чимала кількість публічно-правових конфліктів,

які породжують адміністративно-правові спори, створює значне перевантаження діяльності адміністративних судів, система яких не може бути безмежною. На виконання вимог щодо наближення напрямів діяльності України до стандартів Європейського Союзу 30 вересня 2019 р. Указом Президента України № 722/2019 було затверджено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, однією з яких визначено необхідність зменшення навантаження на суди шляхом запровадження більш широкої процедури досудового врегулювання як приватноправових, так і публічно-правових спорів. Частково на досягнення такої мети 17 лютого 2022 р. було прийнято Закон України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який набирає чинності 15 грудня 2023 р. У ньому систематизовано й конкретизовано процедуру розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів у цілому і щодо розгляду скарг на дії, рішення та бездіяльність суб'єктів владних повноважень зокрема.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в Україні формується систематизоване законодавче поле для правового регулювання процедур досудового розгляду та вирішення публічно-правових спорів, що, з одного боку, розвантажить систему адміністративного судочинства, а з іншого – забезпечить швидке та, сподіваємось, справедливе вирішення публічно-правових спорів у позасудовому (адміністративному) порядку, відповідно, ця сфера публічних відносин потребує наукового аналізу та розвитку.

Перевагами досудового врегулювання адміністративно-правового спору над судовим порядком є: вирішення спору в короткий строк шляхом досягнення компромісу та відмови від тривалого судового процесу; економія ресурсів (відсутності сплати судового збору, уникнення витрат на правову допомогу адвоката) та часу; розвантаженість діяльності судів та ін. Тому інтерес як юристів-практиків, так і науковців до необхідності становлення й належного правового забезпечення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є очевидним.

Науковий доробок дослідження адміністративних процедур у цілому і щодо досудового (позасудового) вирішення публічно-правових спорів становлять роботи таких дослідників: В. М. Бевзенко, А. Г. Бортнікової, І. В. Бойко, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенко, Р. В. Миронюка, Д. В. Лученка, Н. Б. Писаренко, В. П. Тимошука, О. Д. Сидельнікова, А. М. Школика та ін. Водночас дискусії щодо правової природи досудових процедур вирішення публічно-правових спорів, їх різновидів, а також ефективності їх впровадження тривають та зумовлюють потребу в поглибленому їх науковому аналізі, що й обумовлює

мету дослідження в межах цієї наукової публікації, – з'ясування сутності та змісту процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і завдань дослідження: здійснення теоретико-правового аналізу поняття та змісту «адміністративних процедур», визначення поняття «процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів», з'ясування її змісту та видів.

Матеріали та методи

Виходячи з окресленого предмета дослідження, нами було обрано комплексний підхід до застосування методів наукового пошуку. Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод, застосування якого дало змогу всебічно розкрити природу «адміністративної процедури» як форми досудового врегулювання адміністративно-правового спору, а також простежити генезу цього явища. Формально-юридичний метод використовувався для встановлення змісту правових норм та аналізу практики їх застосування судами. Застосування формально-логічного методу стало підґрунтям для виявлення недоліків у національному праворегулюванні та пошуку шляхів їх подолання.

Результати та обговорення

Аналіз наукової дискусії щодо сутності, змісту та видів адміністративних процедур

Наукові дискусії щодо сутності, змісту та видів адміністративних процедур тривали давно, однак активізувалися від початку прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та запровадження адміністративного судочинства [1]. Оскільки в КАСУ в ст. 4 дано визначення «судового процесу як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства», то судова теорія адміністративних процедур втратила свою актуальність і було започатковано дискусію щодо адміністративних процедур, які існують поза судовим адміністративним процесом, що стало поштовхом до формування адміністративно-процедурного права або «публічного права адміністративних процедур».

На сьогодні існує низка як близьких за своєю сутністю, так і кардинально протилежних тлумачень поняття «адміністративна процедура». Чітке розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» було наведено А. Т. Комзюком, В. М. Бевзенком і Р. С. Мельником ще в 2007 р., які вказують, що «адміністративний процес – правова категорія, яка має місце виключно в межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; а адміністративна процедура – це правова категорія виключно позасудового характеру» [2, с. 12]. Вітчизняний дослідник адміністративних

процедур та один із розробників Закону України «Про адміністративну процедуру» В. Тимошук визначає адміністративну процедуру як «визначений законодавством порядок розгляду й вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [3, с. 211]. Інші дослідники в межах наукових досліджень наводять визначення «адміністративних процедур». Зокрема, О. С. Лагода визначає адміністративну процедуру як «установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [4, с. 4]. Ю. Ю. Басова зазначає, що під адміністративними процедурами варто розуміти «встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору» [5, с. 123]. О. М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів» [6, с.130]. Н. Л. Губерська приходить до висновку, що «адміністративна процедура – це нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосуванням заходів примусу» [7, с. 24]. О. В. Левченко теж уособлює адміністративну процедуру зі «здійснюваною суб'єктом публічної адміністрації сукупністю процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин» [8, с. 110]. На думку В. В. Галунька, адміністративна процедура – це «встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [9, с. 224]. Т. О. Коломoeць, Р. В. Миронюк, А. А. Шарая приходять до висновку, що в адміністративно-правовій науці домінує думка, згідно з якою адміністративні процедури – це визначений законом порядок розгляду органами виконавчої влади адміністративних справ [10, с. 99]. Також переконливою є позиція І. В. Бойко, яка зауважує, що на формування новітнього вітчизняного сприйняття сутності адміністративної процедури вплинула німецька доктрина адміністративного права, в якій поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес»

чітко розділені: у німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією, натомість адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [11, с. 19]. На її думку, адміністративна процедура – це «структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [12, с. 22].

Сприймаючи у цілому думку щодо відмежування адміністративної процедури від судового адміністративного процесу, поняття адміністративної процедури є набагато ширшим, ніж прийняття адміністративним органом адміністративного акта. У розширеному розумінні під адміністративною процедурою слід розуміти діяльність суб'єкта владних повноважень або уповноваженої ним особи, спрямовану на розгляд звернень фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення реалізації їх прав шляхом останніх (адміністративно-обслуговуюча функція), або діяльність, спрямована на реалізацію суб'єктом владних повноважень контрольних повноважень щодо перевірки забезпечення законності в певній сфері або галузі та притягнення осіб до відповідальності (контрольна та адміністративно-деліктна функція).

Окремим питанням є виокремлення різновидів адміністративних процедур з урахуванням відповідних критеріїв їх градації. Узагальнюючи позицію більшості науковців, В. Галуцько, П. Діхтієвський та О. Кузьменко здійснюють поділ адміністративних процедур за такими критеріями: 1) залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють: заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів; втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав; 2) залежно від сутності є такі адміністративні процедури: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо [9, с. 20].

Д. М. Лук'янець слушно зауважує, що «зміст адміністративних процедур включає сукупність послідовно здійснюваних дій, спрямованих на вирішення конкретної адміністративної справи, яку в теорії адміністративного права прийнято називати стадіями адміністративної процедури (стадіями провадження)» [13, с. 340]. Не вдаючись до аналізу різних критеріїв поділу адміністративних процедур на стадії, наведемо їх уніфіковану систему

поділу, яка дає можливість у межах будь-якої процедури виокремити такі стадії: ініціювання провадження; початок провадження і підготовка справи до вирішення; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляд та вирішення справи; оформлення адміністративного акта, доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб, виконання прийнятого рішення; перегляд адміністративного акта. У попередніх наших дослідженнях ми дійшли висновків, що в результаті будь-якої адміністративної процедури, зокрема щодо реєстрації подій, діяльності, фактів, надання дозволів, ліцензій, притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, суб'єктом владних повноважень приймається рішення, яке оформлюється у формі адміністративного акта, що є обов'язковим для виконання і супроводжується у разі відмови від виконання застосуванням адміністративного примусу. Зокрема, названі види діяльності фактично складаються з низки дуже схожих (типових) процесуальних дій з прийняття цього акта, які об'єднуються у стадії, зокрема: реєстрація заяви, порушення провадження, збирання доказів та матеріалів, їх розгляд та прийняття рішення, однак у кожному виді діяльності вони різні за змістом, що й зумовило необхідність їх відокремлення від типової судової процесуальної діяльності та набуття юридичної форми «процедури», або «адміністративної процедури» [14, с. 5]. До ознак, які уможливають об'єднання окремих дій в одну стадію адміністративної процедури, Н. Л. Губерська відносить: «наявність специфічного процесуального завдання; особливе коло суб'єктів; наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи; здійснення юридичних процесуальних дій у певній логічній послідовності та у відповідних часових межах; оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах; наявність зв'язку між попередніми й наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративного провадження та дає можливість перевірки здійснення окремих стадій» [15, с. 14].

На основі визначення сутності адміністративної процедури, з урахуванням завдань дослідження, наведемо власне визначення поняття процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як визначену законом послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту) в позасудовому порядку.

Проблема узгодження адміністративних процедур із процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та шляхи її вирішення

Процедура досудового врегулювання адміністративно-правових спорів включає такі стадії: звернення однієї сторони або сторін спору до суб'єкта,

уповноваженого його розглядати; розгляд звернення, зібрання доказів, проведення переговорів, досягнення компромісів; винесення рішення в результаті розгляду звернення; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішення.

Нижче на виконання завдань дослідження в межах цієї статті систематизуємо процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів та розкриємо їх сутність. Аналіз законодавства та практики його застосування дають можливість виокремити такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) здійснення адміністративних процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) здійснення адміністративних процедур оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіації – позасудова процедура врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) адміністративне оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України.

Найбільш сучасним нормативним актом, який закладає основи досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів, є Закон України «Про адміністративну процедуру», прийнятий 17 лютого 2022 р. (реєстраційний номер 3475) [16], який Президент України підписав 13 червня 2022 р. Цей Закон набирає чинності 15 грудня 2023 р. У ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що під «адміністративною процедурою слід вважати 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» [16]. Ним закладено правові засади сутності та загального порядку здійснення адміністративних процедур; визначено принципи адміністративної процедури її учасників; розкрито сутність стадій адміністративної процедури; визначено процедуру вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, а розд. VI «Адміністративне оскарження» регламентує особливості оскарження прийнятого суб'єктом владних повноважень адміністративного акта в результаті адміністративної процедури,

а саме: право на оскарження, суб'єкт розгляду скарги, форму та зміст скарги, порядок її подання та розгляду. Попри високий рівень систематизації адміністративно-процедурних норм, цей Закон тільки частково регламентує процедуру досудового вирішення публічно-правового спору, предметом якого насамперед є рішення суб'єкта владних повноважень у формі адміністративного акта, сама його сутність вказує на те, що ним передусім регламентовано процедуру розгляду адміністративних справ, пов'язаних зі зверненням громадян або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з метою отримання адміністративної послуги, і законом урегульовано процедуру надання такої послуги. Тобто цим Законом тільки частково регламентовано порядок здійснення так званих «конфліктних адміністративних проваджень» як проваджень, пов'язаних з поданням та розглядом скарг на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а отже, тих які становлять основу досудового порядку вирішення публічно-правових спорів. Цей Закон регламентує загальну адміністративну процедуру, в тому числі щодо досудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів, яка включає такі стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних поноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження з її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляду та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання прийнятого акта.

На наше переконання, дещо інша процедура досудового вирішення адміністративно-правового спору урегульована адміністративно-деліктним законодавством, основу якого становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); Митний кодекс України; Податковий кодекс України та ін. Зокрема, розділами 3–5 КУпАП, які включають понад 100 статей, регламентовано процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення, а особливо позасудову процедуру оскарження рішення суб'єкта владних повноважень у формі застосування адміністративного акта – постанови у справі про адміністративне правопорушення про застосування адміністративного стягнення [17, с. 55–56]. Тут слід зазначити, що аналіз змісту гл. 24 КУпАП дає можливість зробити висновок про відсутність належного правового регулювання процедури досудового перегляду рішення у справі про адміністративне правопорушення, однак практика застосування адміністративно-деліктного законодавства вказує, що скарга

на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядається у порядку загального провадження щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення, відповідно, таке провадження включає в себе такі стадії: прийняття скарги та направлення її суб'єкту, уповноваженому здійснювати її розгляд; прийняття та реєстрація скарги; оцінка доказів, наведених у скарзі, та зібрання інших доказів; розгляд справи та винесення рішення (адміністративного акта); доведення рішення до заявника; забезпечення виконання рішення. Так, відповідно до ст. 293 КУпАП, «орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [18].

Слід звернути увагу на те, що досить слабкою з огляду на нормативно-правове регулювання є процедура позасудового вирішення публічно-правових спорів шляхом звернення до медіатора, яка урегульована Законом України «Про медіацію», що був прийнятий 16 листопада 2021 р. [19]. Відповідно до 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» [19]. Закон «Про медіацію» визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. 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 адміністративних справ. Попри те, що цей Закон регламентує процедуру медіації як одного із досудових (позасудових) способів вирішення публічно-правового спору, цю процедуру не можна віднести до адміністративних процедур, наведених вище, адже медіатор не є суб'єктом, наділеним владними повноваженням, тому доцільність процедури медіації в адміністративних, як і в кримінальних, справах ставиться іноді під сумнів, хоча така процедура ще не має значної практики для того, щоб оцінювати її ефективність, однак, має свої перспективи та право на існування як альтернативної процедури досудового вирішення публічно-правових спорів. З метою удосконалення процедури медіації, в тому числі і щодо позасудового вирішення адміністративно-правового спору,

в даному Законі доцільно більш детально регламентувати стадії процедури медіації, а саме визначити порядок: реєстрації заяви про вирішення спору засобом медіації (запровадження реєстру звернень до медіатора); укладання договору на проведення медіації; відкриття медіатором провадження у справі; збирання та оцінки доказів у справі; проведення переговорів та інших процедурних дій, спрямованих на вирішення спору; прийняття рішення в результаті розгляду справи; забезпечення виконання прийнятого рішення. В іншому випадку процедура медіації не матиме належного розвитку при позасудовому вирішенні спорів, оскільки Закон є базовим і закладає лише правові основи медіації, а не регламентує її процедуру.

Висновки

На підставі дослідження встановлено, що під процедурою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів слід розуміти законодавчо визначену послідовність дій суб'єкта владних повноважень або іншої уповноваженої особи, спрямовану на вжиття заходів щодо вирішення адміністративно-правового спору в позасудовому порядку. Слід виокремити такі альтернативні процедурні форми досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів: 1) адміністративна процедура розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) медіація – позасудова процедура врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) досягнення податкового компромісу при вирішенні податкових спорів відповідно до Податкового кодексу України; 5) адміністративне оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення у порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України.

Доведено, що найбільш повно зміст цієї процедури визначений у Законі України «Про адміністративну процедуру», що дає підстави виокремити такі її стадії: ініціювання адміністративного провадження (звернення зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень) та подання такої скарги безпосередньо суб'єкту, який наділений повноваженнями щодо її розгляду, або через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); прийняття, реєстрація скарги та відкриття провадження по її розгляду; дослідження обставин справи та збирання доказів; розгляд та вирішення справи; прийняття рішення у справі у формі адміністративного акта; доведення адміністративного акта до відома заявника; забезпечення виконання

прийнятого акта. Зміст процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, що виникають при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення, регламентовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України; Податкового кодексу України. Наголошено на необхідності удосконалення норм Закону України «Про медіацію», що регулюють процедуру позасудового вирішення публічно-правових спорів, шляхом визначення та змістовного наповнення стадій такої процедури.

Список використаних джерел

- [1] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.06.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
- [2] Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
- [3] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
- [4] Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 21 с.
- [5] Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 121–123.
- [6] Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
- [7] Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 34 с.
- [8] Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2(8). С. 106–111.
- [9] Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс : навч. посіб. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- [10] Коломоєць Т. О., Миронюк Р. В., Шарая А. А. Сутність та зміст процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 538–542. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/128>.
- [11] Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
- [12] Boiko I. V., Zuma O. T., Mekh Yu. V., Soloviova O. M., Somina V. A. Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Winter 2019. Vol. 10. No. 7. P. 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [13] Luk'yanets D., Markova O., Gurzhi T., Petritskyi A. Conceptual model of administrative procedure for Ukraine. *Astra Salvensis*. 2022. Year X, No. 1, P. 329-346. URL: <https://astrasalvensis.eu/blog/mdocs-posts/20-dmytro-lukyanets-olena-markova-taras->

gurzhi-andrii-petrivskyi-conceptual-model-of-administrative-procedure-for-ukraine (last accessed: 21.10.2023).

- [14] Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 4–9. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/myroniuk_9.pdf (дата звернення: 21.10.2023).
- [15] Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 11–15.
- [16] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
- [17] Миронюк Р. В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія і практика реалізації : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2014. 396 с.
- [18] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 07.11.2023).
- [19] Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51.

References

- [1] Administrative Judicial Code of Ukraine. (June 6, 2005). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 35-37, art. 446.
- [2] Komziuk, A.T., Bezvenko, V.M., & Melnyk, R.S. (2007). *Administrative Process of Ukraine* Kyiv: Pretsedent.
- [3] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative Acts: the Procedure for Adoption and Termination*. Kyiv: Konus-Yu.
- [4] Lahoda, O.S. (2007). *Administrative Procedure: Theory and Practice of Application*. Ph.D. Thesis. Irpin: National University of the State Tax Service of Ukraine.
- [5] Basova, Yu.Yu. (2014). Theoretical and legal analysis of the concept of "administrative procedure". *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*, 11, 1, 121-123.
- [6] Bukhanevych, O.M. (2015). The concept and essence of the procedure for providing administrative services. *Law and Society*, 5, 126-131.
- [7] Huberska, N.L. (2016). *Administrative procedures in the field of higher education* Ph.D. Thesis. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [8] Levchenko, O.V. (2015). Administrative procedure as a legal form of providing administrative services: concepts, features and correlation with related legal concepts. *Subcarpathian Law Herald*, 2(8), 106-111.
- [9] Halunko, V., Dikhtiiivskiy, P., & Kuzmenko, O. (2018). *Administrative law of Ukraine. Full course*. Kherson: OLDI-PLIuS.
- [10] Kolomoiets, T.O., Myroniuk, R.V., & Sharaia, A.A. (2022). The essence and content of the procedure for pre-trial settlement of administrative-legal disputes. *Legal Scientific Electronic Journal*, 12, 538-542. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/128>.
- [11] Boiko, I.V., Zyma, O.T., & Soloviova, O.M. (2017). *Administrative procedure: lecture notes*. I.V. Boiko (Ed.). Kharkiv: Pravo.
- [12] Boiko, I.V., Zyma, O.T., Mekh, Yu.V., Soloviova, O.M., & Somina, V.A. (2019). Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of*

Advanced Research in Law and Economics, 10(7), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).

- [13] Lukyanets, D., Markova, O., Gurzhii, T., & Petritskyi, A. (2022). Sonceptual model of administrative procedure for Ukraine. *Astra Salvensis*, X, 1, 329-346. Retrieved from <https://astrasalvensis.eu/blog/mdocs-posts/20-dmytro-lukyanets-olena-markova-taras-gurzhii-andrii-petrtskyi-conceptual-model-of-administrative-procedure-for-ukraine>.
- [14] Myroniuk, R.V. (2014). Modern scientific approaches to determining the place of administrative procedural law and process in the system of administrative law. *Journal of East European Law*, 9, 4-9. Retrieved from http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/11/myroniuk_9.pdf.
- [15] Huberska, N.L. (2015). Stages of administrative procedures: concepts and types. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 32(3), 11-15.
- [16] Law of Ukraine No. 2073-IX "About the Administrative Procedure". (February 17, 2022). (2022). *Official Gazette of Ukraine*, 4, art. 19.
- [17] Myroniuk, R.V. (2014). *Legal status of subjects of the administrative-delict process: theory and practice of implementation*. Dnipropetrovsk: Lira LTD.
- [18] Code of Ukraine on Administrative Offenses. (December 7, 1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
- [19] Law of Ukraine No. 1875-IX "On Mediation". (November 11, 2021). (2022). *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 7, art. 51.

Роман Вікторович Миронюк

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
49000, просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
e-mail: mironyk1977@ukr.net
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>

Станіслава Анатоліївна Миронюк

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
49000, просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна
e-mail: slava_M1979@ukr.net
ORCID <https://orcid.org/000-0001-6462-2173>

Roman V. Myroniuk

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Administrative Law,
Process and Administrative Activities
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
49000, 26, Gagarin Avenue, Dnipro, Ukraine
e-mail: mironyk1977@ukr.net
ORCID 0000-0002-9620-5451

Stanislava A. Myroniuk

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Tactics - Special Training
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
49000, 26 Gagarin Avenue, Dnipro, Ukraine
e-mail: slava_M1979@ukr.net
ORCID 000-0001-6462-2173

Рекомендоване цитування: Миронюк Р. В., Миронюк С. А. Поняття, зміст та види процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 128–143. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291781>.

Suggested Citation: Myroniuk, R.V., & Myroniuk, S.A. (2023). Concept, Content and Types of Procedures for Pre-Court Settlement of Administrative and Legal Disputes. *Problems of Legality*, 163. 128-143. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291781>.

Статтю подано / Submitted: 24.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023

Види учасників адміністративного провадження

Андрій Михайлович Школик*

Львівський національний університет імені Івана Франка,
Львів, Україна

*e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

Анотація

У статті здійснено спробу критичного аналізу нових норм Закону України «Про адміністративну процедуру», присвячених видам учасників адміністративного провадження. Актуальність дослідження зумовлено потребою в глибокому розумінні уповноваженими суб'єктами правозастосування положень, які вперше застосовуватимуться у численній кількості адміністративних проваджень. Метою статті є не лише поглиблення розуміння нових правових категорій, включених національним законодавцем до учасників адміністративного провадження, а й обґрунтування доцільності чи відсутності такої щодо їх виокремлення та окреслення варіантів майбутнього вдосконалення відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Задля цього в аналізі широко застосовано порівняльно-правовий метод, який дає змогу дослідити витоки та передумови виділення окремих видів учасників на базі загальноєвропейських стандартів та розробок зарубіжної правової доктрини, закріплених у відповідних законодавчих актах про загальну адміністративну процедуру. У результаті проведеного аналізу запропоновано практично повністю змінити застосовані в українському Законі поняття в частині суб'єктів, що беруть участь у загальному адміністративному провадженні. Рекомендовано зробити це не поспіхом, а лише після майбутнього фахового обговорення та напрацьованого в перший період після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» первинного досвіду його правозастосування.

Ключові слова: адміністративна процедура; суб'єктивне публічне право; законний (правовий) інтерес; адресат адміністративного акта; заінтересована особа.

Types of Participants in Administrative Proceedings

Andriy M. Shkolyk*

Ivan Franko National University of Lviv,
Lviv, Ukraine

*e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

Abstract

The paper attempts a critical analysis of the new norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", dedicated to the types of participants in administrative proceedings. The relevance of the study is due to the provision of a deeper understanding by the authorized subjects of law enforcement, which will be presented for the first time in a numeral administrative proceeding. At the same time, the article is aimed not only at a deepening of the understanding of new legal categories that have were included to participants in administrative proceedings by national legislator. Also, the expediency of their inclusion to participants is analyzed as well as possible of options for future improvement of the relevant norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" are proposed. For this, the comparative legal method is widely used in the analysis, which allows to investigate the origins and prerequisites for the selection of certain types of participants based on European administrative standards and the achievements of foreign legal doctrine, enshrined in the relevant legislative administrative procedure acts. As a result of the conducted analysis, it is recommended to change the concepts applied in the Ukrainian Law in the part of the entities that participate in the general administrative procedure almost completely. At the same time, it is recommended to do this not hastily, but only after the future professional commitment and the initial experience of its enforcement gained in the first period after the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

Keywords: administrative procedure; subjective public right; legal interest; addressee of an administrative act; involved person.

Вступ

Прийняття і набуття чинності наприкінці поточного року Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] зумовлює потребу детального правового аналізу багатьох його норм, особливо – нових для національного адміністративного законодавства. Значною мірою це стосується дослідження ролі та особливостей правового статусу суб'єктів адміністративної процедури: адміністративного органу, учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи (усі терміни – відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру»).

З огляду на назване широке коло потенційних суб'єктів адміністративної процедури в нашому дослідженні зосередимося на дещо вужчій категорії учасників адміністративного провадження, до якої належать, зокрема, цілком нові для адміністративного законодавства України поняття адресата адміністративного акта та заінтересованої особи.

Не є жодним секретом, що більшість положень нового Закону України «Про адміністративну процедуру» викладено на основі положень загальних актів (кодексів чи законів) про адміністративну процедуру окремих держав – нині членів Європейського Союзу, чимало з яких розроблялися протягом

багатьох років і детально обговорювались у фахових правових дискусіях та обґрунтовувались у наукових публікаціях. В Україні ж упродовж понад двадцятирічної історії відповідної нормопроектувальної діяльності і спроб її втілення в законодавство здебільшого наводилась аргументи щодо недоліків відсутності загального акта про адміністративну процедуру, доцільності ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (первинно – Адміністративно-процедурного кодексу) та його базових європейських стандартів [2]. Окремі ж інститути чи норми, звісно, за деякими винятками, зазнавали скрупульозного аналізу не так часто, а остаточною аргументом нерідко слугувала дієвість функціонування певної норми у правозастосовній практиці окремих держав-членів Європейського Союзу.

Остаточна редакція Закону «Про адміністративну процедуру» в Україні об'єктивно була сформульована внаслідок долучення до нормотворчого процесу вітчизняних експертів і незаперечно відрізняється від зарубіжних аналогів у деталях. Статті та норми Закону України «Про адміністративну процедуру», що визначають місце та специфіку процедурного статусу учасників адміністративного провадження, на перший погляд, лише дублюють відповідні положення зарубіжних актів (кодексів чи законів) про загальну адміністративну процедуру. Однак детальніший їх аналіз засвідчує певні відмінності та особливості, які спробуємо висвітлити в нашому дослідженні.

Метою цієї публікації є поглиблення розуміння нових правових категорій, включених українським законодавцем до учасників адміністративного провадження, а також обґрунтування доцільності/недоцільності їх виокремлення та окреслення варіантів майбутнього удосконалення відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: проаналізувати закріплені Законом України «Про адміністративну процедуру» категорії учасників адміністративного провадження; дослідити підходи зарубіжної адміністративно-правової доктрини та законодавства, які виступають передумовами надання статусу учасника адміністративного провадження і, зокрема, суб'єктивного публічного права та правового/законного інтересу; сформулювати пропозиції щодо майбутнього удосконалення видів учасників адміністративного провадження у майбутній оновленій редакції українського акта про загальну адміністративну процедуру.

Матеріали та методи

Правове забезпечення адміністративної процедури в актах українського законодавства до останнього часу мало доволі багато прогалин, а системного врегулювання фактично не існувало. Лише окремі адміністративно-про-

цедурні норми містились у загальному для усіх органів публічної влади Законі України «Про звернення громадян», наприклад, закріплені у його ст. 18 процедурні права громадян при розгляді заяв чи скарг [3]. На відміну від зазначеного Закону (який має бути ухвалений у суттєво оновленій редакції), новий Закон України «Про адміністративну процедуру» містить окрему главу про учасників адміністративного провадження, їх види та правовий статус. Інакше кажучи, у цих (та багатьох інших) положеннях цього Закону запроваджено цілий ряд нових для національного законодавства правових категорій та норм, і такі новації варто обґрунтувати, у будь-якому випадку – пояснити для потенційних суб'єктів правозастосування.

Наукові дослідження в юридичній сфері мають на меті обґрунтування доцільності заміни існуючих або ж запровадження цілком нових правових інститутів чи норм. Однак у більшості публікацій українських науковців як з тематики учасників адміністративного провадження, так і з інших інститутів загальної адміністративної процедури, до цього часу знаходимо переважно згадане пояснення призначення та змісту нових юридичних норм Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Такий стан вважаємо необхідним для правової просвіти, але не достатнім для адміністративно-правової науки, призначеної здійснювати пошук досконаліших та ефективніших моделей публічного адміністрування та його правового забезпечення.

Як зазначалось у вступі, більшість із запроваджених новацій Закону України «Про адміністративну процедуру» сформульовано на основі актів зарубіжного законодавства. Тому в цьому дослідженні очевидним є використання порівняльно-правового методу, що включатиме висвітлення схожих норм в актах (законах чи кодексах) про загальну адміністративну процедуру держав-членів Європейського Союзу, до права якого в цілому адаптується законодавство України протягом двох останніх десятиліть [5], також із використанням кращих зразків національного законодавства держав-членів названого міждержавного утворення.

До цього варто додати, що глибинний зміст і переваги запровадження тієї чи іншої юридичної норми у зарубіжних державах, на які орієнтуємо українське законодавство, свого часу були предметом тривалих наукових дискусій у цих державах. Тому в цій публікації потрібно звернутися безпосередньо до зарубіжних доктринальних розробок з теорії адміністративної процедури, включаючи відомі підходи до визначення суб'єктного складу адміністративного провадження. Зокрема, буде з'ясовано сутність правових понять, які стали основою для поділу суб'єктів адміністративної процедури на учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду

справи, а саме: недостатньо відомої вітчизняним фахівцям категорії суб'єктивного публічного права, а також значно більше знаного в Україні поняття законного інтересу.

Оскільки метою цієї публікації є не лише пояснення сутності та призначення запровадженого правового регулювання, але й вироблення рекомендацій щодо майбутнього покращання окремих приписів Закону України «Про адміністративну процедуру», у дослідженні використано й інші загальнонаукові методи пізнання, для прикладу, логіко-семантичний та логіко-юридичний – для з'ясування витоків окремих аналізованих нами категорій Закону України «Про адміністративну процедуру» та формулювання пропозицій щодо їх удосконалення в майбутньому.

Результати та обговорення

Поділ учасників адміністративного провадження згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» та його модифікація

В адміністративному провадженні (яке необхідно чітко відмежувати від судового провадження в адміністративних справах) відповідно до норм нового Закону України «Про адміністративну процедуру» беруть або ж можуть брати *участь* такі види суб'єктів: адміністративний орган; учасники адміністративного провадження; особи, які сприяють розгляду справи.

Інакше кажучи, *учасниками* адміністративного провадження правильно було б назвати всі три зазначені категорії суб'єктів загальної адміністративної процедури з огляду на їх потенційну чи обов'язкову (напевно – стосовно адміністративного органу) *участь* у процедурі. Однак законодавець не відніс до учасників адміністративного провадження сам адміністративний орган, що розглядає та вирішує справу, а також осіб, які сприяють їй розгляду. Обидва зазначені види суб'єктів характеризує відсутність особистої заінтересованості у результатах розгляду справи.

При цьому заінтересованість варто розглядати лише в матеріально-правовому розумінні, адже адміністративний орган *ex officio* має процедурний інтерес у належному вирішенні справи відповідно до його компетенції та окремих законодавчих вимог. А от особи, які сприяють розгляду справи, взагалі не мають (точніше, не повинні мати) жодної заінтересованості у результаті такого розгляду, тобто прийнятті адміністративного акта певного змісту.

Виходячи з наведеного, основною ознакою закріпленої Законом України «Про адміністративну процедуру» категорії учасників адміністративного провадження є наявність у них особистої (передусім матеріально-правової) *заінтересованості* в належному розгляді справи та прийнятті відповідного

адміністративного акта. Однак, знову ж таки, український законодавець не надто керувався формальною логікою та системним підходом, виділивши *заінтересованих* осіб у вузькій, окремий вид учасників адміністративного провадження. Адже наявність як матеріально-правової, так і процедурної заінтересованості у другій групі учасників – адресатів адміністративного акта не викликає жодного сумніву. Фактично вони є найбільш заінтересованими особами в адміністративному провадженні.

Зазначені термінологічні зауваження не можна розглядати як критичні для майбутньої практики правозастосування, проте закріплений понятійний ряд у багатьох випадках вимагатиме додаткового пояснення при вивченні та аналізі відповідних норм усіма суб'єктами загальної адміністративної процедури. Хоча у перспективі, при ґрунтовному перегляді Закону України «Про адміністративну процедуру», використані в його існуючій редакції, поняття варто переглянути. На наш погляд, доцільною є така заміна термінів у частині суб'єктів адміністративної процедури:

- 1) загальною категорією могли б стати *учасники* адміністративного провадження, що включатиме адміністративний орган та особу (осіб); зміст обох термінів, до речі, розкривається у ст. 2 чинної редакції Закону України «Про адміністративну процедуру» та й використовується далі у його нормах; як адміністративний орган, так і особа беруть *участь* в адміністративному провадженні;
- 2) вузьку категорію *особи* варто поділити на дві складові: заінтересованих осіб та осіб, які сприяють розгляду справи (які, відповідно, заінтересованості в результатах такого розгляду не мають);
- 3) категорію *заінтересованих осіб*, у свою чергу, поділяємо на *сторону/сторін* і *третіх* осіб (як їх називають у судових процесах та в актах про загальну адміністративну процедуру багатьох держав [6, с. 57]) або як варіант – *інших заінтересованих* осіб; поняття сторони є достатньо поширеним у зарубіжному адміністративно-процедурному законодавстві та видається вдалішим від закріпленого в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття адресата адміністративного акта, що стосується уже стадії прийняття рішення і до якого може не дійти на практиці у зв'язку із закриттям адміністративного провадження.

Пропонована заміна термінів на описаний, більш системний, ряд категорій потребує істотного оновлення, фактично – нової редакції відповідної глави українського акта про загальну адміністративну процедуру і висвітлюється лише в контексті *de lege ferenda*. Тому далі в нашому дослідженні повернемося до юридичного аналізу наявного в редакції Закону України «Про адмі-

ністративну процедуру» поняття учасників адміністративного провадження та, відповідно, їх видів.

Передумови надання статусу учасника адміністративного провадження. Суб'єктивне публічне право та правовий (законний) інтерес

Законодавець базово поділив учасників адміністративного провадження на дві групи: адресатів (адміністративного акта) і заінтересованих осіб. Як уже зазначалось, їх об'єднує заінтересованість у результаті розгляду та вирішення справи, відповідному адміністративному акті.

Водночас закріплене в Законі України «Про адміністративну процедуру» визначення обох видів учасників адміністративного провадження є дещо ширшим і передбачає належність до них осіб, на *право, свободу* чи законний *інтерес* яких впливає або може вплинути адміністративний акт. Адже законодавча дефініція адресата, що відрізняється словами «...вирішується в адміністративному акті», охоплюється цим визначенням, хоча й містить особливість щодо впливу адміністративного акта також і на реалізацію визначеного законом *обов'язку* певної особи.

Іншими словами, для встановлення процедурного статусу учасника адміністративного провадження потрібно з'ясувати, чи врегульовує або впливає на їхні права, свободи, законні інтереси чи обов'язки майбутній адміністративний акт. Обов'язок такого з'ясування покладається на адміністративний орган та його посадових осіб. Як зазначає з цього приводу німецький дослідник і суддя Л. Брокер, для адміністративного органу важливо ідентифікувати і враховувати, хто, крім нього самого як виконавця процедури, є учасником і, відповідно, суб'єктом із самостійними правами та обов'язками в адміністративній процедурі [7, с. 22]. Відповідно, у ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру» численні процедурні права надаються саме учасникам адміністративного провадження, чого не можна сказати про іншу групу суб'єктів – осіб, які сприяють розгляду справи.

Віднесення особи до учасників адміністративного провадження є відносно простішим щодо потенційних адресатів адміністративних актів. У адміністративних провадженнях з надання адміністративних послуг питання взагалі не має викликати труднощів: особа, що звернулася до адміністративного органу, набуває статусу учасника, який у результаті розгляду та вирішення справи стає адресатом адміністративного акта. А ось в інспекційних провадженнях в окремих випадках складніше визначити майбутнього адресата, наприклад, коли уповноважений адміністративний орган вирішує усунути з проїжджої частини старий автомобіль без знаків відповідної державної реєстрації, що не дає змоги встановити останнього власника. Хоча варто

зауважити, що подібні приклади у практиці діяльності адміністративних органів є доволі рідкісними.

У свою чергу, встановлення адміністративним органом передумов надання статусу заінтересованої особи видається складнішим. Повертаючись до Закону України «Про адміністративну процедуру», зазначимо, що характеристиками, які передбачають набуття такого правового статусу, є фактичний або ж потенційний вплив майбутнього адміністративного акта на їх *право, свободу чи законний інтерес*. Тобто національний законодавець передбачив три формально відокремлені цінності, зміст яких варто з'ясувати детальніше.

Починаючи такий аналіз, зазначимо, що в зарубіжній доктрині адміністративно-процедурного права розроблено, а потім застосовано в законодавстві та правозастосовній практиці окрему теорію щодо наявності в потенційних учасників адміністративного провадження *суб'єктивного публічного права*. Витоки цього поняття сягають часів Великої Французької революції, коли держава гарантувала індивіду «права на захист від держави» [8, с. 27].

Вже у ХХ ст. об'єктивно настав новий етап еволюції та значення суб'єктивного публічного права, зумовлений, зокрема, впливом першої австрійської кодифікації адміністративно-процедурного законодавства 1925 р. Ця кодифікація була чималою мірою використана в національному законодавстві утворених після припинення існування Австро-Угорської імперії державах, включаючи Республіку Польща, юрисдикція якої поширювалася на західні землі сучасної України.

Пояснюючи положення тодішнього акта про загальну адміністративну процедуру, доцент Львівського університету В. Клоновецькі ще в 1938 р. писав у присвяченій сторонам адміністративного провадження науковій праці: «Правовий припис, який надає заінтересованій особі можливість вимоги певної поведінки влади, створює для цієї особи суб'єктивне публічне право [9, с. 172].

У публікаціях сучасних австрійських науковців підхід до аналізованого поняття загалом не надто відрізняється: «Суб'єктивне публічне право – це надана індивідууму правомочність вимагати від держави вчинення певної дії з метою захисту своїх інтересів» [8, с. 29]. Закріплення в адміністративно-процедурних нормах права вимоги заінтересованої особи до публічної влади має на меті не лише задоволення її індивідуального суб'єктивного права (як у цивільному законодавстві), а розглядається у значно ширшому контексті. Як зазначає австрійський суддя та дослідник П. Квоста, «надання суб'єктивних публічних прав окремим громадянам значно розширює набір інструментів, покликаних забезпечити законність діяльності адміністратив-

них органів... Таким чином, індивідуум стає "помічником" або "підручним" публічного інтересу» [8, с. 28]. Адже якщо позиція громадянина в адміністративному провадженні вплине на правомірність майбутнього рішення, яке стосуватиметься й інших осіб, то зрештою задовольняється і публічний інтерес.

За загальним правилом саме наявність в особи суб'єктивного публічного права є передумовою надання їй статусу заінтересованої особи в адміністративному провадженні. Згаданий П. Квоста також указує на тенденцію австрійського законодавця останніх десятиліть додатково надавати у різних законах статус учасника також організаціям, які безпосередньо не є носіями суб'єктивних публічних прав. Наприклад, спеціалізованому органу з нагляду за дотриманням трудового законодавства в частині охорони прав працівників, а також – екологічним об'єднанням, що мають у своєму складі не менш як 100 членів [8, с. 28]. У цьому контексті звернемо увагу, що й Закон України «Про адміністративну процедуру» в ч. 1 ст. 59 передбачає можливість залучення представників громадських об'єднань до адміністративних проваджень з великою кількістю осіб, якщо це передбачено актами спеціального законодавства. І хоча це безпосередньо не закріплено в цій статті, із її комплексного аналізу випливає, що таким громадським об'єднанням може надаватися статус заінтересованої особи.

Повертаючись до базового окреслення в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття заінтересованої особи, ще раз наголосимо на наявності у ньому трьох категорій, на які негативно впливає або може вплинути адміністративний акт: *право, свобода та законний інтерес*. На нашу думку, наявність в особи суб'єктивного публічного права вимагати від публічної влади вчинення певних дій чи прийняття рішень може стосуватися реалізації та захисту як прав, так і свобод такої особи. І хоча у загальній теорії права та Конституції України права і свободи розмежовують, це близькі в юридичному значенні поняття.

А от зміст закріпленої українським законодавцем третьої категорії *законного інтересу* варто з'ясувати окремо. Тут принагідно зауважимо, що таке чи подібні поняття в теорії публічного права є продуктом переважно континентальної правової доктрини. Адже, наприклад, в американському юридичному словнику *Black's Law Dictionary* поняття законного інтересу взагалі тлумачиться лише в контексті приватного права як встановлена законом максимальна відсоткова ставка у контракті [10, с. 894].

Передусім звернемо увагу, що, на відміну від Закону України «Про адміністративну процедуру» із його доволі складним рядом названих юридичних

категорій для визначення учасників, у ч. 2 ст. 13 німецького Закону про адміністративну процедуру урегулювання можливості залучення до адміністративного провадження інших осіб як учасників здійснено із використанням дотичного єдиного (*sic!*) поняття *правового інтересу* (нім. *rechtliche Interessen*) [11]. Поняття правового інтересу вживається також при визначенні сторони (за Законом України «Про адміністративну процедуру» – учасника) у ст. 8 австрійського Загального закону про адміністративну процедуру, щоправда, поряд із «правовою вимогою» (нім. *Rechtsanspruches*) [12] та ст. 29 польського Кодексу адміністративного провадження [13].

Водночас в юридичній науці та адміністративно-процедурному законодавстві багатьох європейських держав поняття правового або ж законного інтересу вживається поряд із окресленою вище категорією суб'єктивного публічного права, хоча й відокремлено від неї. Зокрема, португальський адміністративно-процедурний акт визначає як уповноважених на ініціювання провадження та участь у ньому осіб, які диспонують суб'єктивними правами або охоронюваними законом інтересами (порт. *direitos subjectivos ou interesses legalmente proteigos*), а також організації політичного та професійного характеру, предмет діяльності яких полягає в охороні таких інтересів. Як стверджує польський дослідник теорії адміністративної процедури З. Кмечяк, витоки цього поділу базуються на розробленій в італійській правовій доктрині формулі подвійної юрисдикції (італ. *doppia giurisdizione*), що виражається словами: *diritti soggettivi – interessi legittimi*. Перше з цих окреслень належить до суб'єктивних прав особи, а вже друге – до її правових інтересів, крім них виділяють також обов'язки (італ. *obbligi*) та звичайні інтереси (італ. *interessi semplici*), при цьому останні не підлягають судовому захисту [14, с. 179].

Вбачається, що саме ця непростя теорія чималою мірою знайшла безпосереднє відображення в Законі України «Про адміністративну процедуру» при визначенні статусу учасників адміністративного провадження. Тому для нашого розуміння варто з'ясувати, у чому полягає розмежування суб'єктивного публічного права та законного інтересу, адже вони є окремими передумовами, які враховуються при наданні адміністративним органом особі процедурного статусу учасника.

З цього приводу процитуємо опис напрацювань італійських науковців у професора З. Кмечяка: «...про існування *суб'єктивного права* можна говорити лише тоді, коли певну норму встановлено задля охорони *індивідуального інтересу*. Якщо ж це положення впроваджено задля реалізації загального блага (*публічного інтересу*), маємо справу з індивідуальним *правовим інте-*

ресом... За змістом такий інтерес походить від публічного інтересу, у зв'язку з чим використовує слабші (часткові) правові гарантії – наділена ним особа має право виступати з вимогою (італ. *pretensivo*) або запереченням (італ. *oppositivo*)» [14, с. 179].

Інакше кажучи, відповідно до базованого на розробках італійської правової доктрини, розмежування суб'єктивного публічного права і правового інтересу полягає в тому, чи учасник адміністративного провадження реалізує лише свої приватні (індивідуальні) інтереси, чи також і публічний інтерес. Наприклад, у провадженні щодо видачі дозволу на будівництво особою ще кількох поверхів власного індивідуального будинку мешканці сусідніх будівель матимуть лише приватний інтерес (відповідно, суб'єктивне публічне право), оскільки таке будівництво зменшуватиме кількість сонячних годин у їх помешканнях. Однак якщо ці самі мешканці сусідніх будівель виступатимуть проти видання дозволу на будівництво потенційно шкідливого для екології підприємства, то вони уже діють як у своїх приватних інтересах, так і задля публічного інтересу (відповідно, матимуть, правовий інтерес за висвітленим доктринальним поділом).

Описана теоретико-правова конструкція розмежування суб'єктивного публічного і правового інтересу не витримує критики уже при першому її проектуванні на правозастосовну практику. В обох наведених прикладах мешканці сусідніх будівель, які за термінологією Закону України «Про адміністративну процедуру» набувають статусу заінтересованої особи, можуть *вимагати* від уповноваженого адміністративного органу вчинення певних дій та/або прийняття рішень відповідно до правових приписів адміністративно-процедурного законодавства. У цьому ж контексті процедурні права та обов'язки заінтересованих осіб в адміністративному провадженні не відрізняються залежно від того, чи набули вони його на підставі суб'єктивного публічного права, чи правового інтересу (законного інтересу за Законом України «Про адміністративну процедуру»). Більше того, наведена вище характеристика суб'єктивного публічного права в австрійській правовій доктрині незаперечно охоплює ситуації, коли залучення до адміністративної процедури заінтересованих осіб допомагає реалізовувати не лише індивідуальний, а й публічний інтерес.

Отже, окреслене розмежування категорій суб'єктивного публічного права та правового інтересу не видається до кінця послідовним і достатнім для покладення його в основу відповідних норм адміністративно-процедурного законодавства. Не надто перебільшуючи, цілком реальною на практиці є ситуація, коли приватна особа в адміністративному провадженні стверджу-

ватиме, що задоволення її індивідуального інтересу служить і публічному інтересу.

З огляду на наведене, ще раз наголосимо на уніфікованому підході німецького законодавця, який при закріпленні можливості долучення до процедури інших осіб використовує єдину категорію правового інтересу: «Адміністративний орган може залучати до участі в адміністративній процедурі за власною ініціативою або на підставі їх заяви як учасників тих осіб, чий *правові інтереси* можуть бути зачеплені результатом процедури» [11].

На нашу думку, українському законодавцю (звичайно ж, *de lege ferenda*) доцільно також спростити правове регулювання та застосувати в майбутньому оновленому Законі України «Про адміністративну процедуру» схожий уніфікований підхід. Логіка використання категорії «правовий інтерес» при закріпленні статусу учасників адміністративного провадження полягає в тому, що воно є ширшим і охоплює врахування як індивідуальних інтересів, так і публічного інтересу, які доволі складно розмежувати на практиці. Звичайно, тут можна дискутувати і наводити як аргументи наявні відмінності понять «право» та «інтерес». Однак, на нашу думку, законодавець повинен керуватися також критеріями простоти і зрозумілості закону для практики правозастосування, адже категорія права через її широту завжди потребуватиме додаткового тлумачення.

Характеристика окремих видів учасників адміністративного провадження

Перед тим, як звузити предмет нашого дослідження до аналізу окремих видів учасників адміністративного провадження, звернемо увагу на ще одне використане в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття *особи*. У науково-практичному коментарі до аналізованого законодавчого акта стверджується, що «загалом можна поставити знак рівності між категоріями “особа” та “учасник адміністративного провадження”» [15, с. 38]. З цією тезою можна погодитись лише частково з огляду на наявність у Законі України «Про адміністративну процедуру» іншої категорії – *осіб*, які сприяють розгляду справи.

Не зациклюючись на цьому нюансі, зосередимо свою на увагу на тлумаченні поняття *особи*, викладеного в п. 8 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», в якій під особою законодавець розуміє фізичну особу (громадянина України, іноземця чи особу без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізичну особу-підприємця, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридичну особу [1]. Відповідно, учасниками адміністративного провадження у розумінні

Закону України «Про адміністративну процедуру» можуть бути усі перераховані види осіб.

З метою порівняльного-правового аналізу звернемося до схожих категорій у міжнародно-правових документах та актах про загальну адміністративну процедуру окремих держав-членів Європейського Союзу. Передусім в основоположній Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи *Rec 2007(7)* про добре адміністрування вжито поняття приватної особи, під якою потрібно розуміти індивідуумів та юридичних осіб відповідно до приватного права [16]. У національних законодавчих актах про адміністративну процедуру з різних частин нашого континенту практично повсюдно міститься ще конкретніше відсилання – до норм *цивільного* права або навіть цивільних кодексів при визначенні правоздатності та дієздатності особи в адміністративному провадженні. Зокрема, таку норму знаходимо в параграфі 9 австрійського [12], ст. 3 іспанського [17], ст. 12 естонського [18] актів про загальну адміністративну процедуру. Заради повної картини додамо, що норма австрійського закону передбачає також можливість закріплення іншого регулювання у спеціальних нормах та правилах [19].

У будь-якому випадку, як загальноєвропейський стандарт, так і застосовані підходи в окремих державах не вигадують у цьому разі нових для публічного права конструкцій, а використовують усталені цивільно-правові. Тому і нам для деталізації розуміння того, хто може бути учасником адміністративного провадження за Законом України «Про адміністративну процедуру», окрім згаданого вище поняття особи у ньому, потрібно звернутися до норм Цивільного кодексу України.

Перші три види осіб у дефініції особи в Законі України «Про адміністративну процедуру»: фізичні особи, фізичні особи-підприємці та громадські об'єднання без статусу юридичної особи, – не мають стосунку до публічного сектору, а тому їх належність до приватних осіб не викликає жодного сумніву. А от з юридичними особами ситуація є складнішою і потребує пояснення. Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права» [19]. Виходячи із статусних законодавчих актів (наприклад, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») та статей 167–169 того ж Цивільного кодексу, до юридичних осіб публічного права належать принаймні дві великі групи суб'єктів права: органи державної влади та органи місцевого самоврядування; державні та комунальні підприємства, навчальні заклади тощо [19].

Із цих положень випливає, що учасниками адміністративного провадження номінально можуть бути не лише *stricto sensu* приватні особи, а й органи та організації публічного сектору. Наприклад, коли орган місцевого самоврядування отримує від уповноваженого адміністративного органу в містобудівній сфері необхідні дозвільні документи на будівництво нового приміщення для Центру надання адміністративних послуг. У результаті відповідного адміністративного провадження адресатом адміністративного акта буде саме орган місцевого самоврядування, який об'єктивно належить до суб'єктів публічного сектору. Ігнорувати такі приклади не видається правильним, незважаючи на їх не надто велику численність, адже у більшості адміністративних проваджень учасниками виступатимуть фізичні особи або ж юридичні особи приватного права.

З огляду на наведене, часто проголошувану формулу, що Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини між адміністративними органами (органами публічної адміністрації) та приватними особами [15, с. 22] необхідно, як мінімум, підкоригувати. Більш точним буде варіант, що Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини, які виникають переважно (здебільшого) між адміністративними органами і приватними особами. Адже статусу учасника адміністративного провадження на практиці можуть набувати різні суб'єкти публічного сектору, як органи публічної влади, так і державні/комунальні підприємства та установи.

Наприкінці цього дослідження звернемося ще до одного, вужчого питання поділу учасників адміністративного провадження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». У ст. 27 серед адресатів адміністративного акта названо, зокрема, три категорії осіб: заявників; осіб, стосовно яких адміністративний орган ініціював адміністративне провадження; скаржників.

До цього закріпленого у Законі України «Про адміністративну процедуру» поділу та змістовного наповнення норм про учасників адміністративного провадження виникає одразу кілька зауважень. По-перше, тут міститься два види, які володіють скороченою назвою (заявник і скаржник), а третій – особа, стосовно якої ініційоване адміністративне провадження, такої скороченої назви не має. По-друге, перші два види стосуються початкових трьох стадій адміністративного провадження (ініціювання, підготовки справи та розгляду і вирішення справи), а третій, скаржник, – четвертої факультативної стадії (за ідеєю законодавця). Якщо навіть застосовувати критерій стадії, на якій вступає у провадження певний учасник, було б послідовним

по-особливому назвати учасника і в п'ятій, останній обов'язковій, стадії – виконання адміністративного акта. По-третє, визначення скаржника як особи, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою, може мати принаймні два тлумачення: учасника, що ініціює адміністративне провадження поданням скарги, та учасника, що оскаржує вже прийнятий адміністративний акт. По-четверте, закріплений у Законі України «Про адміністративну процедуру» перелік підвидів адресатів адміністративного акта не є вичерпним, що також не сприяє правовій визначеності.

Отже, описаний і певною мірою заплутаний поділ учасників на адресатів і окремі їх підвиди не виглядає послідовним і в перспективі також мав би бути змінений. На нашу думку, із Закону України «Про адміністративну процедуру» його можна взагалі вилучити, запровадивши, як уже пропонувалось попередньо, єдину правову категорію сторони, яка разом із третіми особами (іншими заінтересованими особами) становитиме групу учасників адміністративного провадження, заінтересованих у прийнятті певного адміністративного акта.

Висновки

Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює цілий ряд новацій щодо видів учасників адміністративного провадження і їх правового статусу. Однак застосовані у ньому ключові терміни та їх відмежування не є до кінця логічними і послідовними.

Тому в перспективі, при ґрунтовному перегляді змісту Закону України «Про адміністративну процедуру», використані в його редакції поняття і їх співвідношення між собою варто переглянути. На наш погляд, доцільною є така термінологічна модифікація в частині суб'єктів адміністративної процедури:

- 1) загальною категорією могли б стати учасники адміністративного провадження, що включатиме адміністративний орган та особу (осіб), адже об'єктивно і адміністративний орган, і особа беруть участь в адміністративному провадженні;
- 2) вужчу категорію особи варто поділити на дві складові: заінтересованих осіб та осіб, що сприяють розгляду справи (які, відповідно, заінтересованості в результатах такого розгляду не мають);
- 3) категорію заінтересованих осіб, у свою чергу, поділяємо на сторону/сторін і третіх осіб або ж, як варіант, – інших заінтересованих осіб;
- 4) доцільно вилучити із розділу II Закону України «Про адміністративну процедуру» загальне поняття адресата адміністративного акта, що стосується уже стадії прийняття рішення і до якого може не дійти на практиці

у зв'язку із закриттям адміністративного провадження, а також поняття скаржника, що в існуючому варіанті законодавчого закріплення може по-різному тлумачитись.

Нааявні правові конструкції, за допомогою яких визначаються поняття різних видів учасників адміністративного провадження (адресата, заявника, скаржника, заінтересованої особи) в існуючій редакції Закону України «Про адміністративну процедуру» сформульовано невиправдано складно. Зокрема, понятійний ряд: права, свободи, законні інтереси та обов'язки, реалізація та захист яких виступають передумовами набуття статусу учасника адміністративного провадження, доцільно спростити. Як оптимальний варіант, тут можна застосувати єдину категорію правового інтересу, адже це поняття є ширшим і охоплює врахування як індивідуальних інтересів, так і публічного інтересу, які перетинаються на практиці і їх не завжди можна чітко розмежувати.

При цьому робити це варто не поспіхом, а лише після майбутнього фахового обговорення та напрацьованого у перший період після набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» первинного досвіду його правозастосування уповноваженими адміністративними органами, а також висновків із практики вирішення відповідних публічно-правових спорів адміністративними судами України.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info (дата звернення: 01.12.2023).
- [2] Boiko, I. V., Zuma, O. T., Mekh, Y. V., Soloviova, O. M., Somina, V. A. Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Vol. 10(7). P. 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [3] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.12.2023).
- [4] Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: Посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 76 с. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/10/20/20221020092133-70.pdf> (дата звернення: 01.12.2023).
- [5] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 01.12.2023).
- [6] Закон Республіки Вірменія «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження» від 18.02.2004 р. [рос. мовою] URL: <http://www>.

- cis-legalreform.org/publication/administrative-law/armenia-administrativeprocedure-code.ru.html.
- [7] Брокер Л. Участники административной процедуры. *Ежегодник публичного права 2020. Участники административной процедуры и административного процесса*. Москва : Инфотропик Медиа, 2020. 276 с.
- [8] Квоста П. В поисках субъективного права в публичном праве. Об условиях участия третьих лиц в административной процедуре. *Ежегодник публичного права 2020. Участники административной процедуры и административного процесса*. Москва : Инфотропик Медиа, 2020. 276 с.
- [9] Klonowiecki W. Strona w postępowaniu administracyjnym. Lublin, 1938.
- [10] *Black's Law Dictionary* / by Henry Campbell Black. 6th ed, St. Paul : West Publishing Co., 1990, 1657 p.
- [11] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_24.html (last accessed: 01.12.2023).
- [12] *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)*. Österreich. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1991_51/ERV_1991_51.html (last accessed: 01.12.2023).
- [13] *Kodeks postępowania administracyjnego (KPA)*. Rzeczpospolita Polska. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf> (last accessed: 01.12.2023).
- [14] Kmieciak Z. *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa : Wolters Kluwer SA, 2014. 452 p.
- [15] Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с.
- [16] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. *The Committee of Ministers of the Council of Europe*. URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> (last accessed: 01.12.2023).
- [17] Law 39/2015 of the Kingdom of Spain, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations (English version). URL: <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20SpainLaw%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf> (last accessed: 01.12.2023).
- [18] Administrative Procedure Act of the Republic of Estonia (official translation into English). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide> (last accessed: 01.12.2023).
- [19] Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 01.12.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info.
- [2] Boiko, I.V., Zuma, O.T., Mekh, Y.V., Soloviova, O.M., & Somina, V.A. (2019). Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 10(7), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).

- [3] Law of Ukraine No. 393/96 "On citizen's appeals". (October 2, 1996). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
- [4] Tymoshchuk, V., Boiko, I., Shkolyk, A., & Shkolnyi, Ye. (2022). *Law "On Administrative Procedure": general transparent rules of interaction between the state and citizens and businesses: Guide for public officers*. Kyiv. Retrieved from <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/10/20/20221020092133-70.pdf>.
- [5] Law of Ukraine No. 1629-IV "On state program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union". (March 18, 2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.
- [6] Law of the Republic of Armenia "On the Basics of Administrative Activity and Administrative Proceedings". (February 18, 2004). <http://www.cis-legalreform.org/publication/administrative-law/armenia-administrativeprocedure-code.ru.html>.
- [7] Brocker, L. (2020). Participants in administrative procedure. In *Participants in the administrative procedure and administrative process* (pp. 13-23). Moscow: Infotropic Media.
- [8] Chwosta, P. (2020). Looking for subjective rights in public law, Preconditions for the participation of third parties in administrative procedure. In *Participants in the administrative procedure and administrative process* (pp. 24-37). Moscow: Infotropic Media.
- [9] Klonowiecki, W. (1938). *Strona w postępowaniu administracyjnym*. Lublin.
- [10] *Black's Law Dictionary*. (1990). By Henry Campbell Black. 6th ed, St. Paul: West Publishing Co.
- [11] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Bundesrepublik Deutschland. Retrieved from https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_24.html.
- [12] *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)*. Österreich. Retrieved from: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_51/ERV_1991_51.html.
- [13] *Kodeks postępowania administracyjnego (KPA)*. Rzeczpospolita Polska. Retrieved from: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>.
- [14] Kmiecik, Z. (2014). *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- [15] Tymoschuk, V. (Ed.). (2023). *Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine «On administrative procedure»*. Kyiv. Retrieved from https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/lap_commentary_web-1.pdf.
- [16] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. In *The Committee of Ministers of the Council of Europe*. Retrieved from <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.
- [17] Law 39/2015 of the Kingdom of Spain, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations (English version). Retrieved from <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20SpainLaw%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf>.
- [18] Administrative Procedure Act of the Republic of Estonia (official translation into English) URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide>.
- [19] Civil Code of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

Андрій Михайлович Школик

доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права,
юридичний факультет
Львівський національний університет імені Івана Франка
79000, вул. Січових Стрільців, 14, Львів, Україна
e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8215-2715

Andriy M. Shkolyk

Doctor of Law,
Professor of the Department of Administrative and Financial Law,
Faculty of Law
Ivan Franko National University of Lviv
79000, 14 Sichovyyh Striltsiv Str., Lviv, Ukraine
e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8215-2715

Рекомендоване цитування: Школик А. М. Види учасників адміністративного провадження. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 144–162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705>.

Suggested Citation: Shkolyk, A.M. (2023). Types of Participants in Administrative Proceedings. *Problems of Legality*, 163, 144-162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705>.

Статтю подано / Submitted: 18.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Administrative Silence as the Challenge in Regulation of Administrative Proceedings. Best Practices and Successful Measures Adopted by Selected EU Countries in the Context of Ukrainian Law "On Administrative Procedure"

Jowanka Jakubek-Lalik*

University of Warsaw,
Warsaw, Poland

*e-mail: j.jakubek@uw.edu.pl

Abstract

The issue of administrative silence is a significant challenge not only for the countries undergoing structural legal reforms, but also in established democracies with stable rule of law systems. Administrative inaction or delayed activity pose serious problems for the citizens, impact their individual rights, but also questions the overall effectiveness of public administration. In general, two models of addressing this case of maladministration are adopted: the negative (where silence means tacit rejection) and positive (where silence means approval). However, in practice of many countries, the solutions are mixed and much more complex. The effective way of dealing with administrative silence seems to be a matter of practice of public administration bodies, good cooperation with administrative courts, and respectful approach to individual rights of the citizens. Ukraine is currently undergoing a major reform of administrative procedure. The newly adopted and currently implemented Law on Administrative Procedure (LAP) provides a comprehensive approach to regulation of administrative proceedings and addresses many challenges relating to the operation of public administration. It is important to test the new solutions and observe how they function in practice, as well as to identify potential weaknesses and possibilities for improvement. Administrative silence, as a substantial challenge to the proper functioning of public administration, needs to be effectively addressed by the legal norms and practice, possibly with the inspiration of the good practices from the other European countries.

Keywords: administrative silence; administrative procedure; rule of law; administrative proceedings; public administration.

Мовчання адміністрації як виклик для регулювання адміністративного провадження. Кращі практики та успішні заходи, застосовані деякими країнами ЄС у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру»

Йованка Якубек-Лалік*
Варшавський університет,
Варшава, Польща
*e-mail: j.jakubek@uw.edu.pl

Анотація

Питання мовчання адміністрації є серйозним викликом не лише для країн, які проходять структурні правові реформи, а й для усталених демократій із стабільною системою верховенства права. Адміністративна бездіяльність або несвоєчасна діяльність створюють серйозні проблеми для громадян, впливають на їхні особисті права, але також ставлять під сумнів загальну ефективність державного управління. Загалом прийнято дві моделі розгляду цього випадку неналежного управління: негативну (де мовчання означає мовчазну відмову) і позитивну (де мовчання означає схвалення). Однак на практиці багатьох країн рішення неоднозначні та набагато складніші. Ефективний спосіб боротьби з адміністративним мовчанням, як видається, є питанням практики органів державного управління, доброї співпраці з адміністративними судами та поважного підходу до індивідуальних прав громадян. Зараз в Україні триває масштабна реформа адміністративної процедури. Нещодавно прийнятий і чинний Закон «Про адміністративну процедуру» забезпечує комплексний підхід до регулювання адміністративного судочинства та вирішує багато проблем, пов'язаних із діяльністю публічної адміністрації. Важливо протестувати нові рішення та спостерігати, як вони функціонують на практиці, а також визначити потенційні слабкі сторони та можливості для вдосконалення. Адміністративне мовчання, як суттєвий виклик належному функціонуванню державного управління, потребує ефективного вирішення за допомогою правових норм і практики, можливо, із запозиченням передового досвіду інших європейських країн.

Ключові слова: мовчання адміністрації; адміністративна процедура; верховенство права; адміністративне провадження; державне управління.

Introduction

Administrative silence is one of the most relevant challenges in modern administrative proceedings. This topic will be analysed in the following article, starting with the identification of the research focus and most important questions. The article will take into account the best European practices and experiences of selected European countries. Based on the results of the analysis

and identification of the challenges of the implementation of the new Law on Administrative Procedure (LAP) in Ukraine, the conclusions will be provided in the final section of the article. Therefore, the purpose of the comparative analysis of administrative silence is to be used for future development of amendments to the legislative acts and correct implementation of the new LAP.

The measures implemented to address administrative silence include the normative strategies for preventing and combating the inactivity or excessive duration of administrative proceedings, as well as the legal force of silent consent on the side of administrative bodies. The relevant practices, provided in this article, illustrate the successful applicability of the above norms and therefore should be helpful in enhancing the effectiveness and efficiency of the Ukrainian administrative proceedings.

Defining administrative silence

Traditionally, administrative law and policy were concerned with ways of controlling and sanctioning administrative action, and less preoccupied with the administrative inaction. Nonetheless, administrative silence (inaction) is as much relevant as the administrative act (positive action). It is an issue that lies at the intersection of legal and managerial aspects of governance and public administration. Moreover, it is a concept that is both reflecting and testing the principles of legal certainty, legality, and good administration and raises issues of rational organisation and governance, as well as ethics in public administration [1].

Looking at administrative silence from the international and comparative perspective, it is visible that the issue is addressed on different levels. For example, many international human rights treaties impose a duty on administrative authorities to respond to citizens' petitions. The regulation of administrative procedure on the national level also should provide the adequate level of protection against administrative activity, especially in relation to individual rights of citizens. However, when a failure in this duty happens by an administrative authority, there should be a requirement to determine how this has happened and the consequences of this failure [2].

Administrative silence occurs when administrative authority does not reply to an application in the legally prescribed time or does not take action when such action is legally prescribed.

It is also defined as a special institution in administrative law, in which a competent body, at the request of a party to the administrative matter, has not issued its decision and does not hand over the decision to the party within a legal

deadline during which a party has the right of appeal in case of the rejection of a request [3].

The consequence of administrative silence may result in adopting a form of legal fiction, that is of the assertion that is accepted as true for legal purposes, even though it may be untrue or unproven. The legal fiction attached by the law to this situation may be negative or positive:

- *Negative fiction* means that the law considers the silence as tacit rejection of the application, and the interested parties have the possibility of a legal challenge in administrative or judicial proceedings;
- *Positive fiction*, where the presumption is that the silence means approval (the silent consent procedure or tacit agreement). The application is considered approved, and the applicant can perform an activity.

Different legal systems tend to combine both of these legal fictions, although in different proportions. Both negative and positive assumptions are used, with different legal consequences.

The summary of the reflections on the two main administrative silence models are characterised in the table 1 below:

Table 1

	<i>Negative model or deemed refusal</i>	<i>Positive model or tacit/silent authorisation/approval/consent</i>
Social context	The model tries to insure that conflicting interests are balanced in the decisions. It relies on the pre-eminence of the public interest	The model tries to deal away with administrative red tape and to speed up administrative procedures. It relies on deregulation, legal certainty, it is business oriented
Legal context	The model is based on the fact that accountability lies with the public authority and that administrative competence is exclusive. It requires a merit review of the matter in order to insure that conditions to grant a right are fulfilled	The model relies on the principle that the burden of administrative inactivity must not be ascribed to the party, hence, any claim not refused in due time is deemed granted
Basic characteristics	Non-observance of the time limit by the administration leads to an application to be deemed to be rejected.	If there is a deadline breach in issuing an act, the application is deemed granted and rights claimed is acknowledged.

	<i>Negative model or deemed refusal</i>	<i>Positive model or tacit/silent authorisation/approval/consent</i>
	The party can lodge an administrative appeal and/or court actio, leading to a devolution of competence	However, some further procedural steps may be required in order to get the proof of that
Exceptions	When the system is mainly based on this model, the exceptions are usually those cases in which sector-specific laws regulate the positive model, mainly based on the Service Directive ¹	For this model, the exceptions seem to be numerous, stipulated by general and sector-specific laws for sensitive cases where tacit approval is considered to be risky: international obligations, public finances, environment, heritage, social matters, urban planning
Advantages	There is no danger that public interest and third parties' rights may not be balanced during the decision making process. Also, there is a long tradition in some legal systems to employ this model	Stimulates authorities to comply with deadlines by "threat" that they will need to allow enforcement of private rights otherwise and then be held accountable
Disadvantages	Long procedures ("late decisions"). The principle of reasonableness is ineffective alone. The model legitimises inactivity and equalises situations of delays due to objective and subjective reasons; possible intentional delays in order to transfer accountability to decide to the courts	Potential recognition of rights disregarding the public interest. Risk of corruption. Problems with operational enforcement (e.g. no proofing document, not clear dates). False expectations of the beneficiaries. The alleged speeding up of procedures does not happen, as the administration quickly adapts to the model and requests new documents before the deadline expires. The assumption that deadlines cannot be observed for lack of resources is false premise for establishing a system of decision-making

Source: [1].

¹ For EU Member States, a major turning point was the adoption of the Service Directive in 2006. The Directive obliged EU Member States to adopt the positive silence model in their legal orders when entrepreneurial licenses and grants are in question unless there is a specific need to regulate it differently.

What needs to be noted however, is that today it is difficult to find a legal system that is exclusively working with just one of the legal assumptions. What is even more difficult in presenting the basic principles of the two models is the fact that in many national systems there are many exceptions or mechanisms regulated outside of a general rule. The number of exemptions sometimes can even override the basic principle and established model [1].

In administrative matters, the parties usually have a right of access to the court and to a fair trial within a reasonable time limit, as defined by constitutions, only after the exhaustion of administrative appeal procedures. Judicial review is performed in a majority of EU states by a specialised administrative court in accordance with Art. 6 and 13 of the European Convention on Human Rights (ECHR). The problem arises when the authorities violate the time limits of administrative procedure. Therefore, there is need for different procedural solutions as to the remedies available to the parties for an effective realisation of their rights and the public interest. Administrative justice adds the level of ensuring a safety net by guaranteeing an effective legal action.

When analysing administrative silence, a comparative overview is helpful in understanding basic principles, rules, and dilemmas that this legal phenomenon is closely connected with. However, what is necessary when proposing a comparative analysis, is to understand the background legal tradition and system, and the general and sector-specific legal framework regarding administrative silence in a given country. The most important question is whether legal tools meant to deal with administrative silence (the positive or negative model) are effective and what is their effect in practice, as well as to identify solutions to deal with administrative silence. The conclusions could be then used in designing legal provisions and procedures that are effective in practice, taking into consideration comparative experiences.

The most recent and most comprehensive comparative analysis on European models of addressing administrative silence is published in the book *The Sound of Silence in European Administrative Law*, edited by and published by Palgrave Macmillan in 2020 – which served as a base for the comparative part of this article. In addition to that, another attempt on comparative assessment was made in the book *Administrative Silence* published in Ius Comparatum Series by Larcier Intersentia in 2023, also adding countries from outside of Europe (i.a. Brazil, Canada, Colombia, Mexico and Venezuela).

Administrative silence in European law

As explained above, public administration inactivity and excessive length of administrative proceedings, are not the new phenomena. However, they still

appear to be of limited interest for the international and European comparative law. The more in-depth interest occurred particularly with attempts to develop a European convergence in administrative procedural law in a pro-business paradigm [1, p. 4]. For EU Member States, a major turning point was the adoption of the Service Directive in 2006 (Directive 2006/123/EC on services in the internal market). The importance of this Directive was that it made all the EU Member States obligatorily adopt the positive silence model in their legal orders when considering entrepreneurial licenses and grants, unless there is a specific necessity for a different regulation, i.e., considering the concept of overriding reasons relating to the public interest. For some countries, this meant a major change in their traditional understanding of the phenomenon of administrative timeliness, while for some it presented merely a confirmation of a solution already in place for some time at least for sector-specific fields.

Another important milestone for the European countries was the adoption of the EU Charter of Fundamental Rights¹. Article 41 on right to good administration generally requires that every person has a right to have his or her affairs dealt within a reasonable time. Administrative silence is then generally understood to be a breach of the basic administrative law principle of good administration. It should be, therefore, necessary to legally regulate the consequences of such situations to mitigate dysfunctions and enable legal action and protection of the citizens.

It should be also noted the Article 6 on a fair trial of the ECHR, which also concerns to a certain extent inactivity of public administration, delaying or even blocking the access to the court [4]. On a national scale, usually such a guarantee is provided by a constitution and most often further on a statutory level. However, one should differ among (un)reasonable time and an infringement of a prescribed timing. In this context, an inactivity (no response at all) and a procrastination (delayed or partial activity) are both seen as maladministration. Administrative silence should be therefore analysed in relation to the principle of reasonableness.

According to the EU Ombudsman, administrative inaction in the sense of total absence of a decision is not a significant issue when assessing the functioning of the EU administration, with only a small amount of cases. Moreover, from the beginning of the functioning of the Court of Justice of the European Union (CJEU) until the end of 2018, 263 cases were brought to court alleging a failure to act by an EU institution, body, office, or agency, and out of this total number, only 13 cases have been successful [5].

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

Comparative review and chosen case studies

The tension between silence as rejection (negative) and silence as approval (positive) is to be found not only at the level of the EU procedural law, but also at the level of the national administrative law of the Member States. In comparative law, the administrative silence has been an area of constant changes as national legislators try to find the most efficient way to tackle the issue, and then search for refinement of their legal regimes based on legal traditions, comparative law, and EU law insights [1].

In the majority of European countries, administrative silence has been regulated since the middle of the twentieth century, and in some countries, administrative silence goes back even further in time. France, Spain, Portugal, Italy, Netherlands, Slovenia, Serbia, and Croatia (among others) have quite extensive regulations on time limits, prolongation of time limits, and legal actions when time limits are exceeded. From a comparative perspective, it is interesting to note that the topic of administrative silence has received relatively little attention in Germany. Traditionally, in German administrative law and administrative science, the emphasis has been on tying and controlling the administration (arising from the rule of law) and not on fighting its inactivity. This also influenced several Central and Eastern European countries that adopted this logic [6]. In several post-communist CEE countries, the regulation of administrative silence is still scarce. An explanation for this is that during the communist regime (until 1989) it was practically impossible to challenge inaction of the public administration, as the state overlapped with the Communist Party. However, since the beginning of this century, the administrative silence has been evolving in these legal systems to positive silence (influenced by EU law) and to silent rejection.

The first state to introduce administrative silence was France, basing on XIX-th century experiences of the Council of State and introducing the specific provisions in the decree in 1965, adopting a negative model although with numerous exceptions¹. Nevertheless, this legal fiction was reversed in 2013 to make room for a positive legal fiction. Spain was also one of the first countries to regulate administrative silence and its fictitious consequences in the Administrative Procedure Act (APA), whereby a negative or a sustaining decision (*silencio positivo*) implies regarding procedure type.

Additionally, in many countries sector-specific legislation determines different degrees of response timeliness as complementary solutions, whereby the principle of *lex specialis derogat legi generali* applies as long as these statutes comply with general principles and constitutional guarantees [1].

¹ The Decree of 11 January 1965, "Relatif aux délais de recours en matière administrative".

Most laws make reference to: deadlines to issue an administrative decision, its legal effects, and legal remedies if the time limit is exceeded. In order to establish any legal consequences, especially a legal fiction (*praesumptio iuris et de iure*), certain conditions need to be fulfilled. These are at least the following: the case must concern a specific administrative matter, i.e., single-case administrative decision-making, the prescribed time limit for decision must be set specifically, and explicit legal protection is defined in case of administrative silence by a statutory law. If these and similar prerequisites are not met, there is no silence and consequentially legal effects do not occur [1, p. 11]. For instance, in Spain, these requirements are seen as a "double silence exception", since the Spanish APA requires various elements to be fulfilled in order to give way to the positive model [7, p. 257].

In both types of legal fictions, there is a presumption that either a negative answer was given to the request addressed to the public authority, or an individual administrative act was issued. While the first model (negative) implies that only the administrative authority is competent in balancing the public and private interests, in the second model (positive) there is just a presumption that the opposing interests do not collide and therefore the claim may be granted.

If, after expiry of the time limit provided by law, the administrative body has not issued any decision nor terminated the case, it is considered that the case has been settled by the silence of administration. Depending on the design adopted in the administrative law, it may mean issuing a positive decision (positive silence) or a negative decision (negative silence) by the body [8]. A positive silence means the same effect as accepting the request of a party in all its demands. The negative silence is treated equally with the substantive refusal of the case (fiction of a negative decision), like in the French legal order, where the rule is that the expiry of four months after the application means a negative decision, which is subject to a complaint to the administrative court. The concept of a fiction of a positive decision is present, among others, in Germany, Italy, Spain.

It can be observed that the negative model, although prevailing in the last 15 years, has been at times reorganised in terms of less rigid versions for the party in proceedings and toward stronger obligations for the administration [Ibid.]. For instance, there are disciplinary or criminal liability and penalties imposed increasingly in various forms (e.g., in the Netherlands, Belgium, Spain, Italy, Serbia, Romania, and Poland) [1].

Some countries opted for a general change: from a negative to a positive legal fiction, and the most recent example is France. On the other hand, the positive model seems to allow for more and more statutory exceptions. At the same time,

case law leads to strict interpretations, like for a positive approval in Italy or Belgium. The same goes for Romania, where silent approval was rendered almost impossible according to courts' judgments. Moreover, there are hybrid solutions as well, as in Germany, when in a case of silence a party goes to the court that requires from the administration that an act is issued. Some countries even set up an additional supervision, such as the administrative inspection (e.g., Slovenia, Croatia, and Serbia) which can adopt measures to ensure accountability in the events of violation of the APA if not repaired within the body itself. Based on fair trial requirements by the ECHR, there are other additional schemes of reconciliation, such as damage compensations. Overall, there is no universal model, and the approaches used by legislators combine the best elements of the two approaches [Ibid.].

Administrative silence should be considered to occur also if the deadline for decision is prolonged or if the decision is annulled at the appellate instance or in administrative dispute and no decision is taken by such additional deadline. Explicitly, the same goes for the discretionary act, even though the judicial review in these cases is often limited [Ibid., p. 26].

The deadlines for issuing administrative decision are seen in the EU countries as instructive ones, and that is derived from the basic mission of the administrative body to conduct proceedings efficiently yet within the boundaries of law and with proportionate protection of public and individual legal interests [8]. The rights and legal interests that the parties assert in administrative procedure are positive rights, particularly social and economic rights, in relation to which the parties have legally guaranteed expectations that the state will not only protect them but also create the possibilities for their actual implementation. In case deadlines are not defined in exact time limits, the promptness of decision-making has to be respected as a basic principle and if enacted by the law, legal effects and remedies are still applicable. Moreover, good administration requires response to any motion or complaint, in particular when well substantiated [1, p. 26].

Nevertheless, when discussing the concept of administrative silence, it is important to think in the category of setting specific deadlines instead of only relying on the "reasonable time" concept. This is rather important in some legal traditions, more inclined to formalism or still in transition such as CEE countries. This is not only to make sure that decisions in the relations between authorities and individual parties are adopted within such time limits as promptly as possible, but also in order to foster the legal certainty and equality by providing exact time reference for the effects of administrative decisions [Ibid.].

Germany. The Basic Law for the Federal Republic of Germany – *Grundgesetz* (*GG*) does not mention the administrative procedure and the rights of the citizens against the administration. In German law, there is only one mention of silence as a legal term in Commercial Code: a merchant who gets an offer from another merchant with whom they regularly do business has to answer without undue delay. By remaining silent, they accept the offer [9].

In German administrative law there are also no general deadlines for administrative procedures. Jurisdiction and interpretation of the law gives various indications of the length of the proceedings and the timing of administrative action. Based on this information, it is possible to determine the prescribed procedure duration as well as a legal deadline from the legal requirements [10].

Silence itself has not been defined as a legal construct and therefore, originally, neither a positive nor a negative silence existed. The positive silence known as *Genehmigungsfiktionen* is a new product only established by EU law (previously mentioned Service Directive). Without any other previous positive nor a negative construct of administrative silence, instead another legal remedy, the action for failure to act, was installed [Ibid.]. Nevertheless, there is a difference between legal remedies against the silence itself and legal remedies against the fictitious administrative act. A fictitious administrative act can be challenged in court like a normal administrative act¹. The citizen can file an action for failure to act against a silent authority, they may also claim damages too and additionally, the civil servant may face internal disciplinary consequences [10, p. 87].

The overall German way of dealing with administrative silence is a non-treatment, so the assumption that the system works in a more or less effective manner. Administrative silence is only scarcely mentioned in the codes and the additional remedy – the action for failure to act- has been established. While the principle of timeliness is known, a general deadline is not present in the legal system. At the same time, various deadlines are included in various laws, but failing to meet these deadlines does not necessarily have consequences [Ibid.].

France. The specific feature of French system of administrative law is the central role of the administrative judge, and especially of the Council of State². It is immediately apparent in the approach adopted by French law dealing with the issue of silence kept by the administrative authorities. It is dealt with in relation to litigation, aimed at avoiding the situation when individual is in a position of endless waiting and uncertainty, but especially not to prevent him/her from having access to the administrative judge [11, p. 110]. This is closely linked to

¹ According to Section 42a (1) sentence 2 VwVfG.

² The highest administrative jurisdiction.

an important rule of French administrative litigation, according to which judicial review can only be exercised against a preliminary decision (*décision préalable*) [Ibid.]. The absence of the adoption of a decision by the administrative authority therefore may hinder the access to justice for individuals.

Administrative silence in France is regulated by attempting to address the inertia of the administration, which must not hinder the intervention of the judge, and at the same time to encourage the interventionism of the judge in the control of the acts of the administration. That is why the negative model was adopted, in which the silence of administrative authorities is treated like a refusing administrative decision, which enables the individual to challenge it before the judge [Ibid.].

The French Constitution, similarly to the German *GG*, does not include any provisions related to administrative procedures and requirements. There is also no general administrative timeline referred to in the Constitution, nor the requirement to act within a reasonable time. However, the Constitutional Council, through its case law, referred to the principle of negative silence. It provided for explicitly, that "negative silence is a general principle of law of our system"¹. Consequently, only legislative acts could provide for exceptions to this principle, and it is applicable if there is no text regulating timeline. To reverse the principle, a specific legislation would need to be adopted.

Nevertheless, it is not obvious that in the French administrative system the prevailing model is still of negative silence. For a long time, the principle was that silence of the administrative authority meant rejection, but following the reform of 2013, the general rule has been changed to that of positive silence [11, p. 111]. From then on, "the silence kept for two months by the administrative authority upon a request means a decision of acceptance". However, it is still difficult to consider that it is the dominant model, as there are many exceptions, impacting the scope of the general principle. But, even before the rule changed, the rule of positive silence applied already in three main fields: regulations related to the exercise of occupational activities and freedom of trade and industry, employment law, and regulations related to property rights [Ibid.].

As in other member states, also in France the European law has influenced administrative law and functioning of public administration. The right to good administration, enshrined in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights, had its impact on the French system especially in its dimension of promoting the efficiency of the administration. And indeed, good administration is one of the grounds for derogation from the rule that silence is a decision to accept. The most

¹ Decision of 26 June 1969, Protection des sites (n° 69-55 L).

significant impact is probably again due to the adoption and implementation of the Services Directive, as in the other EU countries.

When it comes to legal remedies, individuals are always entitled, unless special legislation has created special procedures, to first bring their complaints against an administrative act before the author of the act (*recours gracieux*) or before his/her direct supervisor (*recours hiérarchique*) or before the minister, who is superior internal instance in the administrative authority, and to appeal through litigation only when the complaint has been rejected. The nature of this objection procedure is, however, predominantly facultative, although regarding certain administrative decisions, an administrative appeal procedure is of obligatory character before bringing a claim to court [Ibid.].

The administrative requirement related to the compliance of deadline, or the obligation to decide within a reasonable time are binding on the administrative authorities, and therefore, are reviewed by the administrative judge in judicial review (*recours en excus de pouvoir*). However, it leads very rarely to the annulment of the administrative decision [Ibid.]. On the one hand, the judge is quite reluctant to limit the margin of discretion of the competent administrative authorities, especially in this area which is widely a matter of internal management and organisation. On the other hand, an infringement of procedural rule only leads to the annulment of the decision. Therefore, the intervention of the judge should be the last option left to the individual to make his arguments heard, and an efficient administration should be able to avoid most often the litigation step.

The Netherlands. The Dutch Constitution (*Grondwet*) does not refer specifically to timely decision making by public authorities and there are no specific provisions on judicial protection against untimely decision-making by the administration. However, the legal system of the Netherlands does address timely decision-making and sanctioning administrative silence. In the past, there have been relevant provisions in sector-specific legislation, but since the introduction of the GALA (General Administrative Law Act) in 1994, there are general provisions on timely decision-making and on several different sanctions [12, p. 181-182].

The general principle is that the administrative decision shall be made within the time limit prescribed by statutory regulation, or, in the absence of such time limit, within a reasonable period after receiving the application. Unless it is specified otherwise, the general time period to take a decision is eight weeks [Ibid.].

Dutch administrative law provides several possible legal consequences in cases where a public authority does not make a decision within the given time limit. The prevailing model in Dutch administrative law, from the moment the GALA was introduced, provides that administrative silence as a response to an application by an interested party can be reviewed by the court. Only the provisions of the GALA that are concerned with judicial review are applicable to administrative silence. Besides the opportunity of judicial review, GALA stipulates that the public authority could be subject to a penalty for its silence if certain specific conditions are met [Ibid., p. 185].

An additional step was the introduction in 2009 a system of fictitious positive decision making, which is considered an alternative to the other sanctions. The reason for these changes has been to strengthen the applicant's position *vis-a-vis* the public authority and to stimulate that authority to decide within the given time limit, but also to implement the EU Services Directive. These legal changes meant that after exceeding the specified time, a fictitious positive response to the application was created automatically (*ex lege*). It also meant that the public authority could not refrain from taking action without legal consequences. However, this particular section of the GALA is only applicable when its applicability is explicitly stipulated in a specific legislative act, regulation, or ordinance [Ibid.].

The Dutch system was therefore reformed from the negative to positive model, however not without challenges. In the first years after the introduction of the GALA in 1994, the appeal against the failure to process an application within the set time limit was treated by administrative courts as a fictitious refusal. However, a judgment of the highest administrative court (the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State) in December 1998 changed this role of the courts in judicial review against administrative silence quite profoundly by procedurally forcing the public administration to take real decisions by granting the interested party with procedural instrument to challenge the failure to deliver the decision on time [Ibid., p. 188-189].

What is also interesting in the Dutch legislation is the presence of explicitly positive model in certain licensing systems with tacit authorizations, where administrative authority is obliged to give notice of the authorization. If the administrative authority fails on this obligation, there is even a risk that the administrative authority is forced to pay a penalty [12, p. 194].

Also, when it comes to the legal remedies, the Dutch system provides interesting solutions. I.a. GALA provides for the possibility to litigate before the administrative court against the absence of a decision. There are specified

provisions for administrative silence in single-case decisions (like permit), as well as an administrative court remedy against the absence of the decision [Ibid.].

Poland. The 1997 Constitution of the Republic of Poland establishes the principle of legality as foundation for the public administration, requiring a specific legal base for all actions of administrative bodies. Poland established a two-tier system of administrative courts (Supreme Administrative Court in 1980, and regional administrative courts in 2003), adding to the two instances of administrative procedure based on the Code of Administrative Procedure (CAP) from 1960¹. This model provides the extensive review of administrative acts and other activities of public administration, however, is not without risks and challenges regarding administrative inactivity [13, p. 434-435].

There is no direct reference to the right of good administration in Polish law, however administrative judiciary frequently addressed this principle referring to Art. 41 of the EU Charter of Fundamental Rights. The European standards played an important role in administrative judgments even before the Charter was ratified, as they were often referred by the Supreme Administrative Court as the desired standards of administration [Ibid., p. 435-436].

Deadlines in Polish administrative proceedings are regulated by the Code of Administrative Procedure separately for the first instance proceedings, appeals and simplified proceedings. The basic deadline is "to deal without unnecessary delay" (Art. 35 par. 2 CAP). The standard time limit for simple cases is 1 month, whereas for more complex it can be two months. The appeals should be completed within one month at the latest. It needs to be noted also, that the deadlines could be prolonged if the administrative body cannot complete the proceedings within the standard limit – in this case the party needs to be informed about the reasons for the delay and the new deadline for closing the procedure (Art. 36 par. 1).

The most important principles and general rules relating to administrative silence are also established by the CAP. Before 2017, the only remedy was the complaint to administrative court against inactivity of administration (Art. 37 par. 1 CAP). In addition, Art. 35 par. 4 of CAP (introduced in 2011) provided the possibility to modify deadlines of administrative proceeding in special laws. Example of such a special law is i.a. the patent law – Law on Industrial Property, providing the deadline of six months for closing a contradictory proceeding, and Law on Pharmaceutical Products, setting up to 210 days to deal with an application on access to the market [Ibid., p. 439].

An important step was the introduction of amendments to CAP in 2017, regulating the silent authorisation (Art. 122a – 122f). The application of these

¹ It has been amended many times since then.

provisions requires however a specific legal base in special law, with reference to silent authorisation.

As it was in the previously mentioned country case studies, also in Poland the important change was brought by the EU legislation – the Services Directive. In 2004 Poland amended the Law on Freedom of Economic Activity, adding in accordance with the directive the concept of silent authorisation in Art. 11 par. 9. This provision however did not play a significant role in practice, as the practical interpretation was that this provision is not sufficient for applying silent authorisation [Ibid., p. 443]. The law since then has also been changed, and this provision removed.

After the introduction of silent consent to CAP in 2017, the concept was established in more than a dozen of special laws. As in the German model, the silent authorisation can only be applied in cases where it is explicitly stated in sector-specific legislation. Therefore, the CAP provides the general procedural framework regulating i.a. the procedure of requesting the notification of consent but cannot extend the cases where silent consent can be used.

Silent authorisation means that the authority approves settling the case in the way presented by the applicant, unless it files an objection in the form of administrative decision in the prescribed time (usually no later than one month). The administrative body is therefore bound by the positive settling of the case from the day following the deadline to issue administrative decision on its own or filing an objection (Art. 110 of CAP). The silent authorisation can only occur based on the applicant's request, and by accepting the request in its entirety [14, p. 240]. In any case, the outcome of this regulation to the applicant should be positive.

This amendment of CAP was met with mixed reaction. Some authors claimed that it can have a positive effect on increasing efficiency of administrative proceedings and simplification of the procedure. There are also opinions however, that it can have some risks and adverse effects, as it gives priority to timeliness over all other principles of administrative procedure. In some cases, this might lead to unfairness in administrative proceedings – some parties might receive a negative decision where administrative body will be able to deliver the investigation on time, whereas the others might benefit from the silent authorisation where it will not be able to finalise the proceedings on time [13, p. 444-445]. The difference brought by the introduction of silent authorisation means therefore, that without the activity of administrative body, the result for the applicant can only be positive; with the activity and issuing a decision/objection, the outcome can be either positive or negative [14, p. 242].

In addition to that, Polish legal system recognises both negative and positive models of administrative silence. In the event of the failure to act within the deadline, the party is entitled to file an urging claim and complaint to administrative court (Art. 37 CAP, Art. 3 of the Law on Judicial Administrative Procedure). The positive silence, apart from the aforementioned silent authorisation, can also appear in the form of "silent termination of administrative proceeding", which means finalising the proceeding without any negative or positive conclusion. This passive form of positive silence has a different function that administrative consent, and rather demonstrates the intention to force the administrative body to take action, instead of mainly finalising the proceeding without the administrative body's activity, in line with the applicant's request.

Conclusions from the comparative review

In conclusion, a comparison of the most important features of some of the European national models dealing with prescribed deadlines and administrative silence are summarised in the table 2 below:

Table 2*

	<i>Deadlines in general & special law</i>	<i>The main responses in a case of delay</i>
Spain	Three months provided by APA, and sector-specific laws cannot exceed six months; the deadlines are halved in urgent proceedings; all are valid also in <i>ex officio</i> proceedings	APA distinguishes between dispositive and official proceedings, in the latter negative model, and in the former a positive one, with some exceptions; imposed penalties and criminal liability for not complying with deadlines
The Netherlands	A decision must be given within the time limit prescribed by law or, in the absence of such <i>time limit in sector legislation</i> , within <i>a reasonable time</i> but in any event if not communicated otherwise within <i>eight weeks</i> of receiving the application	"From a negative interpretation to a procedural instrument" and a positive model, i.e. fictitious approval, unless exceptions provided by specific laws; also imposing periodic penalties when they exceed the time limit
Germany	To act within <i>a reasonable time</i> by APA, but the lawsuit may be lodged not prior to the expiry of	Legal protection entails the action for the issuance of an administrative act, as the suit for

	<i>Deadlines in general & special law</i>	<i>The main responses in a case of delay</i>
	<i>three months</i> unless a shorter period is required; deadlines are set by specific laws, e.g. <i>four weeks</i> by the Pressurised Air Decree or <i>60 days</i> or <i>seven months</i> by the Medicinal Products Act	inaction, whereby the party may skip the administrative appeal (which is not the case beyond silence); fictitious authorisations (<i>Genehmigungsfiktionen</i>) by laws based on the Service Directive and other special statutes
Croatia	<i>30 days</i> unless fact establishing requires 60 days but only in the proceedings upon application; 60 days as well as in appellate proceedings; sector-specific law can determine only shorter deadlines as by APA	"From negative fiction to neutral position", with a devolution of competence upon a party's appeal/lawsuit; unless sector-specific law defines a positive model, if so a declaratory act is issued
Slovenia	<i>Two months</i> , also in <i>ex officio</i> and appellate proceedings; one month in summary proceedings; shorter or longer deadlines are (not often) set by sector-specific laws	Negative model, devolution of competence upon a party's appeal/lawsuit but also <i>ex officio</i> devolution if public interest is endangered

*Source: [1].

The main conclusion stemming from the comparative review is that there is no "one-size-fits-all" solution against the failure or the unwillingness of an administration to take a decision. The most common effect is not that decisions are forced to be taken within the deadline, but that procedural provisions are invoked to avoid the negative effects to the citizens. It means also that the envisaged positive effects (gaining rights) are not realised [1].

What is also visible is a strong influence of the EU legislation in the EU countries, as shown on the example of the implementation of Service Directive. This legal development in practice paved the way to introducing (or even enforcing) the positive model in some of the EU member states, gradually offering a spill-over effect to the national legislations. This directive was therefore a strong influencing factor to all the legal systems of EU member states and provided new solution and shift in the logic of administrative procedural law.

However, as the authors note, the idea to replace the will of the administration by using a legal fiction may also raise issues of legitimacy and democracy. Consequently, best available solutions seem to be fostering the protection against

administrative silence through legal instruments like judicial review, sanctions, Ombudsman intervention, in ways that ensure proper balance between legal certainty and effectiveness [Ibid.].

In order to ensure effective and responsive administration, so what is called in EU Charter on Fundamental Rights "good administration", administrative silence should be properly addressed by both legal framework and organisational measures. Administrative silence can significantly influence administrative conduct, affecting not only individual rights and/or in some cases also public interest, but as well generally the rule of law and trust in the government. To address this challenge, countries still look for ways of improving their legal regimes based on legal traditions, comparative insights, and EU measures [3].

Therefore, the solution to administrative silence seems not to give up the legal fictions or change it from negative to positive, but rather to deal with administrative delays in an integrated manner, using legal and managerial tools. Negative fiction should be accompanied with accountability of civil servants that are responsible for the delays (as in the case of the Netherlands or Poland, where even penalties can be imposed). Finally, the courts should grant damages for not observing the deadlines, irrespective of how the case was decided on merits. Also, the competences of the Ombudsman should be strengthened, as it is an important institution that should be capable of dealing with systemic breach of administrative timeliness.

Regulation of administrative silence in Ukraine and recommendations

The above comparative review of different approaches to addressing administrative silence provided many examples of measures undertaken by legal systems of several member states of the European Union. In relation to the reform of administrative procedure in Ukraine, and the implementation of the new Law on Administrative Procedure, the comparative analysis could also be used for the future development of amendments to new legislative acts.

As to the legal situation in Ukraine and regulation of administrative silence, the new LAP does not address administrative silence according to the positive model. The shape of the new general administrative procedure is closer to the German Administrative Procedure Act (VwVG) and German doctrine, and as it was mentioned in the comparative part, the regulation of administrative silence in Germany was actually missing. It was not defined as legal construct and has not really addressed ahead of the adoption of the EU Service Directive in 2006.

According to the article 55 of the Constitution of Ukraine "Everyone shall be guaranteed the right to challenge in court the decisions, actions, or *inactivity*

of government authorities, local government, officials and officers". In addition to that, the Law on Administrative Procedure addresses administrative body inactivity by providing the mechanism of administrative appeal: "Inactivity of the administrative body is appealed in the case of non-issuing of the administrative act within the period established by law or delay in the consideration of the case" (Art. 78 part 5). What needs to be noted, however, is that this provision is related to the administrative appeal, which is not obligatory according to the current version of LAP. The duration of administrative proceeding is limited by the law – general deadlines for administrative proceeding in accordance with LAP (Art. 34 part 2) is defined as "reasonable period", but within 30 days (in cases of hearing – 45 days).

At the same time, article 124 (part 3) of the Constitution of Ukraine (amendment of 2016) foresees that "The law may specify a mandatory pre-trial procedure for settling a dispute". Therefore, there seems to be an additional room for introduction of obligatory measures in the future, at least in sector-specific laws.

There are also some examples of addressing administrative silence in accordance with the positive model in some parts of administrative procedure, as well as in special laws. Article 58 (part 2) of LAP foresees internal procedure addressing, within public administration, the approval of the other administrative bodies. This procedure, used before issuing administrative act, is regulated according to the positive model of administrative silence.

Another example is the Law "On permit system in the field of economic activity" which also consists of the regulation based on positive model, including definition of the principle of tacit consent and its special regulation (Art. 4-1, part 6). In addition to that, another interesting regulation introducing the positive model is provided in part 8 of Art. 85 of the LAA: "In cases stipulated by law, if a decision on a complaint against an administrative act is not made and/or not communicated to the complainant within the time and in the manner prescribed by law, the complaint shall be deemed fully satisfied from the day following the day of expiration of the specified period". This provision contains two important aspects – reference only to the appeals (complaints) against administrative acts, and the reference to a special law (for example, such regulation is available in the Tax Code of Ukraine).

What is important to note is that in Ukrainian legal practice, the majority of administrative acts are appealed directly to administrative courts. This might mean that the burden of examination of administrative cases is often pushed to the courts, overloading the judges, who are obliged to practically carry out the initial administrative investigation. Therefore, there seems to be a strong

case in favour of shifting the appeals concerning administrative acts to the second instance of public administration bodies, instead of overburdening of the administrative courts.

In this regard, the Tax Code seems to be the area to firstly introduce a mandatory pre-trial appeal procedure. In tax cases there are often many disputable aspects, and when the case is appealed directly to the court, almost entire burden of their resolution is again placed on the administrative judges. In these instances, administrative bodies should be much more engaged in solving the administrative disputes and settling the case instead of relying on the courts. This solution is allowed by the Constitution of Ukraine and could be established to make the procedure more efficient.

What also can be recommended is to focus while training civil service professionals on the correct implementation of LAP, as well as efficient management and improved quality of the administrative proceedings. Apart from formal, organised trainings, there are many good quality handbooks and guides accessible on the internet [For example, 15] – similar one, adopted to the local legislation and conditions, could be prepared under the auspices of the Ministry of Justice. Cooperation with the specialised administrative judges who have experience in this subject could also be investigated, as the courts could provide valuable input into what needs to be improved.

In most European countries, the control of timeliness consists of legal actions by citizens in case of administrative inaction (appeal, judicial review, right to compensation). It is also common for a complaint to be submitted to the Ombudsman (Netherlands, Portugal, Croatia, Serbia, and Lithuania) [1, p. 9]. Therefore, strengthening the competences of Ombudsman is another avenue that might be taken into consideration. According to The Venice Principles [16], the mandate of the Ombudsman shall cover prevention and correction of maladministration, and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels. The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities. The competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system. In the future, it might also be considered to invest in professional legal services in the office of Ombudsman (for example, a dedicated Department for Administrative Proceedings), which could also enable the Human Rights Commissioner's personnel to specialise in providing support to the citizens.

Acknowledgement

The author would like to thank her Colleagues from EU4PAR Project in Ukraine: Irina Boiko, Andriy Shkolyk and Viktor Tymoshuk for their support, providing information and useful comments to the earlier drafts of this article.

References

- [1] Kovac, P., Tolsma, H., & Dragos, D.C. (2020). In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe. In D.C. Dragos, P. Kovač, & H. D. Tolsma (Eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law* (pp. 3-29). Palgrave MacMillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [2] Aberastury, P. (Ed.). (2023). *Administrative Silence*. Ius Comparatum Series, Larcier Intersentia.
- [3] Batalli, M. (2017). Consequences of Administrative Silence in Public Administration. *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 20(1), 139-152. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/26379912>.
- [4] European Court of Human Rights' Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Retrieved from https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_criminal_eng.
- [5] Athanasiadou, N., & Eliantonio, M. (2020). Silence of the EU Authorities: the Legal Consequences of Inaction by the EU Administration. In D.C. Dragos, P. Kovac, & H.D. Tolsma. (Eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law* (pp. 33-63). Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [6] Kmiecik, Z. (Ed). (2021). *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Łódź-Warszawa: Wolters Kluwer.
- [7] Valcárcel, F.P., Fernández, A.R., & Sistero, R.S. (2020). The sound of Silence in Spain. In *The Sound of Silence in European Administrative Law* (241-278). Palgrave Macmillan. URL: <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [8] *The Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*. Handbook. (1996). Council of Europe Publishing. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680700263>.
- [9] Commercial contracts in Germany. Retrieved from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ba82705a-1e5b-4fc3-bd90-adc5ba8215b0>.
- [10] Engewald, B. (2020). Administrative Silence in Germany. In D.C. Dragos, P. Kovač, & H.D. Tolsma (Eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law* (67-106). Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [11] Chevalier, E. (2020). Silence in French Administrative System: A Failed Revolution? In *The Sound of Silence in European Administrative Law* (107-145). Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [12] Graaf, K.J. de, Hoogstra. N.G., & Marseille, A.T. (2020). *Remedies Against Administrative Silence in the Netherlands* in: *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.
- [13] Jurkowska Gomulka, A., Kurczewska, K., Kurzėpa-Dedo, K., & Sześciło, D. (2020). Administrative Silence: a Polish Perspective. In D.C. Dragos, P. Kovač, H.D. Tolsma. (Eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law* (433-457). Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3690229>.

- [14] Wierzbowski, M., & Stankiewicz, R. (Eds.) (2022). *Postępowanie Administracyjne i Sądowoadministracyjne*. 3 wyd. Warszawa: C.H. Beck.
- [15] A User's Guide to Administrative Decision Making. Delivering Good Decisions. (October, 2019). Law Institute Victoria. Retrieved from <https://www.liv.asn.au/PDF/For-Lawyers/Practice-Sections/Admin/GuideAdministrativeDecisionMaking.aspx/>.
- [16] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"). Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019).

Jowanka Jakubek-Lalik

Doctor of Law,
Professor of the Public Administration Research Unit
Faculty of Law and Administration
University of Warsaw,
Expert in EU4PAR Project
00-927, 26/28 Krakowskie Przedmieście, Warsaw, Poland
e-mail: j.jakubek@uw.edu.pl
ORCID 0000-0002-4365-1423

Йованка Якубек-Лалік

докторка юридичних наук,
професорка кафедри державного управління
факультет права та державного управління
Варшавський університет,
Експерт проекту EU4PAR
00-927, 26/28 Краківське Передмістя, Варшава, Польща
e-mail: j.jakubek@uw.edu.pl
ORCID 0000-0002-4365-1423

Suggested Citation: Jakubek-Lalik, Jowanka. (2023). Administrative Silence as the Challenge in Regulation of Administrative Proceedings. Best Practices and Successful Measures Adopted by Selected EU Countries in the Context of Ukrainian Law "On Administrative Procedure". *Problems of Legality*, 163, 163-185. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294425>.

Submitted: 21.11.2023

Revised: 30.11.2023

Accepted: 22.12.2023

Published: 28.12.2023

Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративно-правова природа

Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь*

Національний університет «Одеська юридична академія»,
Одеса, Україна

*e-mail: bilous200@ukr.net

Анотація

Актуальність дослідження процедури ліцензування освітньої діяльності зумовлюється насамперед потребами удосконалення законодавства про вищу освіту в межах дії Закону України «Про адміністративні процедури». Метою цієї статті є виокремлення та дослідження адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності в межах, передбачених спеціальним законодавством України про адміністративну процедуру та законодавством про освіту. Нормативні акти, що впорядковують ліцензування освітньої діяльності, класифіковано залежно від предмета регулювання та виокремлено: 1) ті, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності; 2) ті, що регулюють динамічні характеристики ліцензування освітньої діяльності. Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів. Обґрунтовано, що процедура ліцензування освітньої діяльності є публічною процедурою, що стосується реалізації права на освітню діяльність. Виокремлено ознаки, що характерні для процедури ліцензування освітньої діяльності як різновиду адміністративної процедури, а саме: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а точніше Міністерства освіти і науки України; в результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо. Зроблено висновок, що за класифікаційними критеріями процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом: 1) спеціальної часткової; 2) правозастосовчої; 3) неюрисдикційної; 4) зовнішньої; 5) заявної адміністративної процедури. Встановлено, що ліцензія є рішенням індивідуального характеру, який приймається органом виконавчої влади, що уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації для вирішення конкретної справи на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків у сфері освіти.

Ключові слова: процедура ліцензування; адміністративна процедура; освітня діяльність; орган виконавчої влади; Міністерство освіти і науки України; адміністративна справа.

Educational Activity Licensing Procedure: Administrative and Legal Nature

Tetiana I. Bilous-Osin*

*National University "Odesa Law Academy",
Odesa, Ukraine*

**e-mail: bilous200@ukr.net*

Abstract

The relevance of the study of the licensing procedure of educational activity is determined primarily by the need to improve the legislation on higher education within the scope of the Law of Ukraine "On Administrative Procedures". Normative acts regulating the licensing of educational activities are classified depending on the subject of regulation and are distinguished: 1) those regulating the static characteristics of licensing of educational activities; 2) those regulating the dynamic characteristics of educational activity licensing. It is substantiated that the procedure for licensing educational activity is a public procedure related to the exercise of the right to educational activity. The features characteristic of the educational activity licensing procedure as a type of administrative procedure are singled out, namely: it is carried out in the manner determined by the legislation on higher education; concerns public-legal relations regarding the provision of rights, freedoms or legitimate interests of individuals in the field of educational activity; is decided with the participation of an administrative body – an executive body, or rather the Ministry of Education and Science; as a result of the administrative procedure, the license is accepted as an administrative act, etc. It was concluded that according to the classification criteria, the licensing procedure of educational activity is a type of: 1) special partial; 2) law enforcement; 3) non-jurisdictional; 4) external; 5) declaratory administrative procedure. It has been established that a license is a decision of an individual nature, which is taken by an executive body authorized to perform the functions of public administration to resolve a specific case for the acquisition, change, termination or realization of rights and/or obligations in the field of education.

Keywords: licensing procedure; administrative procedure; educational activity; executive authority; Ministry of Education and Science; administrative case.

Вступ

Процеси євроінтеграції впливають на всі сфери суспільного буття, що підлягають правовому впорядкуванню. Особливо це стосується діяльності публічних інституцій у всіх їхніх формах та зовнішніх виявах. Позитивним кроком в означеному напрямі є прийняття законодавства про адміністра-

тивну процедуру [1]. З цього моменту процедурна діяльність органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, переходить в іншу площину, яка слідує ідеї дотримання принципу верховенства права в демократичній правовій державі. При цьому конкретна сфера дії положень законодавства про адміністративну процедуру, на перший погляд, є очевидною. З іншого боку, актуальним є здійснення доктринального аналізу можливостей та значення окремих публічних процедур як адміністративних процедур.

Метою цієї статті є виокремлення та дослідження адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності в межах, передбачених спеціальним законодавством України про адміністративну процедуру та законодавством про освіту. Визначена мета зумовила потребу в досягненні таких завдань: 1) виокремити ознаки, що характеризують процедуру ліцензування освітньої діяльності; 2) зіставити ознаки процедури ліцензування освітньої діяльності з ознаками адміністративної процедури.

Огляд літератури

Науково-навчальна література, предметом якої є вивчення публічно-процедурних аспектів освітньої та науково-освітньої діяльності, стосується: а) сутності ліцензування в освітній сфері; б) адміністративних процедур. У першому напрямі ліцензування освітньої діяльності закладу вищої освіти тлумачиться як основа механізму регламентації діяльності установи та системи забезпечення якості вищої освіти в Україні [2]. Метою процедури ліцензування вважається намагання забезпечити якість вищої освіти, використовуючи потенціал та ефективність діяльності закладів вищої освіти з надання освітніх послуг [3]. Одночасно, як слушно зазначає В. Г. Вікторов, поняття «ліцензування» пов'язане з наданням дозволу закладам освіти на проведення того чи іншого виду освітньої діяльності, тобто зі здійсненням сприяючого публічного адміністрування [4]. Важливими є висновки, зроблені Н. М. Сафоною, щодо періодизації становлення та розвитку ліцензування освітньої діяльності через виокремлення таких етапів: формального вирішення питань про зміну системи вищої освіти та надання закладам вищої освіти певних рівнів акредитації; появи документів, які визначили принципи проведення ліцензування; розвитку та вдосконалення ліцензійно-акредитаційного процесу [5].

Другий напрям наукових розвідок – щодо визначення сутності адміністративних процедур, їх учасників та рішень, що приймаються в підсумку, про-

слідкується в працях: Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка, О. О. Мандюка, Р. В. Негари, А. Ю. Осадчого, В. П. Тимошука, А. М. Школика та ін. Цінність процедурної форми має важливе інструментальне значення: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, всебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів уповноважених органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. У свою чергу, відсутність передбачуваних процедур у праві має негативні наслідки як для застосування матеріальної норми права, так і реалізації правових приписів [6, с. 87].

Отже, висновки провідних теоретиків-адміністративістів сприяють формуванню однотипного підходу до тлумачення адміністративних процедур у цілому. Натомість специфікація адміністративно-процедурного законодавства потребує належного доктринального опрацювання.

Матеріали та методи

Матеріали дослідження включають теоретичний (опубліковані праці науковців) та емпіричний (положення чинного законодавства України, правозастосовні акти суб'єктів публічної влади, правозастосовну та судову практику) блоки.

Методологія дослідження обумовлена визначеною метою та поставленими завданнями і включає різноманітні методи наукового пізнання, підходи та дії, що спрямовані на отримання нових наукових результатів під час дослідження проблематики визначення адміністративно-правової природи процедури ліцензування освітньої діяльності. Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення сутності процедури ліцензування освітньої діяльності, а також можливостей застосування до неї положень законодавства про адміністративну процедуру.

Результати та обговорення

Нормативне регулювання ліцензування освітньої діяльності

Відповідно до положень Закону України «Про вищу освіту» (ст. 24), освітня діяльність може здійснюватися виключно тими закладами вищої освіти чи фахової передвищої, науковими, що отримали на це ліцензію центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки [7]. Нормативні акти, що

впорядковують ліцензування освітньої діяльності, доцільно було б класифікувати залежно від різних критеріїв, але для досягнення цілей цього дослідження оберемо за основу предмет регулювання та виокремимо: 1) ті, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності; 2) ті, що регулюють динамічні характеристики ліцензування освітньої діяльності. До першої групи віднесемо, крім Закону України «Про вищу освіту», ті нормативні акти, що визначають засади ідеї ліцензування в цілому. Йдеться про положення Закону України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності», яким, з одного боку, чітко встановлено поширення дії основних положень до сфери освітньої діяльності (п. 6 ч. 1 ст. 7), а з іншого – визначаються загальні засади ліцензування (типу, визначення термінів ліцензійної діяльності: «ліцензіат», «ліцензія», «видача ліцензії»; принципів ліцензування тощо) [8]. До нормативних актів, що регулюють статичні характеристики ліцензування освітньої діяльності, віднесемо й ті, що мають підзаконний характер. Передусім це стосується:

– Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено «Положення про Міністерство освіти і науки України» в частині віднесення до повноважень цього центрального органу виконавчої влади повноважень з ліцензування (п. 44 ч. 4 ст. 1 передбачено, що до повноважень Міністерства освіти та науки віднесено: «...здійснення ліцензування освітньої діяльності у сферах вищої, післядипломної, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти»)» [9];

– Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності», якою окреслено як освітні напрями, що потребують ліцензування, так і ліцензійні умови залежно від рівня вищої освіти – за певним рівнем вищої освіти (початковий (короткий цикл), перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий), за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання на певному рівні вищої освіти [10];

– наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти», що стосується єдиної електронної бази, де міститься інформація про ліцензійні умови конкретного навчального закладу [11] тощо.

Щодо нормативних актів, які регулюють порядок ліцензування, то ними виступають закони України «Про вищу освіту» та «Про адміністративну процедуру». Натомість спеціального порядку проходження ліцензування не передбачено чинним законодавством. Доцільним є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджуватиметься процедура ліцензування освітньої діяльності.

Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративний аспект

Передусім зазначимо, що процедура ліцензування освітньої діяльності є публічною процедурою, що стосується реалізації права на освітню діяльність. Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує на такі ознаки процедур, що в подальшому будуть іменовані як адміністративні:

- 1) це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи;
- 2) вказана справа має стосуватися публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд яких здійснюється адміністративним органом;
- 3) як адміністративний орган виступатиме: орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи чи інші суб'єкти, що відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації;
- 4) унаслідок адміністративної процедури приймається адміністративний акт, тобто рішення індивідуального характеру, яке прийняте адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на забезпечення прав та/або обов'язків окремої особи тощо [1].

Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності як різновид адміністративної процедури характеризуватиметься такими ознаками: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а саме: Міністерства освіти і науки України; у результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо.

Можливим є віднесення процедур ліцензування освітньої діяльності до різних класифікаційних груп адміністративних процедур. До прикладу, А. М. Школикком виокремлено загальну адміністративну процедуру (є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування) та спеціальну (існують для певних сфер публічного адміністрування), які за рівнем правового регулювання можна поділити на: 1) повні, або ж комплексні, що визначають усі аспекти порядку діяльності суб'єктів публічного адміністрування у певній сфері; 2) часткові, або ж фрагментарні, що містять окремі елементи регулювання такого порядку діяльності [12, с. 94]. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є проявом спеціальної часткової адміністративної процедури.

Можливою є класифікація адміністративних процедур залежно від їх впливу на суспільні відносини. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом правозастосовчих адміністративних процедур, що здійснюються безпосередньо при застосуванні суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування у сфері освітньої діяльності. За наявністю чи відсутністю спору між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою виокремлюють юрисдикційні (спірні, конфліктні) та неюрисдикційні (організаційні, безспірні, неконфліктні). Отже, розглядувана процедура буде віднесена до неюрисдикційних процедур.

За спрямованістю діяльності виокремлюють внутрішні (внутрішньо організаційні) та зовнішні (зовнішньо організаційні) адміністративні процедури. Процедура ліцензування є зовнішньою, тому що стосується прав та інтересів приватних осіб. За суб'єктом ініціативи вирізняють заявні та втручальні адміністративні процедури, перші ініціюються приватними особами, другі – суб'єктами публічної адміністрації, у встановлених законодавством випадках [12]. Відповідно, процедура ліцензування освітньої діяльності є заявною адміністративною процедурою.

Підсумовуючи, зазначимо, що за класифікаційними критеріями процедура ліцензування освітньої діяльності є різновидом: 1) спеціальної часткової; 2) правозастосовчої; 3) неюрисдикційної; 4) зовнішньої; 5) заявної адміністративної процедури.

Ліцензія на здійснення освітньої діяльності як різновид адміністративного акта

Характеристика ліцензії як адміністративного акта Міністерства освіти і науки України пов'язується з віднесенням їх до актів індивідуальної дії. Кваліфікуючою ознакою адміністративних актів є не форма їх прийняття, а те, що це акти: а) які стосуються реалізації публічно-владних повноважень; б) акти, які спрямовано на права, свободи та обов'язки конкретних осіб.

Поняття «адміністративний акт» визначено в Законі України «Про адміністративну процедуру» як: «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)» [1].

Зіставивши поняття, які вжито в адміністративному законодавстві та законодавстві про освіту [7–10], приходимо до висновку, що ліцензія є рішенням індивідуального характеру, який приймається органом виконавчої влади, що уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації для вирішення

конкретної справи на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків у сфері освіти.

Зауважимо, що ліцензія на провадження освітньої діяльності надається рішенням органу ліцензування про надання суб'єкту господарювання права на провадження освітньої діяльності на певному рівні вищої освіти в межах ліцензованого обсягу або на провадження освітньої діяльності за освітньою програмою, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, в межах визначеного для такої програми ліцензованого обсягу додатково до ліцензованого обсягу на відповідному рівні [7].

Можливими є випадки анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності, звуження ліцензії на провадження освітньої діяльності, переоформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності. Усі означені випадки зрештою приведуть до прийняття акта індивідуальної дії.

Висновки

У статті проаналізовано нормативні засади процедур ліцензування освітньої діяльності. Для процедури ліцензування освітньої діяльності як різновиду адміністративної процедури притаманні такі характеристики: здійснюється у визначеному законодавством про вищу освіту порядку; стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб у сфері освітньої діяльності; вирішується за участю адміністративного органу – органу виконавчої влади, а саме: Міністерства освіти і науки України; у результаті адміністративної процедури приймається ліцензія як адміністративний акт тощо. Обґрунтовано доцільність прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджуватиметься процедура ліцензування освітньої діяльності з акцентуванням уваги на стадіях процедури, їх учасниках, термінах тощо.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info (дата звернення 01.12.2023).
- [2] Сисоєв О. Ліцензування та акредитація закладу вищої освіти: потенціал та ефективність застосування. *Неперервна професійна освіта: теорія та практика. Серія: Педагогічні науки*. 2019. Вип. 4. С. 19–25.
- [3] Свіжєвська С. А. Суспільно-державна акредитація ВНЗ: шляхи впровадження, критерії, експертиза. *SWorld*. 2012. Вип. 4. Т. 18. С. 63–67.
- [4] Вікторов В. Г. Регулювання якості освіти як філософсько-освітянська проблема : автореф. дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.10 / Ін-т вищ. освіти АПН України. Київ, 2006. 32 с.

- [5] Сафонова Н. М. Реформування системи вищої освіти в Україні (90-ті рр. XX – початок XXI ст.): історичний аспект : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ, 2005. 22 с.
- [6] Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
- [7] Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [8] Про ліцензування окремих видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129> (дата звернення 01.12.2023).
- [9] Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [10] Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [11] Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти : наказ Міністерства освіти та науки України від 06.08.2018 р. № 620. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-18#Text> (дата звернення 01.12.2023).
- [12] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info.
- [2] Sysoev, O. (2019). Licensing and accreditation of a higher education institution: potential and effectiveness of application. *Continuing Professional Education: Theory and Practice. Series: Pedagogical Sciences*, 4, 19-25.
- [3] Svizhevska, S.A. (2012). Social and State University Accreditation: Ways of Implementation, Criteria, Examination. *SWorld*, 4(18), 63–67.
- [4] Viktorov, V.G. (2006). *Education Quality Regulation as Philosophical and Social Problem*. Doctoral Thesis. Kyiv: Institute of Higher Education of the National Academy of Sciences of Ukraine.
- [5] Saphonova, N.M. (2005). *Reforming the system of higher education in Ukraine (the 90-ties of the XXth and at the beginning of the XXIst century)*. Ph.D. Thesis. Luhansk: Volodymyr Dahl Eastern Ukrainian National University.
- [6] Yakovlev, I.P. (2016). *Forms and methods of public administration in state customs affairs*. Odesa: Odesa Law Academy National University.
- [7] Law of Ukraine No. 1556 "About higher education". (July 1, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
- [8] Law of Ukraine No. 222 "About licensing of certain types of economic activity". (March 2, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129>.
- [9] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 630 "Regulations on the Ministry of Education and Science of Ukraine". (October 16, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>.

- [10] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1187 "On the approval of the Licensing conditions for conducting educational activities". (December 30, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text>.
- [11] Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 620 "On the approval of the Regulation on the Unified State Electronic Database on Education". (August 6, 2018). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-18#Text>.
- [12] Shkolyk, A.M. (2021). *Administrative and procedural legislation in Ukraine: formation and systematization*. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.

Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: bilous200@ukr.net
ORCID 0000-0001-5343-3756

Tetiana I. Bilous-Osin

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odesa Law Academy", Odesa, Ukraine
65009, 23 Fontanska Doroga, Odesa, Ukraine
e-mail: bilous200@ukr.net
ORCID 0000-0001-5343-3756

Рекомендоване цитування: Білоус-Осінь Т. І. Процедура ліцензування освітньої діяльності: адміністративно-правова природа. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 186–195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294431>.

Suggested Citation: Bilous-Osin, T.I. (2023). Educational Activity Licensing Procedure: Administrative and Legal Nature. *Problems of Legality*, 163, 186-195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.294431>.

Статтю подано / Submitted: 18.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 11.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Адміністративна процедура в царині громадського здоров'я

Олександр Тарасович Зима*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua

Анотація

Актуальність пропонованого дослідження зумовлено паралельним істотним оновленням медичного законодавства та набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру». Метою пропонованої наукової розвідки є оцінка якості правового регулювання окремих адміністративних проваджень у царині громадського здоров'я, яке зазнало істотних змін в останні місяці 2023 року. Результати дослідження, з одного боку, допоможуть виявити недоліки та правові колізії, які сформувались, а з іншого – розробити та запропонувати способи подолання частини з них. Методологію дослідження становлять такі методи наукового пізнання: діалектичний, теоретико-прогностичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-логічний, аналізу, правового моделювання та інші. Підкреслено важливість належного правового регулювання та ефективного публічного адміністрування у сфері громадського здоров'я. Встановлено місце адміністративних органів у системі суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я. Запропоновано класифікацію заходів, які використовуються спеціалізованими адміністративними органами у своїй діяльності. Розкрито значення адміністративних проваджень та адміністративних актів, що застосовуються у процесі публічного адміністрування громадського здоров'я і виокремлено найбільш значущі серед них: контрольно-наглядове, щодо застосування заходів припинення, реєстраційне. Досліджено сутність кожного з цих проваджень та встановлено недоліки їх регламентації, що зумовлені неузгодженістю норм законів України «Про систему громадського здоров'я» та «Про адміністративну процедуру». Відзначено істотні хиби у правовому регулюванні адміністративного провадження із застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства та вказано на можливі проблеми в його застосуванні. Також загострено увагу на недоліках термінології, яку вжито в Законі «Про систему громадського здоров'я». Результати проведеного дослідження можуть сприяти поліпшенню законодавства у царині системи громадського здоров'я, а також підвищенню якості формування правозастосовної практики адміністративних органів, які є суб'єктами системи громадського здоров'я.

Ключові слова: адміністративне провадження; адміністративний акт; система громадського здоров'я.

Administrative Procedure in the Field of Public Health

Oleksandr T. Zyma*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of the proposed study is due to the parallel significant update of medical legislation and the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". The purpose of the proposed research is to assess the quality of legal regulation of certain administrative proceedings in the field of public health, which has undergone significant changes in the last months of 2023. The results of the study, on the one hand, will help to identify shortcomings and legal conflicts that have formed, and on the other hand, to develop and suggest ways to overcome some of them. The research methodology consists of the following methods of scientific cognition: dialectical, theoretical-prognostic, comparative-legal, system-structural, formal-logical, analysis, legal modeling, and others. In the course of the work, the importance of proper legal regulation and effective public administration in the field of public health is emphasized. The place of administrative bodies in the system has been established subjects of relations in the field of public health. A classification of measures used by specialized administrative bodies in their activities has been proposed. The significance of administrative proceedings and administrative acts used in the process of public administration of public health is disclosed and the most significant among them are highlighted: control and supervision, on the application of termination measures, registration. The essence of each of these proceedings has been investigated and the shortcomings of their regulation have been identified, due to the inconsistency of the norms of the Laws of Ukraine "On the Public Health System" and "On Administrative Procedure". Significant shortcomings in the legal regulation of administrative proceedings on the application of temporary measures to stop violations of the requirements of sanitary legislation are noted and possible problems in its application are indicated. Attention is also focused on the shortcomings of the terminology used in the Law "On the Public Health System". The results of the study can contribute to the improvement of legislation in the field of public health, as well as to improve the quality of formation law enforcement practice of administrative bodies that are subjects of the public health system.

Keywords: administrative proceedings; administrative act; public health system.

Вступ

Один із напрямів інтеграції ЄС та України, згідно з укладеною між ними Угодою про асоціацію, пов'язаний із забезпеченням громадського здоров'я (див. гл. 22 Угоди) [1]. На виконання умов Угоди у 2022 р. прийнято Закон

України «Про систему громадського здоров'я» [2]. Він містить низку прогресивних новацій, які раніше не були відомі вітчизняному медичному праву. Однак медичний простір України становить одне ціле і реформування на одному з напрямів неможливе без трансформації інших. Можна стверджувати, що останніми роками медичне законодавство України зазнало істотних змін. Були оновлені Основи законодавства України про охорону здоров'я, 11 лютого 2024 р. має набути чинності Закон України «Про подолання туберкульозу в Україні», а Закон України «Про лікарські засоби» – через 30 місяців після закінчення дії воєнного стану. Що цікаво, збройна агресія російської федерації не зупинила, а радше інтенсифікувала реформування медичного законодавства. Так, крім іншого, створено передумови для розроблення вітчизняних військово-медичних стандартів з урахуванням та інтегруванням до їх змісту положень стандартів медичного забезпечення збройних сил країн НАТО [3, с. 83]. І хоча медичне право ЄС почало формуватися як самостійна галузь права не так давно (наприкінці 80-х років ХХ ст.) [4, с. 11], однак, ним напрацьовано багато прогресивних підходів, які можуть покращити медичне право України і широко використовуються під час розробки нових нормативних актів.

Як неможливий розвиток одного із сегментів єдиного медичного простору у відриві від інших, так неможливий і розвиток медичного права, особливо на етапі його виникнення та формування, у відриві від інших галузей права. Важливе значення має зв'язок медичного та адміністративного права. І. Бойко зазначає: «Ефективне публічне адміністрування сприятиме оптимізації процесу розбудови єдиного медичного простору, результатом чого буде стан якнайлішого забезпечення права людини на отримання медичної допомоги» [5, с. 56]. З огляду на це функціонування системи охорони здоров'я має забезпечуватись якісним публічним адмініструванням, а медичне право має спиратись і послуговуватись інструментами права адміністративного. Питання правового регулювання публічного адміністрування у царині охорони здоров'я досліджувалось багатьма вченими, зокрема Н. Колісніченко [6], А. Неугодніковим [7], В. Захарчук [8] та іншими. Остання у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що механізм публічного адміністрування у сфері медичного обслуговування – це система структурних елементів, за допомогою яких публічна адміністрація забезпечує медичне обслуговування, яке має задовільнити публічний інтерес [8, с. 196].

У своїй статті ми зорієнтувались на дослідженні лише однієї складової механізму публічного адміністрування – адміністративних актах та адміністративних провадженнях, що застосовуються у царині громадського здоров'я. Цей інтерес викликаний тим, що Закон України «Про систему громадського

здоров'я» (далі – Профільний закон) [2] та Закон України «Про адміністративну процедуру» є «ровесником» [9]. Перший набув чинності 01.10.2022 р. і вступив у дію 01.10.2023 р., а другий набув чинності 16.06.2022 р. і вступить у дію 15.12.2023 р. Причому Профільний закон прийшов на зміну Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [10], що містив багато процедурних норм і закладав підґрунтя для низки підзаконних актів, які регламентували галузеві адміністративні провадження. Нині підходи до правового регулювання адміністративних проваджень принципово змінились. Це зумовлено запровадженням єдиної адміністративної процедури. Відповідно, ефективність публічного адміністрування у царині громадського здоров'я напряду залежить від гармонійного поєднання правозастосовними органами норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та Профільного закону під час вирішення конкретних питань у межах адміністративних проваджень. Питання колізій між приписами цих актів не досліджувалось, оскільки вони тільки вступили в дію. Однак і багато інших проблем використання адміністративних проваджень у сфері охорони здоров'я також мало досліджені. Автор цієї статті є одним із небагатьох науковців, у яких вони викликали інтерес [11–12].

Виходячи з наведеного, ми маємо на меті оцінити якість правового регулювання окремих адміністративних проваджень у царині громадського здоров'я, розв'язавши такі завдання: а) як змінилося публічне адміністрування у царині громадського здоров'я після вступу в дію Профільного закону; б) наскільки широко застосовуються адміністративні провадження у процесі адміністрування громадського здоров'я; в) чи врегульовані вони приписами Профільного закону; в) чи заходять процедурні норми Профільного закону в суперечність із нормами Закону «Про адміністративну процедуру», а якщо так, то яким чином слід розв'язувати такі колізії.

Матеріали та методи

Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дослідження ми використали широкий комплекс методів наукового пізнання. До таких належать: діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, системно-структурний, теоретико-прогностичний, а також методи аналізу, синтезу, правового моделювання та інші, що дають змогу належним чином організувати та здійснити науковий пошук. Ключову роль відіграли три з них: системно-структурний метод, порівняльно-правовий метод та метод правового моделювання. Перший з них використаний нами для визначення будови окремих адміністративних проваджень, виокремлення структурних складових та стійких зав'язків між ними. Також він застосовувався при

аналізі будови адміністративного акта як центрального документа адміністративного провадження. Порівняльно-правовий метод був використаний дещо незвичним чином. Ми порівнювали не законодавство та правозастосовну практику різних держав, а ідеальну будову адміністративного провадження, встановлену Законом України «Про адміністративну процедуру», та будову конкретних адміністративних проваджень, які врегульовані як приписами Закону України «Про адміністративну процедуру», так і приписами Профільного закону. Саме цей метод дав змогу виявити ті приписи двох нормативних актів, між якими може виникнути пряма або опосередкована суперечність. Метод правового моделювання дозволив намітити шляхи вирішення суперечностей між приписами законів як шляхом формування стабільної адміністративної практики, так і внесенням змін та доповнень до нормативних актів. У кількох випадках ми так і не спромоглися розробити ефективний механізм вирішення проблеми і обмежились тим, що локалізували та описали її.

У ході дослідження використовувались позиції не лише вчених, а й практичних працівників, залучених до приведення законодавства України у відповідність з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру», результати обговорень проблем застосування цього Закону, які проводилися на базі проекту EU4PAR 2. Також були враховані емпіричні дані, отримані під час проведення тренінгів для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування з метою підготовки їх до застосування Закону «Про адміністративну процедуру».

Результати та обговорення

Почнемо з того, що Профільний закон прийшов на зміну Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», який регулював правовідносини, пов'язані з: а) здійсненням епідемічного нагляду та санітарного контролю; б) застосуванням адміністративного примусу, зокрема притягненням до адміністративної відповідальності юридичних осіб; в) реєстраційно-дозвільною діяльністю; г) боротьбою з епідеміями; д) акредитацією санітарних лабораторій; е) обмеженням впливу шкідливих факторів на життя людини; є) тощо.

Сфера правового регулювання Профільного закону дещо зросла, а способи та методи впливу стали більш м'якими. Так, зокрема, зменшилася кількість контрольних повноважень та заходів адміністративного примусу. Норми, які встановлювали адміністративну відповідальність, взагалі зникли. Також Профільний закон запровадив низку нових для вітчизняного права термінів. Першим із них є «громадське здоров'я». Воно визначається як сфера знань

та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя. Далі виникає певна плутанина. Річ у тім, що перелік суб'єктів системи громадського здоров'я у Профільному законі відсутній. Натомість є визначення самої системи громадського здоров'я (п. 17 ч. 1 ст. 1) та перелік суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я (ч. 1 ст. 6). Навіть побіжний аналіз дає змогу стверджувати, що категорії «суб'єкти системи громадського здоров'я» та «суб'єкти відносин у сфері громадського здоров'я» не є тотожними. Суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я можна умовно розділити на три групи: а) суб'єкти, що здійснюють публічне адміністрування у царині громадського здоров'я (Кабінет Міністрів України, МОЗ України, державні санітарні лікарі, тощо); б) суб'єкти, діяльність яких безпосередньо спрямована на охорону здоров'я населення (заклади охорони здоров'я, наукові установи тощо); в) особи, які є об'єктом захисту систем громадського здоров'я, а в окремих випадках сприяють її діяльності (фізичні особи, юридичні особи приватного права, діяльність яких не пов'язана з охороною здоров'я тощо).

Характерною рисою суб'єктів системи громадського здоров'я є те, що їх діяльність зорієнтована на покращення здоров'я населення України та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя в державі, за допомогою специфічних інструментів та заходів. Тобто вони мають формувати, забезпечувати певні позитивні наслідки для громадян України та інших осіб, які в ній проживають. Відповідно, фізичні особи, громадські організації, господарські товариства не можуть бути віднесені до числа суб'єктів системи громадського здоров'я, оскільки, з одного боку, у них відсутня кваліфікуюча ознака (здійснення специфічної діяльності), а з іншого – вони виступають об'єктом цієї системи, тими, на кого спрямована діяльність суб'єктів. Тому можна стверджувати, що всі суб'єкти системи громадського здоров'я є суб'єктами відносин у сфері громадського здоров'я, але не всі суб'єкти відносин у сфері громадського здоров'я є суб'єктами системи громадського здоров'я.

Щодо заходів, які використовують суб'єкти системи громадського здоров'я у своїй діяльності, то їх приблизний перелік закріплено у ч. 1 ст. 5 Профільного закону. Він не є вичерпним і деталізується в інших статтях Профільного закону та може бути доповнений іншими законами. За своєю природою ці заходи можна розділити на чотири групи. До першої ми відносимо заходи прикладного характеру, зокрема проведення наукових досліджень, профілактику інфекційних та неінфекційних захворювань, пропагування здорового способу життя, проведення щеплень, тощо. Ці заходи переважно

перебувають поза правовим полем і їх реалізація не тягне правових наслідків (спричиняє обмежені, опосередковані правові наслідки).

До другої групи ми віднесли інформаційні заходи, тобто заходи зі збирання, зберігання, поширення та використання інформації щодо громадського здоров'я. З одного боку, вони полягають у доведенні до широкої спільноти відомостей про санітарне законодавство, поширення захворювання, епідемічний стан в державі чи її частині, інші загрози здоров'ю, способи протидії їм тощо; з іншого – в обміні спеціалізованою інформацією між суб'єктами системи громадського здоров'я, який сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Третя група охоплює заходи, пов'язані з нормотворчою діяльністю, зокрема затвердження комплексу державних медико-санітарних нормативів та державних медико-санітарних правил, встановлення низки методик та порядків діяльності, спрямованої на забезпечення громадського здоров'я, регламентація небезпечних факторів тощо. Зазначимо, що не всі нормативні акти, ухвалені суб'єктами системи громадського здоров'я, є правовими. Як і у царині охорони здоров'я загалом, значного поширення тут набувають нормативно-технічні або медико-технічні акти [13]. Важливо пам'ятати, що заходи, віднесені до третьої групи, можуть використовуватись обмеженим колом суб'єктів.

Щодо четвертої групи, то до неї ми відносимо заходи, що зорієнтовані на конкретних осіб і пов'язані з настанням для них чітко визначених правових наслідків. Це, зокрема, здійснення державного нагляду (контролю), санітарна охорона території України, ліцензування, реєстраційна діяльність, застосування різноманітних форм примусу, запровадження карантину тощо. У перспективі ці заходи можуть застосовуватись навіть для захисту населення України від позаземного проникнення [14, с. 77]. Ці заходи мають виражений владний характер і застосовувати їх можуть лише органи, що уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.

Саме застосування заходів захисту громадського здоров'я та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, віднесених нами до четвертої групи, є точкою дотику Закону України «Про адміністративну процедуру» та Профільного закону, оскільки їх практичне використання можливе лише в межах адміністративних проваджень. Наше твердження зумовлено таким. По-перше, застосування таких заходів веде до виникнення відносин між суб'єктами публічної адміністрації (МОЗ України, Головним державним санітарним лікарем, державними санітарними лікарями, місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування тощо), з одного боку, та приватними

особами (фізичними і юридичними) – з іншого, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» відносить їх до предмета регулювання цього Закону. По-друге, відносини щодо реалізації функцій публічної адміністрації у царині громадського здоров'я не внесені до переліку винятків, на які не поширюється дія Закону України «Про адміністративну процедуру». По-третє, суб'єктам системи громадського здоров'я, які застосовують спеціальні інструменти та заходи, притаманні риси адміністративного органу. По-четверте, застосування майже всіх заходів захисту здоров'я, віднесених нами до четвертої групи, завершується винесенням адміністративного акта (про застосування заходів примусу, про результати перевірки, про реєстрацію тощо). Певні сумніви викликає та обставина, що незважаючи на більш пізнє ухвалення Профільного закону, в ньому відсутнє жодне застереження про використання приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні індивідуальних справ у царині громадського здоров'я. На наш погляд, це є одним із недоліків Профільного закону.

Отже, Закон «Про адміністративну процедуру» встановлює загальний порядок вирішення індивідуальних справ у царині громадського здоров'я, імплементуючи норми та стандарти ЄС у національне законодавство [15, с. 1972]. Однак різноманітність і несхожість між собою заходів, які застосовують суб'єкти системи громадського здоров'я, зумовлює необхідність застосування кількох окремих адміністративних проваджень, особливості яких мають бути відображені у Профільному законі. Розглянемо основні з них.

Контрольно-наглядове провадження займало центральне місце в діяльності санітарної служби, яка діяла відповідно до Закону України «Про санітарне та епідемічне благополуччя населення». Однак новий Закон істотно змінив підходи. Так, зокрема, нині чітко розмежовано епідеміологічний нагляд та санітарний контроль. Перший з них набув надзвичайно широкого обсягу. Нині епідеміологічному нагляду підлягають: а) інфекційні хвороби; б) антимікробна резистентність; в) травматизм та насильство; г) соціальне та психічне здоров'я тощо. Тому можна стверджувати, що назва цього заходу не відповідає його змісту. Його використання в більшості випадків не передбачає контактів між органом, уповноваженим здійснювати нагляд, та конкретними особами, на яких спрямований нагляд. Наглядова діяльність зводиться до збору та обробки різноманітної інформації. Епідеміологічний нагляд має більше ознак, притаманних науковому дослідженню, збору статистичних даних та оцінці визначених маркерів, ніж державному контролю. Відповідно, його здійснення не регламентується приписами Закону України «Про адміністративну процедуру» і не пов'язане з адміністративним провадженням та адміністративним актом.

Щодо санітарного контролю, то цей термін у Законі часто замінюється терміном «державний нагляд (контроль) за дотриманням санітарного законодавства у відповідній сфері». Його здійснення покладено не на санітарного лікаря, як це було раніше. Компетентними є різні органи виконавчої влади, в межах, «що належать до їх повноважень відповідно до закону» (п. 3 ч. 1 ст. 11 Профільного закону). Запроваджується два види контролю: плановий та позаплановий. Процедурних норм, які б регулювали адміністративне провадження щодо здійснення планового санітарного контролю, у Профільному законі обмаль. Можна виокремити лише уточнений перелік повноважень адміністративного органу в процесі здійснення такого контролю. Отже, здійснення цього провадження регулюється переважно Законом України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей, установлених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [16].

Щодо позапланового контролю, то тут передбачений специфічний механізм ініціювання провадження. Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 8 Профільного закону головний державний санітарний лікар надає центральним органам виконавчої влади доручення на проведення заходів позапланового санітарного контролю. Аналогічна ситуація і на місцевому рівні, щоправда, замість доручення обласний чи міський державний санітарний лікар у чітко визначених випадках подає компетентному адміністративному органу повідомлення (ч. 2 ст. 49 Профільного закону). Тож контрольне провадження ініціюється не самим адміністративним органом, який його здійснюватиме та ухвалюватиме адміністративний акт, а іншим суб'єктом публічного адміністрування. Причому його рішення є обов'язковим для виконання. Стороннім ініціатором зазвичай виступає приватна особа, що надає адміністративному органу інформацію, яка стає причиною для порушення провадження. Ситуація, коли таку інформацію надає орган публічного адміністрування, є нетиповою, але не суперечить принципам адміністративної процедури. За таких обставин без відповіді залишається питання, з якого моменту починається провадження – з дати оформлення доручення (повідомлення) санітарним лікарем, з дня його надходження до адміністративного органу, який здійснює провадження, чи з моменту прийняття ним рішення про проведення перевірки. Зазначимо, що Кабінет Міністрів України уповноважений розробити окремий порядок проведення позачергових заходів санітарного контролю у відповідній сфері органами виконавчої влади. Слід сподіватися, що в ньому будуть чіткіше ніж у законі відображені положення Закону України «Про адміністративну процедуру» і, крім іншого, визначено момент початку адміністративного провадження та, можливо, й граничний строк його здійснення.

У межах окремого адміністративного провадження приймається рішення про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства. Профільним законом пропонується модель, схожа до тієї, яка застосовується в діяльності органів пожежної охорони. У випадку виявлення порушень санітарного законодавства та з метою їх припинення контролюючий (адміністративний) орган має звернутися з позовом до адміністративного суду. Однак у випадку, коли продовження порушень санітарних норм становлять загрозу для здоров'я та(або) життя людини, адміністративний орган може самостійно прийняти рішення про тимчасове припинення виробництва та(або) обігу продукції, виконання робіт, надання послуг на строк не більше 10 календарних днів з обов'язковим поданням заяви до суду не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення. Регулюванню провадження з прийняття такого рішення у Профільному законі приділено більше уваги, ніж контрольному.

По-перше, контрольно-наглядове провадження може бути закінчене процедурним актом (коли порушень законодавства не встановлено) або актом адміністративним, який покладає обтяжливі наслідки на адресата у випадку виявлення порушень норм та стандартів. У нашому ж випадку ми стикаємось не просто з виявленням порушень санітарного законодавства, а з виявленням порушень, продовження яких створює загрозу життю та здоров'ю людини. Наявність такої загрози дозволяє адміністративному органу діяти відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 63 Закону України «Про адміністративну процедуру» і прийняти негативний адміністративний акт без заслуховування адресата. Відмова від заслуховування не є обов'язковою ознакою цього провадження. Воно може бути застосоване у випадку, коли це не потребує додаткового часу та не завадить вирішити справу невідкладно. У разі ж розгляду справи без заслуховування в адміністративному акті потрібно зазначити причини та юридичну підставу обмеження відповідного права адресата.

По-друге, адміністративний акт у такій адміністративній справі завжди буде негативним. Відповідно, він повинен містити мотивувальну частину. Але сам його сенс полягає в необхідності максимально швидкого винесення та оформлення. Постає питання: чи можна спростити його будову, опираючись на припис ч. 2 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру»? У вказаній нормі зазначається: «Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним

чином». На перший погляд є очевидним, що у випадку прийняття рішення про тимчасове припинення порушень санітарного законодавства мотивувальну частину адміністративного акта можна замінити посиланням на акт перевірки (акт застосування заходів державного контролю за дотриманням санітарного законодавства). Однак так можна вчинити лише за умови, що останній доведено до адресата належним чином. Щоб уникнути проблем при оформленні адміністративного акта про тимчасове припинення порушень санітарного законодавства, при скороченні мотивувальної частини пропонуємо вказувати в ній не лише реквізити акта перевірки, на якому базується рішення, а й інформацію про час та спосіб доведення акта перевірки до адресата. У випадку коли факт доведення акта перевірки не встановлений, адміністративний орган не зможе застосувати ч. 2 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру» і буде змушений викласти мотивувальну частину адміністративного акта у розгорнутій формі.

По-третє, виникла колізія щодо набрання чинності адміністративним актом. За своєю природою тимчасове припинення порушень санітарного законодавства є екстремним заходом, який має сенс лише тоді, коли застосовується невідкладно. Оптимальною є ситуація, коли рішення про запровадження такого заходу набирає чинності з моменту його ухвалення. Однак, згідно зі ст. 74 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт набирає чинності з дня доведення до адресата, якщо інше не передбачено законом або самим адміністративним актом. Найшвидший спосіб доведення до адресата – усне повідомлення, але воно застосовується лише у прямо передбачених законом випадках. У Профільному законі така можливість не передбачена. Інші способи доведення адміністративного акта до відома адресата в нашому провадженні є малоприйнятними. Так, при застосуванні телекомунікаційного чи поштового зв'язку акт вважається доведеним до відома: а) з моменту фіксації отримання адресатом; б) за відсутності фіксації – на п'ятий календарний день з моменту надіслання адміністративного акта. Нагадаємо, що граничний термін тимчасового припинення порушень санітарного законодавства становить десять днів і не може бути продовжений. Тобто при мінімальній протидії (звичайна пасивна поведінка, що полягає в ухиленні від засвідчення факту отримання документа) з боку адресата адміністративний акт набуде чинності на шостий день з моменту бажаного початку застосування заходу адміністративного примусу. У Профільному законі жодні особливості набрання чинності адміністративним актом про тимчасове припинення порушення санітарного законодавства не передбачені, тобто послуговуватись слід нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Усе це наближає ефективність останнього заходу примусу до

нуля, а адміністративний акт втрачає свою актуальність. Щоправда, Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає можливість встановлення строку набрання чинності самим адміністративним актом. Однак, на наш погляд, це можливо лише в тому випадку коли: а) закон надає адміністративному органу такі повноваження; б) встановлений у адміністративному акті строк не погіршує правове становище адресата. Інакше дії адміністративного органу можна розцінити як такі, що порушують один із принципів адміністративної процедури – презумпцію правомірності дій та вимог особи, що неприпустимо з огляду на значення принципів адміністративної процедури в процесі реалізації адміністративних проваджень [17, с. 153–154]. Вважаємо, що для ефективного застосування тимчасового припинення порушення санітарного законодавства необхідно ч. 2 ст. 53 Профільного закону доповнити такими реченнями: «Рішення про застосування тимчасового припинення порушень вимог санітарного законодавства набуває чинності з моменту прийняття адміністративного акта. Посадова особа державного нагляду (контролю), яка ухвалила адміністративний акт, зобов'язана довести його до адресата у найкоротший строк». Це дасть змогу розв'язати не лише згадану проблему, а й ряд інших, пов'язаних із нею, які залишилися поза увагою через обмежений обсяг статті.

По-четверте, за своєю природою адміністративний акт про тимчасове припинення порушень вимог санітарного законодавства є строковим, причому з коротким терміном дії (десять календарних днів без можливості продовження). Це істотно ускладнює реалізацію принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. За загальним правилом строк перегляду справи за скаргою становить тридцять днів. Тобто він утричі більший ніж строк чинності адміністративного акта, який оскаржується, не враховуючи тієї обставини, що перебіг строку перегляду розпочнеться тільки після реєстрації скарги. Тож можна припустити, що у переважній більшості випадків, на момент розгляду скарги адміністративний акт, який оскаржується, вже втратить чинність і, відповідно, не може бути скасованим. Крім того, у досліджуваному адміністративному провадженні може бути обмеженим право адресата бути заслуханим. Тому адресат майже повністю позбавлений засобів захисту власних прав та законних інтересів. Це заходить у пряму суперечність зі ст. 18 Закону «Про адміністративну процедуру». Недолік можна усунути, запровадивши скорочений строк розгляду скарги на адміністративний акт, поданої в адміністративному порядку. Виправданим видається строк упродовж 24 годин з моменту надходження (реєстрації) скарги.

Профільним законом передбачено такі заходи адміністрування, як реєстрація дезінфекційних засобів, реєстрація хімічних та біологічних небезпечних

факторів, реєстрація інфекційних хвороб. Спочатку слід їх розмежувати. Реєстрація інфекційних хвороб співвідноситься з двома іншими видами реєстрації так само, як епідеміологічний нагляд з державним контролем за дотриманням норм санітарного законодавства. Вона також не породжує юридичних наслідків, а має радше статистичний характер. Відповідно, реєстрація інфекційних хвороб не входить до предмета регулювання Закону «Про адміністративну процедуру». Щодо проваджень з реєстрації дезінфекційних засобів та реєстрації хімічних та біологічних небезпечних факторів (їх, по суті, два), то Профільний закон містить досить багато процедурних норм, які не узгоджені з положеннями Закону «Про адміністративну процедуру». Недоліки Закону є типовими. По-перше, це можливість відмови в реєстрації з такої причини, як порушення вимог до оформлення і змісту документів та/або подання їх у неповному обсязі. Нині така вада має бути подолана завдяки застосуванню механізму залишення заяви без руху. По-друге, вживання терміна «анулювання» адміністративного акта, який не застосовується Законом України «Про адміністративну процедуру». Тут же в ньому зміщуються ознаки відкликання та скасування адміністративного акта. По-третє, наявність низки норм, які обмежують можливість участі адресата в адміністративному провадженні, і, відповідно, порушують такий принцип адміністративної процедури, як відкритість. Так, наприклад, адресат повідомляється про надходження його заяви до адміністративного органу впродовж 15 днів, що значно перевищує необхідний для цього строк. Ці недоліки не є настільки значними як у провадженні про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства. Вони можуть бути досить легко подолані завдяки використанню механізму домінування принципів, що зумовлено визначальною роллю принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування загалом [18, с. 85]. Однак для цього потрібне чітке розуміння адміністративними органами способів його застосування. У подальшому ж до положень Профільного закону потрібно буде внести зміни, які б дозволили виключити колізії між нормами.

На завершення підкреслимо, що удосконалення адміністративних проваджень у секторі громадського здоров'я сприятимуть підвищенню ефективності охорони здоров'я, оскільки медичні реформи перебувають у нерозривному зв'язку з удосконаленням механізмів публічного адміністрування [19, с. 683]. Однак, з іншого боку, досить прикрою є та обставина, що між нормами двох нових законів, одразу ж після їх вступу в дію, виникла ціла низка колізій, які можна виправити тільки шляхом внесення змін та доповнень до цих нормативних актів.

Висновки

Публічне адміністрування у царині громадського здоров'я передбачає використання значної кількості адміністративних проваджень, зокрема контроль-наглядового, реєстраційного, пов'язаного із застосуванням заходів адміністративного припинення, акредитаційного тощо. При розробленні Закону України «Про систему громадського здоров'я» не були враховані положення Закону України «Про адміністративну процедуру», що призвело до суперечностей між окремими приписами цих законів. Частину колізій можна розв'язати, сформувавши в діяльності адміністративних органів належну адміністративну практику, яка буде спиратися на правило п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким до приведення спеціальних законів у відповідність із цим Законом вони застосовуються лише у частині, що не суперечить принципам цього Закону.

Недоліки правового регулювання адміністративного провадження про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства потребують обов'язкового внесення змін та доповнень до Профільного закону, інакше їх застосування стане малоєфективним та спричинить низку судових спорів. Також слід зважати, що частина термінів у Профільному законі вживаються некоректно, і приписи, в яких вони містяться, заходять у суперечність із принципом правової визначеності. Так, термін «нагляд (контроль)», «реєстрація» одночасно використовуються як для позначення методів публічного адміністрування, так і категорій зовсім іншого типу.

Список використаних джерел

- [1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 30.11.2023).
- [2] Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#n406> (дата звернення: 30.11.2023).
- [3] Гуменюк К. В. Єдиний медичний простір: погляд на взаємодію в умовах бойових дій та інтеграції в НАТО. *Єдиний медичний простір України: правовий вимір* : монографія / за заг. ред. С. Г. Стеценка. Харків : Право, 2022. С. 81–84.
- [4] De Ruijter A. EU Helt Law end Policy : The Expansion of EU Power in Public Helt and Helt Care. Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.193/oso/9780198788096/001.0001>.
- [5] Бойко І. В. Єдиний медичний простір в Україні: питання публічного адміністрування. *Єдиний медичний простір України: правовий вимір* : монографія / за заг. ред. С. Г. Стеценка. Харків : Право, 2022. С. 54–62.

- [6] Колісниченко Н. Тенденції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я : глобальний контекст. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2(12). С. 38–52. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-38-52](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-38-52).
- [7] Неугодніков А. О. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 63–69. URL: <https://hdl.handle.net/11300/15775> (дата звернення: 30.11.2023).
- [8] Захарчук В. В. Публічне адміністрування у сфері медичного обслуговування населення України : дис. ... д-ра філософії : 081 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 244 с.
- [9] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n104> (дата звернення: 30.11.2023).
- [10] Про забезпечення санітарно та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
- [11] Зима О. Т. Адміністративна процедура в царині донорства крові та її компонентів. *Медицине право*. 2019. № 1 (23). С. 34–45. <https://doi.org/10.25040/medicallaw2019.01.034>.
- [12] Зима О. Т. Адміністративні процедури у сфері обігу лікарських засобів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 4. Т. 1. С. 140–144.
- [13] Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#n18> (дата звернення: 30.11.2023).
- [14] Soloviiova O., Zuma O. Sanitary Protection and Space Activities. *Advanced Space Law*. 2020. No. 6. P. 72–79. <https://doi.org/10.29202/asl/6/8>.
- [15] Soloviiova O. M., Boiko I. V., Zuma O. T., Mekh Yu. V., Somina V. A. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Winter 2019. Vol. X, issue 7(45). P. 1968–1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [16] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
- [17] Борякіна В. В. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2011. № 988. Вип. 10. С. 149–155.
- [18] Soloviiova O. M., Boiko I. V. Principles of administrative procedure as markers of its content. *The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectation* : collective monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2021. P. 71–92.
- [19] Buletsa S., Deshko L. Comprehensive Reforms of the Health Care System in Different Regions of the World. *Medicine and Law*. 2018. Vol. 37, issue 4. P. 683–700.

References

- [1] The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, was ratified by the Law of Ukraine No. 1678-VII. (September 16, 2014). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

- [2] Law of Ukraine No. 2573-XI "On the public health system". (September 16, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#n406>.
- [3] Humeniuk, K.V. (2022). *United Medical Space: A Look at Interaction in the Conditions of Hostilities and Integration into NATO. The Unified Medical Space of Ukraine: Legal Dimension*. S.G. Stetsenko. (Ed.) (pp. 81-84). Kharkiv: Pravo.
- [4] De Ruijter A. EU Helt Law end Policy: The Expansion of EU Power in Public Helt and Helt Care. Oxford University Press. (2019). <https://doi.org/10.193/oso/9780198788096/001.0001>.
- [5] Boyko, I.V. (2022). *United Medical Space in Ukraine: Issues of Public Administration. The Unified Medical Space of Ukraine: Legal Dimension*. S.G. Stetsenko. (Ed.) (pp. 54-62). Kharkiv: Pravo.
- [6] Kolisnichenko, N. (2022). Trends in the development of public administration in the field of health care: global context. *Scientific Bulletin: Public Administration*, 2(12), 38-52. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-38-52](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-38-52).
- [7] Negodnikov, A.O. (2019). Public administration in the field of health care. *Legal Bulletin*, 3, 63-69. Retrieved from <https://hdl.handle.net/11300/15775>.
- [8] Zakharchuk, V.V. (2021). *Public administration in the sphere of medical service of the population of Ukraine*. Ph.D. Thesis. Kyiv: National Academy of Internal Affairs.
- [9] Law of Ukraine No. 2073-XI "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n104>.
- [10] Law of Ukraine No. 4004-XII "On Ensuring Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population". (February 24, 1994). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.
- [11] Zyma, O.T. (2019). Administrative procedure in the field of blood donation and its components. *Medical Law*, 1(23), 34-45. <https://doi.org/10.25040/medicallaw2019.01.034>.
- [12] Zyma, O.T. (2017). Administrative Procedures in the Sphere of Circulation of Medicines. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: Jurisprudence*, 4(1), 140-144.
- [13] Law of Ukraine No. 2801-XII "Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care". (November 19, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#n18>.
- [14] Soloviova, O., & Zyma, O. (2020). Sanitary Protection and Space Activities. *Advanced Space Law*, 6, 72-79. <https://doi.org/10.29202/asl/6/8>.
- [15] Soloviova, O.M., Boiko, I.V., Zyma, O.T., Mekh, Yu.V., & Somina, V.A. (2019). Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, X, 7(45), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [16] Law of Ukraine No. 877-V "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity". (April 5, 2007). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
- [17] Boriakina, V.V. (2011). Principles of Administrative Procedure. *Bulletin of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series: Law*, 988(10), 149-155.
- [18] Soloviova, O.M., & Boiko, I.V. (2021). Principles of administrative procedure as markers of its content. In *The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectation* (pp. 71-92). Riga, Latvia: Baltija Publishing.

[19] Buletsa, S., & Deshko, L. (2018). Comprehensive Reforms of the Health Care System in Different Regions of the World. *Medicine and Law*, 37(4), 683-700.

Олександр Тарасович Зима

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-4937-871X

Oleksandr T. Zyma

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of Administrative Law Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-4937-871X

Рекомендоване цитування: Зима О. Т. Адміністративна процедура в царині громадського здоров'я. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 196-212. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292605>.

Suggested Citation: Zyma, O.T. (2023). Administrative Procedure in the Field of Public Health. *Problems of Legality*, 163, 196-212. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292605>.

Статтю подано / Submitted: 16.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 04.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру

Родіон Віталійович Негара*

Національний університет «Одеська юридична академія»,

Одеса, Україна

*e-mail: nrv.oda9941@gmail.com

Анотація

Актуальність дослідження зумовлено насамперед тим, що адміністративний акт як основний інструмент діяльності, визнаний положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», хоча і приймається (вчиняється) щоденно усіма суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічну владу у відповідних сферах суспільного життя, проте розрізняється з огляду на передбачені чинним законодавством форми їх зовнішнього та юридичного вираження, випадки, підстави та порядок їх прийняття (вчинення), питання, з яких вони приймаються (вчиняються), а також їх спрямованість на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків приватної особи. Здійснення упорядкування та систематизації адміністративних актів видається можливим виключно за допомогою їх класифікації. Метою статті є виокремлення та дослідження видів адміністративних актів, передбачених у законодавстві України про адміністративну процедуру, та їх теоретико-правовий аналіз. Методи дослідження включають загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низку емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення видів адміністративних актів, здійснити їх порівняльну характеристику, а також охарактеризувати положення законодавства про адміністративну процедуру стосовно визначення видів адміністративних актів. Проведено класифікацію адміністративних актів за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів, та здійснено їх теоретико-правовий аналіз з урахуванням положень новітнього законодавства про адміністративну процедуру. Обґрунтовується, що потенціал класифікації адміністративних актів також виявляється у тому, що за її допомогою видається можливим відокремлення адміністративних актів від інших інструментів діяльності суб'єктів публічної влади, зокрема нормативних актів та адміністративних договорів, та політичних рішень, службових розпоряджень тощо.

Встановлене засвідчує, що класифікація адміністративних актів є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Зазначено, що принципом в аспекті дослідження видів адміністративних актів є прикладна орієнтованість запропонованих класифікацій та супроводження кожного із виокремлених видів адміністративних актів конкретними прикладами.

Ключові слова: адміністративний акт; види адміністративних актів; адміністративна процедура; види; класифікація.

Characteristics of Certain Types of Administrative Acts According to the Latest Legislation of Ukraine on Administrative Procedure

Rodion V. Nehara*

National University "Odesa Law Academy",
Odesa, Ukraine

*e-mail: nrv.oda9941@gmail.com

Abstract

The relevance of the study of types of administrative acts is determined primarily by the fact that an administrative act as the main tool of activity, recognized by the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", although it is accepted (performed) daily by all subjects of public administration exercising public power in the relevant spheres of public life, the forms of their external and legal expression, the cases, grounds and order of their acceptance (commitment), the matters on which they are accepted (committed), as well as their focus on the acquisition, change, termination or realization of rights and/or obligations differ, provided by the current legislation of a private person. Taking into account the arrangement and systematization of administrative acts, it seems possible only with the help of their classification. In this regard, the purpose of the article is to identify and research the types of administrative acts provided for in the legislation of Ukraine on administrative procedure, and their theoretical and legal analysis. Research methods include general and special methods of scientific knowledge, the method of system analysis, the dialectical method, formal-logical methods, structural-functional and comparative-legal methods, as well as a number of empirical methods, which ultimately made it possible to determine and analyze existing approaches to distinguishing types of administrative acts, to carry out their comparative characteristics, as well as to characterize the provisions of the legislation on administrative procedure regarding the definition of types of administrative acts. As a result of the conducted research, the classification of administrative acts was carried out according to the form of acceptance (commitment); according to the method of production (formation); by direction of content; according to the nature of the effect of administrative acts; depending on the number of persons to whom the administrative act applies; according to the quality of the execution of administrative acts, and their theoretical and legal analysis was carried out taking into account the provisions of the

latest legislation on administrative procedure. It is substantiated that the potential of the classification of administrative acts is also revealed in the fact that, with its help, it seems possible to distinguish administrative acts from other instruments of activity of public authorities, in particular, regulatory acts and administrative contracts, and political decisions, official orders, etc. This proves that the classification of administrative acts is a promising direction for further scientific research. At the same time, it was noted that the principle in the aspect of research of types of administrative acts is the applied orientation of the proposed classifications and the support of each of the selected types of administrative acts with specific examples.

Keywords: administrative act; types of administrative acts; administrative procedure; types; classification.

Вступ

Актуальність дослідження видів адміністративних актів зумовлюється насамперед тим, що адміністративний акт як основний інструмент діяльності, визнаний положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], хоча і приймається (вчиняється) щоденно усіма суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічну владу у відповідних сферах суспільного життя, відрізняються передбачені чинним законодавством форми їх зовнішнього та юридичного вираження, випадки, підстави та порядок їх прийняття (вчинення), питання, з яких вони приймаються (вчиняються), а також їх спрямованість на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків приватної особи.

Розмаїття адміністративних актів потребує їх класифікації. При цьому цінність будь-якої класифікації є беззаперечною, оскільки кожною з них охоплюється максимальна кількість ознак та властивостей адміністративних актів, що зрештою сприяє їх систематизації та упорядкуванню адміністративних актів.

Зазвичай у теорії адміністративного права необхідність здійснення класифікації видів адміністративних актів підтверджується: більш точним визначенням та охарактеризуванням ознак, що притаманні адміністративним актам, визначенням їхньої правової природи та співвідношенням між собою [2, с. 48–49], необхідністю орієнтування на потреби адміністративного судочинства [3, с. 266], сприяння оптимізації правозастосовчих процесів, зокрема у частині визначення суб'єктного складу досліджуваних правовідносин, їх змісту та механізмів відповідальності [4, с. 138] тощо. Слід зазначити, що класифікація адміністративних актів також є інструментом їх пізнання з навчальною метою, за допомогою якого спрощується усвідомлення їх розмаїття за формою, змістом, ознаками, застосуванням та дією тощо [5, с. 451].

Метою цієї статті є виокремлення та дослідження видів адміністративних актів, передбачених у законодавстві України про адміністративну процедуру, та їх теоретико-правовий аналіз. Визначена мета обумовила необхідність досягнення таких завдань: 1) здійснити аналіз наявних теоретичних позицій щодо видів адміністративних актів та критеріїв їх виокремлення; 2) виокремити види адміністративних актів, що передбачаються в законодавстві про адміністративну процедуру.

Огляд літератури

Огляд науково-навчальної літератури дає змогу виокремити дві основні групи позицій: 1) категорія «адміністративний акт» використовувалась як об'єднуюча та своїм змістом охоплювала як нормативні (нормативно-правові), так і адміністративні (індивідуальні) акти; 2) категорією «адміністративний акт» позначилися виключно індивідуальні (конкретні) акти, спрямовані на вирішення конкретної справи та/або на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Зважаючи на очевидну невідповідність першої групи позицій ані сучасним теоретичним розробкам, в яких визнається необхідність розмежування нормативних та адміністративних актів, ані положенням чинного законодавства, в цій статті аналізуватимуться роботи виключно прихильників другого підходу. Це, зокрема, праці Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка [3, с. 266–268], О. А. Мілієнко [4, с. 137–153], О. О. Мандюка [2, с. 48–65; 6], М. О. Небесної [7], В. П. Тимощука [8, с. 31–32], І. П. Яковлева [9, с. 114–135]. Окремі аспекти досліджуваної в цій статті проблематики вже висвітлювалися автором [5, с. 451–463]. Водночас більшість із наведених праць, щонайменше в частині виокремлення видів адміністративних актів, характеризує: 1) здебільшого відсутність прикладів конкретних адміністративних актів одразу в усіх або деяких видах виокремлених адміністративних актів; 2) занадто теоретизований підхід до виокремлення певних видів адміністративних актів (відсутність правозастосовного значення); 3) неврахування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] (передусім через опублікування більшості праць як до розробки проекту зазначеного Закону, так і його прийняття як Закон).

Матеріали та методи

Матеріали дослідження включають теоретичний (опубліковані праці науковців) та емпіричний (положення чинного законодавства України, правозастосовні акти суб'єктів публічної влади, правозастосовну та судову практику) блоки.

Методологія дослідження обумовлена визначеною метою та поставленими завданнями і включає різноманітні методи наукового пізнання, підходи та

дії, що спрямовані на отримання нових наукових результатів під час дослідження проблематики видів адміністративних актів та їх теоретико-правової характеристики.

Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення видів адміністративних актів, здійснити їх порівняльну характеристику, а також охарактеризувати положення законодавства про адміністративну процедуру стосовно визначення видів адміністративних актів.

Результати та обговорення

Аналіз існуючих підходів до виокремлення видів адміністративних актів

Аналіз науково-навчальної літератури [2, с. 63–65; 3, с. 266–268; 4, с. 137–153; 8, с. 31–33; 10, с. 221–223; 11, с. 284–285] свідчить, що в переважній більшості праці використовують схожі критерії для поділу адміністративних актів на види, а саме: *за формою виявлення* (письмові; усні; учинені у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду»); *за функціями у правовому регулюванні* (регулятивні; охоронні); *залежно від змісту розпорядження, що в них міститься* (наказові; правовстановлювальні та підтверджуючі); *за юридичними наслідками* (правоуповноважувальні; зобов'язальні; заборонні; такі, що містять відмову); *за дією в часі* (разові; строкові; безстрокові); *за характером дії виокремлюють* (обтяжуючі акти (несприятливі, негативні); сприятливі (позитивні); змішані; акти з подвійною дією); *за порядком ухвалення* (ухвалені за звичайними правилами; ухвалені за спрощеною процедурою); *за порядком ухвалення виокремлюють акти, які ухвалюються* (одноособово; колегіально; спільно двома чи більше суб'єктами; за узгодженням); *за компетенцією суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати індивідуальні акти* (розпорядження Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти органів місцевого самоврядування; акти підприємств, установ, організацій, які мають адміністративні повноваження); *за критерієм відповідності праву* (правомірні; неправомірні); *залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад)* (нікчемні (недійсні) та оспорювані (заперечувані)).

Одразу слід вказати на застосовність окремих критеріїв виключно до нормативних (нормативно-правових) актів, це, зокрема, адміністративні акти, поділ яких на види здійснюється за порядком ухвалення, а саме спільно

двома чи більше суб'єктами та за узгодженням. Цей класифікаційний критерій для поділу адміністративних актів використовувався ще В. Б. Авер'яновим [12, с. 283–284], проте в межах об'єднуючої категорії «правові акти управління» (нормативного та індивідуального характеру). Так, виокремлені види адміністративних актів, що ухвалюються спільно двома чи більше суб'єктами чи за узгодженням, мають бути прийняті (вчинені) декількома суб'єктами публічної влади для врегулювання окремих питань, пов'язаних із їхньою спільною діяльністю. Водночас у правозастосовній практиці суб'єктів публічної влади прикладів таких адміністративних актів, спрямованих на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватної особи, немає, оскільки адміністративні акти, на відміну від нормативних актів, приймаються відповідним адміністративним органом самостійно, що не виключає можливості участі у процедурі його ухвалення інших осіб (у тому числі інших суб'єктів публічної влади).

Відповідно до цього, з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], потрібно розглянути види адміністративних актів за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів.

Види адміністративних актів: теоретико-прикладний аналіз

Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує, що первісне значення відведено поділу адміністративних актів за формою їх прийняття/вчинення. Положеннями ч. 1 ст. 70 цього Закону передбачено можливість прийняття адміністративних актів в письмовій (електронній або паперовій) та усній формах [1]. З урахуванням цього видається можливим *за формою їх прийняття/вчинення (або зовнішньою формою вираження)* виокремити:

1) *вербальні* адміністративні акти, які охоплюють:

а) усні – приймаються у випадках, передбачених законом, у тому числі з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці (ч. 1 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Можливість прийняття адміністративних актів в усній формі пов'язується з відсутністю обов'язкової письмової форми (наприклад, вимога поліцейського залишити місце і обмеження доступу до визначеної території – п. 5 ч. 1 ст. 31, ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» [13]); вказівки посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час здійснення ними медико-санітарних заходів – п. 3 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про систему громадського здоров'я» [14]).

Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи. При цьому учасник адміністративного провадження або інша особа, права, свободи чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі, таке оформлення здійснюється адміністративним органом протягом п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта (абз. 3 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]);

б) письмові – більшість адміністративних актів, які оформляються у вигляді письмового документа (на матеріальному носії) з урахуванням установлених вимог. Письмові адміністративні акти можуть бути паперовими та електронними.

Адміністративні акти у паперовій формі приймаються у загальному порядку у вигляді паперового документа.

Адміністративні акти в електронній формі приймаються на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини), та мають оформлюватися відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг (ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Потрібно розмежовувати адміністративні акти, прийняті (вчинені) електронно, та адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) у паперовій формі, проте надсилаються або передаються їх адресатам з використанням інформаційних технологій (наприклад, надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [15])); ліцензуванням господарської діяльності з будівництва об'єктів (ст. 22¹–22⁴ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [16]). Як окремий вид адміністративних актів Закон України «Про адміністративну процедуру» виділяє адміністративні акти, що приймаються у стандартизованій формі (п. 2 ч. 1 ст. 77) [1]. Такі акти мають законодавчо визначену стандартизовану форму (наприклад, ліцензії на здійснення окремих видів господарської діяльності; дозвіл на здійснення будівництва; реєстрація актів громадського стану);

2) *невербальні (конклюдентні)* – адміністративні акти, які вчиняються у формі дій (рухів, жестів), зміст та призначення яких є відомим (або має бути відомим) учасникам певних правовідносин, а їх дотримання/слідування ним має юридично значущі наслідки (наприклад, внесення до реєстру (реєстрація); вчинення надпису, сигнали регулювальника або інші сигнали,

за допомогою яких здійснюється зупинка транспортних засобів (пп. 8.8–8.9 Правил дорожнього руху [17])).

Серед конклюдентних адміністративних актів іноді виокремлюють акти-знаки¹ (наприклад, дорожні знаки, позначення «зеленого» і «червоного» коридорів у зоні митного контролю тощо). Так, Р. С. Мельник відносить, зокрема, дорожні знаки до загальних розпоряджень, що є конкретно-загальними, тобто спрямовані на регулювання конкретного випадку, учасниками якого є група приватних осіб, яка, однак, має бути такою, що може бути визначеною (відмежованою) від інших осіб чи їх груп [18, с. 107–108]. Із цим неможливо погодитись, оскільки дорожні знаки за своєю правовою природою є нормативними та поширюються на невизначене коло осіб, регулюють відповідні правовідносини і розраховані на багаторазове застосування. Теоретично, навіть стосовно окремих нормативних актів (їх положень), можна чітко встановити коло осіб, на яких вони можуть поширюватися (наприклад, Правила дорожнього руху поширюються на усіх учасників дорожнього руху), проте зазначені приписи в жодному разі не перетворюються на адміністративні акти.

За способом вироблення/формування можна виокремити:

- 1) лінійні – адміністративні акти, які приймаються суб'єктами публічної влади під час реалізації своїх повноважень, при виникненні відповідних фактичних складів;
- 2) «за згодою» – адміністративні акти, які приймаються із залученням приватних осіб (попереднього або наступного) або на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу адміністративних органів. І. П. Яковлев зазначав, що адміністративні акти «за згодою» допускають консенсус або координацію, та можуть бути розподілені на: акти, що вчиняються за попередньою згодою приватної особи²; акти, що вчиняються з наступною згодою приватної особи³; акти, що вчиняються на основі попе-

¹ Відрізняє акти-знаки від конклюдентних актів способів представлення таких дій, рухів, жестів та знаків. Водночас адміністративних актів, які можуть бути віднесені до актів-знаків, немає. Припускаємо, що акти-знаки виокремлювались у межах об'єднуючої категорії, якою охоплювались і адміністративні, і нормативні акти.

² На нашу думку, прикладом цього виду адміністративних актів «за згодою» може бути рішення про переведення державного службовця на іншу посаду, що приймається лише за згодою державного службовця (ч. 2 ст. 41 Закону України «Про державну службу»).

³ Вважаємо, що чи не єдиним прикладом адміністративних актів, які передбачають необхідність отримання наступної згоди особи, є рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб, відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», одним із варіантів (проте не єдиним) реалізації якого є отримання згоди власника (власників) з викупом цих об'єктів для суспільних потреб. Загалом ця група адміністративних актів існує лише теоретично, оскільки прикладів таких актів у чинному законодавстві майже немає.

реднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень¹ [9, с. 147–148];

3) «автоматичні правові механізми» (фіктивні адміністративні акти) – адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) на основі принципу мовчазної згоди.

Аналіз випадків застосування принципу мовчазної згоди у різних сферах публічного адміністрування дає змогу виокремити декілька їх видів, залежно від змісту юридично значущих наслідків, які настають:

1) в особи виникає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності². Наприклад, оператор ринку має право розпочати експлуатацію потужності за принципом мовчазної згоди, якщо протягом 15 робочих днів після подання ним заяви про державну реєстрацію потужності компетентний орган не прийняв рішення про відмову в державній реєстрації потужності або не надав копії такого рішення оператору ринку (ч. 7 ст. 25 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [19]). Для автоматичного отримання дозволу на виконання будівельних робіт передбачено необхідність виникнення «подвійної» мовчазної згоди уперше територіального органу, а потім центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 5 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [16]);

2) передбачена дія вважається виконаною³, приклад цього виду адміністративних актів передбачається абз. 2 п. 69.3 ст. 69 Податкового кодексу України [20] – якщо контролюючий орган протягом встановленого строку не

¹ На нашу думку, прикладами цього виду адміністративних актів «за згодою» може бути рішення про розмежування компетенції декількох державних органів; про спільну реалізацію плану заходів (проектів); узгоджені рішення районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування, на основі яких центри надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (абз. 2 ч. 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»).

² Застосування принципу мовчазної згоди у таких випадках визнається підставою для уникнення адміністративної відповідальності за окремі проступки, зокрема відповідно до положень ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено адміністративну відповідальність за порушення порядку провадження господарської діяльності, крім випадків застосування принципу мовчазної згоди.

³ У чинному законодавстві зустрічаються приклади обмеження застосування принципу мовчазної згоди. Так, відповідно до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» принцип мовчазної згоди не застосовується до процесу реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів (абз. 2 ч. 2 ст. 30) та до процесу затвердження перспективу Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ч. 4 ст. 36).

направив повідомлення про відмову у взятті рахунка на облік, такий рахунок вважається взятим на облік у контролюючому органі за мовчазною згодою. Слід звернути увагу на розширення сфери застосування принципу мовчазної згоди, що стало наслідком застосування його ресурсу і до правовідносин, які виникають між адміністративними органами, у разі їх спільного залучення до певних дій. Так, у разі, якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова у погодженні, погодження вважається отриманим (абз. 1 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Приклади цього також зустрічаються у сфері державної реєстрації (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [21]); у сфері видачі дозвільних документів (ч. 8 ст. 91 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [22], абз. 5 п. 5 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду [23]).

Отже, «автоматичні правові механізми» застосовуються у правовідносинах, які виникають: між приватними особами та суб'єктами публічної адміністрації (насамперед з метою захисту приватних осіб) та між суб'єктами публічної адміністрації (стосується процедур, в яких одночасно з лідируючим адміністративним органом залучаються й інші такі органи).

За спрямованістю змісту адміністративні акти поділяють на такі, що:

- 1) спрямовані на динаміку правового становища (заборони, зобов'язання, права) – адміністративні акти, які встановлюють заборони, зобов'язують (наказують) вчинити певні дії або, навпаки, утриматися від їх вчинення, наділяють певними правами чи можливостями (наприклад, про обмеження пересування особи чи транспортного засобу, зупинення транспортного засобу, залишення місця й обмеження доступу на визначену територію);
- 2) спрямовані на динаміку правовідносин – адміністративні акти, які спрямовано на встановлення, змінення або припинення певних правовідносин (наприклад, рішення про призначення на посаду, про затвердження плану заходів, про реєстрацію права користування земельною ділянкою);
- 3) спрямовані на юридичне оформлення становища та/або правовідносин – адміністративні акти, як засвідчують (підтверджують) наявність в особи певного права. За допомогою таких адміністративних актів надається юридична значущість окремим фактам, подіям, явищам, які вже існують, наприклад, про підтвердження стажу державної служби; реєстрація речового права; реєстрація статусу фізичної особи-підприємця чи юридичної особи.

Характер дії адміністративних актів дозволяє їх поділяти на:

1) сприятливі (позитивні) – адміністративні акти, які надають або підтверджують права, дії чи переваги, що мають юридичне значення, встановлюють інші позитивні для особи (осіб) наслідки (наприклад, адміністративні акти про призначення на посаду; про застосування заохочень; про реєстрацію права власності тощо);

2) обтяжуючі (несприятливі) – адміністративні акти, які обмежують права, свободи, законні інтереси особи (осіб) шляхом покладання на них додаткових обов'язків, обмежень (обтяжень), встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ, переваг або привілеїв (наприклад, адміністративні акти про звільнення з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності; про відмову у видачі дозволу/ліцензії; про анулювання дозволу/ліцензії; припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил тощо);

3) змішані – адміністративні акти, які одночасно є і сприятливими, і обтяжуючими для однієї особи (наприклад, рішення про передачу земельної ділянки рекреаційного призначення у користування із заборонами/обмеженнями певних видів діяльності);

4) акти з подвійною дією – такі адміністративні акти видаються за зверненням (на користь) однієї особи та одночасно стосуються інших (третіх) осіб. Ідеться про заінтересовану особу – іншу особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (п. 2 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Такі адміністративні акти можуть бути сприятливими для однієї особи, а для іншої – обтяжуючими (наприклад, дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря (у випадках здійснення діяльності, яка передбачає здійснення викидів забруднюючих речовин); дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення); дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (пов'язане з виконанням суб'єктами господарювання земляних та ремонтних робіт).

У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] адміністративні акти також виокремлюються залежно від кількості осіб, на яких вони поширюються, зокрема адміністративні акти, що стосуються великої кількості осіб (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]) та приймаються (вчиняються) у справах, що стосуються великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб), наприклад, рішення про припинення закладу освіти; надання дозволу на виконання будівельних

робіт об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3). З урахуванням цього, залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт, видається за можливе виокремити адміністративні акти, що поширюються на конкретно визначених осіб, та адміністративні акти, що поширюються на опосередковано визначену кількість осіб.

Юридична форма вираження також виступає важливим класифікаційним критерієм поділу адміністративних актів. З аналізу законодавства за цим критерієм можна виокремити такі види адміністративних актів: 1) указ; 2) розпорядження; 3) наказ; 4) постанова; 5) рішення (органів місцевого самоврядування) тощо.

Усі «рішення» («акти») суб'єктів публічної влади як результат їх волевиявлення з питань, віднесених до їх повноважень, мають встановлену чинним законодавством форму вираження (наприклад, акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, акти міністерств – у формі наказів, акти місцевих державних адміністрацій – розпоряджень). З точки зору правозастосування, враховуючи визначення адміністративного акта в п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема і за допомогою поняття «рішення», найбільш бажаною є ситуація, коли чинне законодавство визначає конкретну форму, в якій має бути прийнято адміністративний акт відповідним адміністративним органом. Утім так складається не завжди, оскільки спеціальні закони, встановлюючи повноваження різних органів з відповідних питань, вживають загальні терміни «рішення», «акт» тощо¹.

Положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено й поділ адміністративних актів *за якістю їх вчинення*, зокрема, на:

- 1) недефектні – адміністративні акти, які не містять недоліків та прийняті на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством;
- 2) дефектні – які поділяються на:
 - а) оспорювані – адміністративні акти, які містять окремі недоліки змісту або процедури прийняття, унаслідок чого можуть бути оскаржені і визнані протиправними;

¹ Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 118 Земельного кодексу України рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк. З'ясувавши, який саме орган уповноважений розпоряджатися такою земельною ділянкою, згідно зі ст. 122 цього Кодексу, ми зможемо встановити юридичну форму вираження цього «рішення». Так, якщо це повноваження районної державної адміністрації, то таке рішення має бути прийнято у формі розпорядження голови цієї адміністрації, якщо ж це повноваження сільської ради, адміністративний акт має бути прийнято у формі рішення сільської ради.

б) нікчемні – адміністративні акти, які містять очевидні порушення та не несуть юридично значущих наслідків з моменту прийняття, зокрема з підстав, визначених положеннями ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1].

Висновки

Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, без класифікації адміністративних актів неможливо досягти їх упорядкування та системності їх сприйняття як основного з інструментів діяльності суб'єктів публічної влади. Проведений аналіз видів адміністративних актів (зокрема, за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів) засвідчує, що обраними класифікаційними критеріями не обмежується ресурс для їх поділу. Принциповим, на наше переконання, в аспекті дослідження видів адміністративних актів є прикладна орієнтованість запропонованих класифікацій та супроводження кожного із виокремлених видів адміністративних актів конкретними прикладами.

Потенціал класифікації адміністративних актів також виявляється в тому, що за її допомогою видається можливим відокремлення адміністративних актів від інших інструментів діяльності суб'єктів публічної влади, зокрема нормативних актів і адміністративних договорів, та політичних рішень, службових розпоряджень тощо.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info (дата звернення 01.12.2023).
- [2] Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
- [3] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
- [4] Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів : дис. ... д-ра юрид. наук / Запоріжський національний університет. Запоріжжя, 2021. 481 с.
- [5] Негара Р. В. Адміністративний акт (глава 15). Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. С. 437–505.
- [6] Мандюк О. О. Класифікація індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2015. № 2. С. 159–165.
- [7] Небесна М. О. Класифікація адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29(68). № 4. С. 120–125.

- URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29\(68\)_4_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_22) (дата звернення 01.12.2023).
- [8] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
- [9] Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
- [10] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- [11] Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : Видавництво Людмила, 2023. 704 с.
- [12] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. 584 с.
- [13] Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.12.2023).
- [14] Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc_info (дата звернення: 01.12.2023).
- [15] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 01.12.2023).
- [16] Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info (дата звернення: 01.12.2023).
- [17] Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/conv> (дата звернення: 01.12.2023).
- [18] Мельник Р. С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 93–115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [19] Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%> (дата звернення: 01.12.2023).
- [20] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.12.2023).
- [21] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1> (дата звернення: 01.12.2023).
- [22] Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 01.12.2023).
- [23] Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF> (дата звернення: 01.12.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info.
- [2] Mandyuk, O.O. (2017). *Individual administrative acts: theory and practice of application*. Ph.D. Thesis. Lviv: Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine
- [3] Melnyk, R.S., & Bevzenko, V.M. (2014). *General administrative law*. Kyiv: Vaite.
- [4] Miliienko, O.A. (2021). *The oretical and applied aspects of application of administrative acts*. Doctoral Thesis. Zaporizhia: Zaporizhia National University.
- [5] Nehara, R.V. (2023). *Administrative act (Chapter 15)*. *General administrative law of Ukraine*. S. Kivalova, L. Bila-Tiunova. (Eds.). Odesa: Phoenix.
- [6] Mandyuk, O.O. (2015). Classification of individual administrative acts. *Customs Business*, 2, 159-165.
- [7] Nebesna, M.O. (2018). Classification of administrative acts of controlling bodies in the field of taxation. *Scholarly notes of V. I. Vernadsky Tavri National University. Series: Legal sciences*, 29(68), 4, 120-125. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29\(68\)_4_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_22).
- [8] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative acts: the procedure for acceptance and termination of action*. Kyiv: Konus-Yu.
- [9] Yakovlev, I.P. (2016). *Forms and methods of public administration in the state customs*. Ph.D. Thesis. Odesa.
- [10] Galunko, V., & Pravotorova, O. (Eds.). (2021). *Administrative law of Ukraine. Full course*. (4th ed.). Kherson: OLDI-PLUS.
- [11] Felika, V., & Kurila, V. (Eds.). (2023). *Administrative law and the administrative process of Ukraine in the conditions of martial law*. Kyiv: Lyudmila Publishing House.
- [12] Averyanov, V.B. (Ed). (2004). *Administrative law of Ukraine. Academic course*. (Vols. 1-2). *Vol. 1*. Kyiv.
- [13] Law of Ukraine No. 580-VIII "On National police". (July 2, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
- [14] Law of Ukraine No. 2573-IX "On public health system". (September 6, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc_info.
- [15] Law of Ukraine No. 5203-VI "On administrative services". (September 6, 2012). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
- [16] Law of Ukraine No. № 3038-VI "On administrative services". (February 17, 2012). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info.
- [17] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1306 "On Traffic rules". (October 10, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/conv>.
- [18] Melnyk, R.S. (2023). Constitutive Features of Administrative Acts: Criticism and Analysis. *Problems of Legality*, 162, 93-115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [19] Law of Ukraine No. 771/97-BP "On basic principles and requirements for food safety and quality". (December 23, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%>.
- [20] Tax Code of Ukraine. (December 2, 2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

- [21] Law of Ukraine No. 755-IV "On state registration of legal entities, individual entrepreneurs and public formations". (May 15, 2003). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1>.
- [22] Law of Ukraine No. 2456-XII "On Nature Reserve Fund of Ukraine". (June 16, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
- [23] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 459 "On the procedure for issuing permits for the special use of natural resources within the territories and objects of the nature reserve fund and establishing limits for the use of resources of national importance". (August 10, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>.

Родіон Віталійович Негара

доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: nrv.oda9941@gmail.com
ORCID 0000-0003-3942-708X

Rodion V. Nehara

Ph.D. in Law,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odesa Law Academy", Odesa, Ukraine
65009, 23 Fontanska Doroga, Odesa, Ukraine
e-mail: nrv.oda9941@gmail.com
ORCID 0000-0003-3942-708X

Рекомендоване цитування: Негара Р. В. Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 213–228. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292799>.

Suggested Citation: Nehara, R.V. (2023). Characteristics of Certain Types of Administrative Acts According to the Latest Legislation of Ukraine on Administrative Procedure. *Problems of Legality*, 163, 213-228. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292799>.

Статтю подано / Submitted: 20.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Цифровізація адміністративних процедур

Анатолій Юрійович Осадчий*

Національний університет «Одеська юридична академія»,

Одеса, Україна

*e-mail: oca@ukr.net

Анотація

Актуальність теми дослідження зумовлено необхідністю адаптації інституту адміністративних процедур до суспільних відносин, які складаються із застосуванням цифрових технологій. Мета статті полягає в дослідженні впливу цифровізації на адміністративні процедури з урахуванням останніх змін у правовому регулюванні правовідносин, що виникають завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. Для її досягнення в межах системного підходу використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності в їх розвиткові та взаємозв'язку. Досягнення окремих завдань дослідження зумовило використання таких методів, як: формально-логічний (догматичний), системного аналізу, структурно-функціональний та інші, що дали можливість комплексно дослідити проблемні аспекти реалізації адміністративних процедур у цифровій формі. Проаналізовано як нормативні акти, що визначають засади правових відносин у цифровій формі, так і нормативні акти, якими регламентовано адміністративні процедури. Розкрито аспекти електронної ідентифікації суб'єктів адміністративних процедур. Наголошено, що цифровізація адміністративних процедур дає змогу суттєво спростити та пришвидшити процедурну діяльність унаслідок забезпечення отримання через інформаційно-комунікаційні системи достовірної інформації, що необхідна для встановлення фактичних обставин адміністративної справи. Акцентовано увагу, що на цей час електронна форма адміністративних процедур не може бути безальтернативною. З метою недопущення непрямой дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій для участі в адміністративних процедурах необхідна реалізація комплексу заходів, спрямованих на подолання «цифрової нерівності».

Ключові слова: публічне адміністрування; цифровізація; адміністративні процедури.

Digitalization of Administrative Procedures

Anatoly Yu. Osadchyi*

National University "Odesa Law Academy"

Odesa, Ukraine

*e-mail: oca@ukr.net

Abstract

The relevance of the research topic is determined by the need to adapt the institution of administrative procedures to social relations that are formed with the use of digital technologies. The purpose of the article is to study the impact of digitalization on administrative procedures, taking into account the latest changes in the legal regulation of legal relations arising due to information and communication technologies. To achieve it within the framework of the system approach, a set of general scientific and special methods of cognition is used. The basis of the research is the dialectical method of scientific knowledge of the phenomena of reality in their development and interrelationship. Achieving certain research objectives necessitated the use of such methods as: formal-logical (dogmatic), system analysis, structural-functional, and others, which made it possible to comprehensively investigate problematic aspects of the implementation of administrative procedures in digital form. Both normative acts defining the basics of legal relations in digital form and normative acts regulating administrative procedures were analyzed. Aspects of electronic identification of subjects of administrative procedures are disclosed. It is emphasized that the digitization of administrative procedures allows to significantly simplify and speed up procedural activities as a result of ensuring the receipt of reliable information through information and communication systems, which is necessary to establish the actual circumstances of an administrative case. It was emphasized that at present the electronic form of administrative procedures cannot be without alternatives. In order to prevent indirect discrimination due to different possibilities of access to information and communication technologies for participation in administrative procedures, it is necessary to implement a set of measures aimed at overcoming "digital inequality".

Keywords: public administration; digitalization; administrative procedures.

Вступ

Усталеним серед адміністративістів є уявлення щодо необхідності реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації через адміністративні процедури [1, с. 372–373]. 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» [2, с. 183]. Дотримання процедурних

вимог забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Отже, адміністративні процедури виступають формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію його правових форм, як зовнішнього результату владного впливу. Як зазначав професор В. Б. Авер'янов, «адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – вони покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади» [3, с. 10].

Проте ця категорія ще не набула сталого змістового навантаження. Суттєвим поштовхом для її дослідження є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», яким встановлено уніфіковані правила розгляду і вирішення адміністративних справ щодо юридичних та фізичних осіб – загальну адміністративну процедуру. Проте загальною адміністративною процедурою не охоплено все коло процедурних відносин публічної адміністрації, зокрема й внутрішньо організаційні. Слушним є зауваження А. М. Школика, який указує на існування адміністративно-процедурних відносин як у спрямованій назовні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, так і у внутрішніх відносинах у межах системи таких суб'єктів та зазначає, що «звичайно, можна доводити “більшу важливість” чи навіть первинність норм зовнішнього спрямування. Однак... у правовій доктрині країн, що належать не лише до континентальної правової системи, а й до загального права, регулювання внутрішніх процедур у межах системи суб'єктів публічного адміністрування також має істотне значення для належного функціонування цих органів» [4, с. 54].

Отже, можемо констатувати, що поряд із загальною адміністративною процедурою, як уніфікованим порядком розгляду та вирішення більшості адміністративних справ щодо прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних та юридичних осіб, існує низка спеціальних адміністративних процедур, якими регламентовано як порядок прийняття підзаконних нормативно-правових актів, так і порядок реалізації інших правових форм публічного адміністрування як у зовнішньо так і у внутрішньо організаційній діяльності його суб'єктів.

Подальше формування категорії «адміністративні процедури», її узгодження з іншими поняттями та категоріями науки адміністративного права є неможливим без урахування тих тектонічних змін, які відбуваються не тільки

в публічному адмініструванні, а й у людській діяльності в цілому через геометричне зростання внаслідок цифровізації можливостей з накопичення, обробки, використання інформації. Тим паче, цифрова трансформація процедурної форми в публічному адмініструванні останнім часом отримала розгалужене правове підґрунтя внаслідок ухвалення низки відповідних законодавчих актів. Висвітленням проблематики цифрової форми адміністративних процедур займалися І. В. Бойко, С. В. Ківалов, А. Є. Краковська, Л. В. Крупнова Н. А. Литвин, О. М. Соловійова, І. О. Тищенко та інші, зокрема, в аспекті цифровізації публічного адміністрування в цілому [5], забезпечення права на належне адміністрування [6], цифровізації процедури надання адміністративних послуг [7–9].

На зазначених напрацюваннях базується і ця стаття, метою якої є дослідження впливу цифровізації на адміністративні процедури з урахуванням останніх змін у правовому регулюванні правовідносин, що виникають завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. У свою чергу, мета дослідження зумовила виконання таких завдань: аналіз правового регулювання адміністративних процедур у цифровій формі; з'ясування сутності електронної ідентифікації як умови вступу у правовідносини за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; визначення особливостей отримання та використання інформації, що необхідна для вирішення адміністративної справи через інформаційно-комунікаційні системи.

Матеріали та методи

Матеріалами для дослідження слугували нормативно-правові акти, що визначають загальні засади правових відносин у цифровій формі та нормативно-правові акти, якими безпосередньо регламентовано адміністративні процедури або окремі особливості розгляду адміністративних справ, зокрема й у цифровій формі. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснено у межах системного підходу. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності в їх розвитку та взаємозв'язку. Досягнення окремих завдань дослідження зумовило використання таких методів, як: формально-логічний (догматичний) метод, що дав змогу проаналізувати зміст законодавчих положень, якими врегульовано як адміністративні процедури, так і використання інформаційно-комунікаційних технологій; метод системного аналізу, при розгляді питань отримання та використання цифрової інформації, що необхідна для вирішення адміністративної справи. Застосовувалися також методи аналізу і синтезу, структурно-функціональний та інші методи, що дали можливість комплексно

дослідити проблемні аспекти реалізації адміністративних процедур у цифровій формі.

Результати та обговорення

Адміністративні процедури в тренді цифровізації публічного адміністрування

Нові технічні можливості щодо отримання, зберігання та передачі інформації внаслідок впровадження цифрових технологій (цифровізація) виступають визначальною тенденцією сучасного етапу розвитку людської цивілізації. У широкому сенсі цифровізація (діджиталізація) означає перехід інформаційного поля на цифрові технології, тобто переведення будь-якого різновиду інформації в цифрову форму, хоча іноді під цифровізацією може розумітися і конкретний акт переведення певної інформації з аналогового у цифровий формат для її більш легкого подальшого використання на сучасних електронних девайсах [8, с. 72]. Щодо останнього розуміння все ж маємо зазначити, що цифрування є лише першою фазою цифровізації, яка за своєю суттю є вже складнішим процесом [10, с. 299]. Більш розгорнуте визначення цифровізації запропоновано Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р, відповідно до якої цифровізація – це «насичення електронними цифровими пристроями, засобами, системами фізичного світу та налагодження між ними обміну електронним зв'язком, що фактично дозволяє інтегрувати взаємодію віртуального та фізичного, тобто створення кіберфізичного простору».

Трансформація суспільних відносин, що пов'язана з цифровізацією, зачіпає різні сфери буття сучасного суспільства, а саме: відносини стосовно реалізації публічної влади, зокрема через здійснення публічного адміністрування. Наведене зумовлює потребу в адаптації відповідних правових інститутів, у тому числі й адміністративних процедур, до суспільних відносин, які складаються із застосуванням цифрових технологій. Неможливо не погодитися з тим, що «модифікуючи способи взаємодії між сторонами публічно-владних відносин, цифровізація впливає на змістовне наповнення адміністративної процедури» [6, с. 136]. Цифровізація публічного адміністрування є не тільки нагальною потребою часу, а й фактично безальтернативним кроком [11, с. 210]. Широке застосування цифрових технологій у повсякденній діяльності суб'єктів публічного адміністрування (як зовнішнього спрямування, так і у внутрішньо організаційній) зумовлює перетворення кількісних змін у нову якість. Результатом цифровізації публічного адміністрування є запровадження такої форми його організації, як електронне урядування, за

якої відбувається активна взаємодія суб'єктів публічного адміністрування з суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Цей термін охоплює технології «збирання, обробки, зберігання й розповсюдження інформації за допомогою комп'ютерних та телекомунікаційних засобів... глобальних та локальних комп'ютерних мереж, які надають можливості для пошуку, передачі, обміну інформацією... сприяють створенню у суспільстві глобального інформаційного розподіленого ресурсу, доступного будь-якій людині» [7, с. 13].

Отже, електронне урядування, як цифрова форма публічного адміністрування, забезпечує віддалене функціонування органів публічного адміністрування в режимі реального часу, робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян та юридичних осіб. Головним складником електронного урядування виступає електронний уряд, як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування як між собою, так і з громадянами та юридичними особами.

Традиційно виокремлюють такі основні рівні реалізації електронного урядування, що характеризують різні групи відносин у сфері публічного адміністрування у цифровій формі: G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам»; (відносини з громадянами); G2E (government to employees) або «Уряд – службовцям» (відносини з чиновниками або службовцями); G2B (government to business) або «Уряд – бізнесу» (відносини з бізнесом); G2G (government to government) або «Уряд – уряду» (автоматизація відносин і документообігу між самими органами) [12–13]. Електронне урядування на всіх згаданих рівнях вимагає і реалізації у цифровій формі процедурних відносин, що потребує відповідного правового регулювання задля забезпечення можливості здійснення усіх процедурних дій, аж до ухвалення суб'єктом публічного адміністрування відповідного акта та його виконання в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи, тобто шляхом обміну та обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Тому саме цифровізація адміністративних процедур вважається одним із найбільш важливих кроків щодо впровадження електронного урядування [6, с. 136].

Нормативним підґрунтям таких процедурних відносин виступають як правові акти, що визначають загальні засади правових відносин у цифровій формі, так і спеціальні правові акти, якими регламентовано адміністративні процедури або деякі особливості розгляду адміністративних справ, зокрема у цифровій формі. До першої групи можна віднести Закон України «Про

електронні комунікації» від 16.12.2020 р., яким визначено основи державної політики у сферах передавання та/або приймання інформації незалежно від її виду або типу у вигляді електромагнітних сигналів за допомогою технічних засобів електронних комунікацій та радіочастотного спектра, а також права, обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами. Правові відносини, які виникають при наданні послуг з надання будь-яких технічних та програмних засобів або інших компонентів інформаційної (автоматизованої) системи, які доступні за допомогою технології хмарних обчислень, такі як процесорний час (обчислювальна потужність), місце в сховищах даних, обчислювальні мережі, бази даних і комп'ютерні програми, а також особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження, врегульовано Законом України «Про хмарні послуги» від 17.02.2022 р. Засади створення та функціонування інформаційно-комунікаційних систем, що забезпечують збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення електронних даних та надання відповідної інформації, визначено Законом України «Про публічні електронні реєстри» від 18.11.2021 р. Відносини у сферах надання електронних довірчих послуг для забезпечення електронної взаємодії двох або більше суб'єктів та електронної ідентифікації, як процедури використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи, врегульовано Законом України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. Основним законодавчим актом, що встановлює засади електронного документообігу як сукупності процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення документів, інформацію в яких зафіксовано у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (електронні документи), які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів та використання електронних документів, є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. Відносини у сфері діяльності, що спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах, врегульовано Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 р. Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. визначено правові та організаційні

основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі (кібербезпека) та повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки. Правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, зокрема й відносини з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, урегульовано Законом України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р.

До нормативних актів, якими врегульовано безпосередньо цифрову форму процедурних відносин у публічному адмініструванні, належить, зокрема, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 р., яким визначено засади надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, послуг (у тому числі адміністративних) із використанням інформаційно-комунікаційних систем. Положення щодо надання адміністративних послуг в електронній формі містяться також у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р., ст. 17 якого передбачено надання адміністративних послуг в електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, який виступає також офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг. Слід окремо зазначити, що основний законодавчий акт, яким регламентовано відносини суб'єктів публічного адміністрування з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, – Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. (набирає чинності 15.12.2023 р.), вже було розроблено з урахуванням впливу цифровізації, що знайшло вияв у закріпленні можливості використання інформаційно-комунікаційних технологій на будь-якій стадії адміністративного провадження [14].

Адміністративні процедури в електронній формі, зберігаючи своє призначення щодо впорядкування реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у правових формах, забезпечують через використання інформаційно-комунікаційних технологій фактичну поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юри-

дичні обов'язки (фактичний зміст правовідносин). Комунікаційною основою для обміну відповідною інформацією щодо вчинення процедурних дій у електронній формі виступає насамперед мережа Інтернет як глобальна електронна комунікаційна мережа, що призначена для передачі даних та складається з фізично та логічно взаємоз'єднаних окремих електронних комунікаційних мереж, взаємодія яких базується на використанні єдиного адресного простору та на використанні інтернет-протоколів, визначених міжнародними стандартами (п. 54 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації»). Саме інтернет-технології забезпечують функціонування більшості інформаційно-комунікаційних систем як відомчого, так і міжвідомчого характеру, що використовуються суб'єктами публічного адміністрування під час реалізації покладених на них функцій.

Основною інформаційно-технологічною формою організації комунікації через Інтернет в електронному урядуванні виступають інтернет-портали (вебпортали) – вебсайти, призначені для надання користувачам відповідних інтерактивних сервісів. Портالي працюють як точки доступу до інформації в Інтернеті або як сайти, що допомагають користувачам у пошуку потрібної інформації, надаючи інформацію з різних джерел у одноманітному, впорядкованому вигляді. Державні інтернет-портали виступають централізованими точками доступу через Інтернет до всієї державної онлайн-інформації та послуг. Найбільш універсальним із таких інтернет-порталів є Єдиний державний вебпортал електронних послуг (Портал Дія), що створений з метою реалізації права на доступ до електронних публічних послуг та інших послуг, звернення до органів публічної влади, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, інших інформаційно-комунікаційних систем, яка необхідна для надання послуг тощо. Портал Дія як інформаційно-комунікаційна система організаційно та функціонально складається з Реєстру адміністративних послуг, електронного кабінету користувача, мобільного додатка Порталу Дія (Дія), підсистеми перевірки даних, інших підсистем та програмних модулів. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 937). Окрім Порталу Дія, на цей час функціонує низка інших спеціалізованих державних інтернет-порталів, зокрема Електронний кабінет платника податків, Єдина державна електронна система у сфері будівництва, Електронний кабінет водія, Портал електронних послуг Пенсійного фонду України. Певні адміністративні послуги можливо отримати також через офіційні вебсайти центрів надання адміністративних послуг.

Електронна ідентифікація як умова вчинення процедурних дій в електронній формі

Умовою вчинення процедурних дій задля реалізації відповідних прав та обов'язків суб'єктів адміністративних процедур за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій є електронна ідентифікація – використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають таку особу. Підтвердження електронної ідентифікації особи (автентифікація) відбувається за допомогою засобів електронної ідентифікації, тобто носіїв інформації, які містять ідентифікаційні дані особи в електронній формі. При цьому засоби електронної ідентифікації, що використовуються для автентифікації у сфері електронного урядування, мають відповідати одним і тим самим вимогам щодо наборів ідентифікаційних даних і технічних специфікацій та процедур для встановлення рівнів довіри. Вимоги до засобів електронної ідентифікації, рівнів довіри до засобів електронної ідентифікації для їх використання у сфері електронного урядування затверджено наказом Міністерства цифрової трансформації України від 05.12.2022 р. № 130.

Із метою провадження діяльності із застосуванням електронної ідентифікації, зокрема за допомогою різних засобів електронної ідентифікації, функціонує інтегрована система електронної ідентифікації (ID.GOV.UA) – інформаційно-комунікаційна система, яка призначена для технологічного забезпечення зручної, доступної та безпечної електронної ідентифікації та автентифікації користувачів, їх взаємодії з офіційними вебсайтами (веб-порталами), інформаційними системами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, забезпечення захисту інформації та персональних даних. Засоби електронної ідентифікації, які видають фізичним та юридичним особам і їхнім представникам, мають бути в системі електронної ідентифікації з відповідним рівнем довіри до них – високий, середній або низький.

Отже, ця система об'єднує надавачів послуг електронної ідентифікації задля забезпечення доступної та безпечної електронної ідентифікації та автентифікації особи у зручний спосіб у захищеному кіберсередовищі й на цей час використовується насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування, хоча є відкритою на договірних засадах для інших осіб, що потребують ідентифікації своїх клієнтів. Ідентифікація користувача відбувається шляхом перенаправлення із вебресурсу, який співпрацює з інтегрованою системою електронної ідентифікації, на вебсайт системи. Після цього користувач обирає зручний для себе засіб електронної ідентифікації та виконує вказівки системи. Після ідентифікації дані щодо користувача

передаються ресурсу, з якого користувач було перенаправлено. Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. № 546 (Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2023 р. № 1150 затверджено нове Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації, що набирає чинності 31.12.2023 р.).

Перелік засобів електронної ідентифікації, що використовуються під час електронної комунікації суб'єктів адміністративних процедур, визначається нормативними актами, якими регламентовано функціонування відповідних публічних інтернет-порталів. Особливою ознакою таких засобів є «постійне технічне вдосконалення і винайдення нових видів електронної ідентифікації, що мають бути доступними і надійними» [15]. До найбільш поширених на сьогодні засобів електронної ідентифікації, які використовуються, зокрема, і при здійсненні адміністративних процедур в електронній формі, належать електронний підпис (на файловому, хмарному чи інших захищених носіях), технології мобільного електронного підпису MobileID та банківської електронної ідентифікації BankID, електронної ідентифікації за допомогою мобільного застосунку (SmartID).

Слід зазначити, що імплементація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. обумовлює врахування вимог ЄС при регулюванні електронної ідентифікації українським законодавством. Насамперед, такі вимоги визначено Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23.07.2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС. Наведене, зокрема, дало змогу вже в наш час використовувати в Україні електронні підписи, що надаються кваліфікованими надавачами електронних довірчих послуг у державах – членах ЄС та деяких інших державах (Постанова Кабінету Міністрів України від 22.11.2022 р. № 1311 «Про реалізацію експериментального проекту щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг між Україною та Європейським Союзом»).

Подальше наближення національного законодавства до європейських вимог у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг обумовлені інтеграцією України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу, що має стати одним із найбільш об'ємних ринків для онлайн-бізнесу у світі. Функціонування Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу передбачає усунення зайвих регуляторних бар'єрів і перехід від окремих

національних ринків до єдиного, із загальноєвропейськими уніфікованими правилами, зокрема й у секторі довірчих послуг [16, с. 12]. Задля наближення перспективи укладення угоди щодо інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації» від 01.12.2022 р., набрання чинності яким, на переконання його розробників, забезпечить запровадження моделі та принципів надання електронних довірчих послуг, які застосовуються в Європейському Союзі.

Використання електронних даних в адміністративних процедурах

Цифровізація процедурної форми публічного адміністрування дає змогу суттєво спростити та пришвидшити процедурну діяльність також унаслідок забезпечення отримання через інформаційно-комунікаційні системи достовірної інформації, що необхідна суб'єкту публічного адміністрування для вирішення певного питання, зокрема для встановлення фактичних обставин, необхідних для прийняття адміністративного акта. Збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення такої інформації у вигляді електронних даних та надання її заінтересованим особам здійснюються через такі інформаційно-комунікаційні системи, як публічні електронні реєстри.

При цьому інформації з публічних реєстрів надано офіційний статус, що презюмує достовірність такої інформації та зумовлює відсутність необхідності її додаткової перевірки. Презумпція достовірності інформації з публічних електронних реєстрів закріплена в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри». Така інформація вважається достовірною і, зокрема, може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом. Офіційність інформації з публічних електронних реєстрів, що презюмує її достовірність, передбачає також обов'язок використання таких даних під час виконання публічно-владних функцій, зокрема й суб'єктами публічної адміністрації. Частина 1 та 2 ст. 25 Закону України «Про публічні електронні реєстри» містить пряму заборону під час надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг встановлювати вимоги до подання інформації та/або документів, що її містять, якщо така інформація визнана реєстровою інформацією, крім випадків підтвердження ідентифікації суб'єкта звернення. Суб'єкти надання зазначених послуг отримують інформацію та/або документи на підставі зазначених суб'єктом звернення відомостей у заяві шляхом доступу

до реєстрової інформації реєстрів. Обов'язковість використання інформації, що міститься у відповідних інформаційно-телекомунікаційних системах, передбачена також низкою інших законодавчих актів.

Можливість використання суб'єктами публічного адміністрування інформації з публічних електронних реєстрів забезпечується як через безпосередній доступ до таких реєстрів, так і через електронну (технічну та інформаційну) взаємодію між публічними електронними реєстрами та іншими державними електронними інформаційними ресурсами. Електронна взаємодія державних електронних інформаційних ресурсів забезпечується через систему «Трембіта» – інформаційно-комунікаційну систему, призначену для автоматизації та технологічного забезпечення обміну даними між суб'єктами електронної взаємодії з електронних інформаційних ресурсів на основі єдиних правил та протоколів обміну під час надання публічних (електронних публічних) послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Електронна взаємодія державних електронних інформаційних ресурсів здійснюється на договірних засадах та полягає у наданні прав доступу до сервісу на шлюзі безпечного обміну підсистеми підставі запиту, поданого відповідно до регламенту роботи системи «Трембіта», за умови реєстрації в каталозі системи електронного інформаційного ресурсу або програмного інтерфейсу електронного інформаційного ресурсу. Положення про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» та Порядок електронної (технічної та інформаційної) взаємодії затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів».

Окремо слід зазначити, що цифровізація приводить не тільки до спрощення багатьох адміністративних процедур, а й узагалі до можливості отримання необхідної інформації та вирішення відповідного питання невідкладно під час звернення зацікавленої особи, без участі інших суб'єктів (внаслідок відсутності потреби звертатися до них для встановлення певних обставин) або навіть у автоматичному режимі – за допомогою програмних засобів інформаційно-комунікаційних систем, без втручання людини. Вочевидь, при вирішенні таких питань процедурна форма фактично вже не відіграє упорядковувальну роль, а отже, перестає виступати гарантією формування належного змісту відповідної правової форми публічного адміністрування. Отже, задля уникнення надмірного формалізму і необґрунтованих зволікань у таких випадках відсутня й сама необхідність у відповідній адміністративній процедурі.

З огляду на зазначене Законом України «Про адміністративну процедуру» покладено на адміністративний орган обов'язок щодо невідкладного вирі-

шення справи, якщо для прийняття сприятливого адміністративного акта за заявою особи не має потреби в отриманні додаткових доказів, залученні інших суб'єктів, вчинення інших підготовчих дій (ст. 60). Це, з одного боку, забезпечуватиме від необґрунтованого нехтування процедурною формою, а з іншого – виключатиме непотрібну формалізацію під час вирішення суб'єктами публічної адміністрації питань, що можуть вирішуватися невідкладно, внаслідок виконання вимог щодо стадійності процедури, оформлення проміжних процедурних рішень тощо.

Відповідно до ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру» розгляд адміністративних справ в автоматичному режимі може здійснюватися у випадках та порядку, визначених законом. Варто зазначити, що хоча вирішення певних питань щодо реалізації прав, свобод, інтересів приватних осіб в автоматичному режимі і може потребувати досить детального врегулювання, проте здебільшого нормами, які за своєю природою є техніко-юридичними. Тут не йдеться саме про процедурну регламентацію правовідносин між адміністративним органом та приватною особою. «Згадана можливість “депроцедуризації” окремих правовідносин публічного адміністрування під впливом цифровізації жодним чином не означає відмову від його процедурної форми, недооцінка та нехтування якою призводитиме до неналежної реалізації суб'єктами публічного адміністрування своїх функцій, порушення прав невідкладних суб'єктів у правовідносинах публічного адміністрування» [17, с. 105].

Хоча головною метою цифровізації адміністративних процедур є полегшення комунікації з органами публічного адміністрування, використання цифрових технологій, зокрема й в адміністративних процедурах, може призвести до нового виду соціальної диференціації – «цифрової нерівності» [18, с. 6], що впливає з різних можливостей використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій для різних верств населення, зокрема людей старшого віку, малозабезпечених верств населення. За деякими оцінками, наразі у стані «цифрової нерівності» перебувають майже 8 мільйонів українців [19, с. 23]. Подолання «цифрової нерівності» потребує реалізації комплексу заходів, зокрема створення інфраструктури ширококутвого інтернет-доступу на всій території країни; підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій; формування єдиного інформаційного простору; створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів [20, с. 136]. Ураховуючи масштаб проблеми «цифрової нерівності» не викликає сумнівів, що з метою недопущення непрямої дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій,

реалізація адміністративних процедур у цифровій формі не повинна, принаймні до ефективної реалізації зазначених заходів, виключати можливість виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин без використання інформаційно-комунікаційних технологій. Тобто електронна форма реалізації адміністративних процедур не може бути безальтернативною, за винятком сфер, де вже сьогодні суб'єкти процедури не обмежені у використанні інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, процедури за участю бізнесу).

Висновки

Адміністративні процедури в електронній формі, зберігаючи своє призначення щодо впорядкування реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у правових формах, забезпечують фактичну поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, через використання інформаційно-комунікаційних технологій. На цей час створено необхідне нормативно-правове підґрунтя для реалізації адміністративних процедур у цифровій формі, аж до забезпечення можливості за допомогою електронної ідентифікації здійснення усіх процедурних дій та ухвалення суб'єктом публічного адміністрування відповідного акта та його виконання в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи, тобто шляхом обміну та обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Хоча головною метою цифровізації адміністративних процедур є полегшення комунікації з органами публічного адміністрування, використання цифрових технологій, зокрема в адміністративних процедурах, може призвести до нового виду соціальної диференціації – «цифрової нерівності». З метою недопущення непрямой дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій електронна форма реалізації адміністративних процедур, за винятком окремих сфер, на цей час не може бути безальтернативною.

Список використаних джерел

- [1] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
- [2] Левківська В. М., Мацелюх І. А. Адміністративні процедури: концепція правового регулювання. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 180–187. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.26>.
- [3] Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
- [4] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

- [5] Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Латковська Т. А. та ін. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. 800 с.
- [6] Бойко І. В., Соловійова О. М., Ченереллі А. Цифровізація адміністративної процедури як спосіб забезпечення права на належне адміністрування. *Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства : монографія* / Д. В. Лученко, О. В. Капліна, В. Я. Настюк та ін. ; за ред. проф. Д. В. Лученка. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 127–148.
- [7] Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.
- [8] Литвин Н. А., Крупнова Л. В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. *Ірпінський юридичний часопис*. 2020. Вип. 3. С. 69–76. <https://doi.org/10.33244/2617-4154.3.2020.69-76>.
- [9] Краковська А. Є., Бабик М. К. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 70. С. 329–334. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.52>.
- [10] Сандул Я. М. Цифрова трансформація публічного адміністрування. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 293–330.
- [11] Фролова Є. І. Цифровізація публічного адміністрування: методологічний аспект // *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 185–223.
- [12] Жекало Г. І., Заяць М. Я., Вақун О. В. Сутність та зміст електронного урядування: концептуальний вимір. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. С. 1–4. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.8.52>.
- [13] Гнатовська А. І. Адміністративно-правові засади функціонування електронного уряду. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 331–368.
- [14] Соловійова О. Цифровізація адміністративної процедури: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: https://uplan.org.ua/analytics/tsyfrovizatsiia-administrativnoi-protsedury-suchasnyi-stan-i-perspektyvy-rozvytku/?fbclid=IwAR2vkIV-L2NWxAcRfJHvVLQuPwi8PCE-ltHRdZvAE80qyQr9FUuRQ8xEsE_aem_AZIGQ5jrumIsme6UMXEQR8OFPe8176gnVLWVcEvnql9CHvQQZjp7RlA9uFIyMgU3Cco (дата звернення: 05.11.2023).
- [15] Єгорова-Луценко Т. П. Засоби електронної ідентифікації громадян як умова надання електронних послуг. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/29.11.19/_29_11_2019_17.pdf (дата звернення: 05.11.2023).
- [16] Шляхи імплементації європейської політики впровадження цифрових технологій : монографія / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. 272 с.

- [17] Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури в умовах цифрової трансформації. // *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика* : монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 79–115.
- [18] Лобовікова О. О. Інформаційна нерівність як соціологічна проблема : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04 / ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2007. 22 с.
- [19] Мохова Ю. Л. Оцінка діяльності центрів надання адміністративних послуг в умовах цифровізації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 2(29). С. 22–28.
- [20] Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О., Демошенко Г. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 129–146. <https://doi.org/10.15421/152087>.

References

- [1] Kivalov, S., & Bila-Tiunova, L. (2023). *General administrative law of Ukraine*. Odesa: Phoenix.
- [2] Levkivska, V.M., & Matselyukh, I.A. (2021). Administrative procedures: the concept of legal regulation. *Law and Society*, 6, 180-187. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.26>.
- [3] Averyanov, V.B. (2009). The importance of administrative procedures in the reform of administrative law. *Law Review of Kyiv University of Law*, 3, 8-14.
- [4] Shkolyk, A.M. (2020). *Administrative-procedural legislation and its systematization*. Odesa: "Helvetica" Publishing House.
- [5] Kivalov, S.V., Bila-Tiunova, L.R., Latkovska, T.A. & al. (2022). *Administrative studies in conditions of digitization: theory, legal regulation, practice*. Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [6] Boyko, I.V., Solovyova, O.M., & Chenerelli, A. (2022). Digitization of the administrative procedure as a way to ensure the right to proper administration. In *Human rights in the conditions of digital transformation of society*. Luchenko, D.V. (Ed.) (pp. 127-148). Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [7] Tyschenkova, I.O. (2017). *Electronic services in the activity of public administration of Ukraine*. Dnipro: Dniprop. state University of Internal Affairs.
- [8] Lytvyn, N.A., & Krupnova, L.V. (2020). Digitization as a means of increasing the openness, transparency and efficiency of the activities of state authorities and local self-government bodies in the provision of electronic services. *Irpın Legal Chronicles*, 3, 69-76. <https://doi.org/10.33244/2617-4154.3.2020.69-76>.
- [9] Krakowska, A.E., & Babyk, M.K. (2022). Digitization of administrative services in Ukraine: problems and development prospects. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 70, 329-334. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.52>.
- [10] Sandul, Ya.M. (2022). Digital transformation of public administration. In *Administrative studies in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice*. (pp. 293-330). Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [11] Frolova, Ye.I. (2022). Digitization of public administration: methodological aspect. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 185-223). Odesa: "Helvetika" Publishing House.

- [12] Zhekalo, G.I., Zaiats, M.Ya., & Vakun, O.V. (2020). Essence and content of e-government: a conceptual dimension. *Derzhavne upravlinnyia: udoskonalennya ta rozvytok*, 8, 1-4. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.8.52>.
- [13] Hnatovska, A.I. (2022). Administrative and legal principles of the functioning of electronic government. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 331-368). Odesa: "Helvetica" Publishing House.
- [14] Solovyova, O. (n.d.). *Digitalization of the administrative procedure: current state and development prospects*. Retrieved from https://uplan.org.ua/analytics/tsy-frovizatsiia-administratyvnoi-protsedury-suchasnyi-stan-i-perspektyvy-rozvytku/?fbclid=IwAR2vkIV-_L2NWxAcRfJHvVLQuPwi8PCE-ltHRdZvAE80qy-Qr9FUuRQ8xEsE_aem_AZlGQ5jpyMIsme6UMXEQR8OFPe8176gnVLWVcEvnq19CHvQQZjp7RlA9uFIyMgU3Cco.
- [15] Yehorova-Lutsenko, T.P. (2019). Means of electronic identification of citizens as a condition for the provision of electronic services. Retrieved from https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/29.11.19/_29_11_2019_17.pdf.
- [16] Efremova, K.V. (Ed.). (2022). *Ways of implementation of the European policy of introduction of digital technologies*. Kharkiv: Research Institute of Legal Assurance of Innovative Development of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.
- [17] Osadchyi, A.Yu. (2022). Administrative procedures in conditions of digital transformation. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 79-115). Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [18] Lobovikova, O.O. (2007). *Information inequality as a sociological problem*. Ph.D. Thesis. Kharkiv: V. N. Karazin Kharkiv National University.
- [19] Mokhova, Yu.L. (2021). Evaluation of the activity of centers for the provision of administrative services in the conditions of digitalization of Ukraine. *Public Administration and Customs Administration*, 2(29), 22-28.
- [20] Kvitka, S., Novichenko, N., Husarevich, N., Piskoha, N., Bardakh, O., & Demoshenko, G. (2020). Promising directions of digital transformation of public administration. *Public Administration Aspects*, 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>.

Анатолій Юрійович Осадчий

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: oca@ukr.net
ORCID 0000-0002-4930-3403

Anatoly Yu. Osadchyi

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odesa Law Academy"
65009, 23 Fontanska Doroha, Odesa, Ukraine
e-mail: oca@ukr.net
ORCID 0000-0002-4930-3403

Рекомендоване цитування: Осадчий, А. Ю. Цифровізація адміністративних процедур. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 229–247. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291971>.

Suggested Citation: Osadchyi, A.Yu. (2023). Digitalization of Administrative Procedures. *Problems of Legality*, 163, 229-247. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291971>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 06.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023

Деякі міркування про принципи адміністративної процедури

Ольга Миколаївна Соловійова*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: o.m.soloviova@gmail.com

Анотація

15 грудня 2023 р. Закон України «Про адміністративну процедуру» набирає чинності та запровадить нові правила взаємодії держави з приватними особами (громадянами та бізнесом) на основі принципів належного адміністрування. Схожа процедура діє у всіх державах – членах Європейського Союзу. Значення принципів для відносин адміністративної процедури насамперед виявляється в їх правозастосовчому ефекті. Актуальність теми зумовлено необхідністю забезпечити практичну реалізацію принципів, що дозволяє досягнути мету та зміст адміністративної процедури, а значить створити умови для реалізації чи захисту прав та інтересів особи та скерувати адміністративний орган на сумлінне виконання покладених повноважень. Мета статті полягає в дослідженні нових принципів адміністративної процедури, які вперше визнані відправними точками для реалізації адміністративними органами своїх повноважень. Досягнення окресленої мети стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, за допомогою яких визначено сутність принципів адміністративної процедури, проаналізовано положення нормативно-правових актів щодо забезпечення їх практичної значимості. Розглянуто такі принципи, як відкритість, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність та гарантування ефективних засобів правового захисту. Наведено характеристику зазначених принципів на підставі наукових підходів в юридичній літературі та проаналізовано відповідні положення Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо забезпечення їх практичної реалізації. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки щодо практичного значення принципів адміністративної процедури: по-перше, за їх допомогою адміністративний орган досягає правильного застосування матеріальних норм права; по-друге, вони забезпечують мінімальні уніфіковані стандарти щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів учасників адміністративного провадження; по-третє – розтлумачують окремі інститути і правила адміністративної процедури; по-четверте, є орієнтиром для оцінки законності прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень та вчинюваних процедурних дій. Отримані результати дослідження у подальшому можуть бути використані для проведення оцінки законності прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень та вчинюваних процедурних дій.

Ключові слова: належне адміністрування; адміністративна процедура; принципи; адміністративний орган; адміністративне провадження; адміністративний акт.

Some Considerations on the Principles of Administrative Procedure

Olha M. Soloviova*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: o.m.soloviova@gmail.com

Abstract

December 15, 2023 The Law of Ukraine "On Administrative Procedure" will come into force and introduce new rules for the interaction of the state with individuals (citizens and business) on the basis of the principles of good administration. A similar procedure applies in all member states of the European Union. The value of principles for relations of administrative procedure is primarily manifested in their law enforcement effect. The relevance of the topic is due to the need to ensure the practical implementation of the principles, which allows to comprehend the purpose and content of the administrative procedure, which means to create conditions for the implementation or protection of the rights and interests of the person and direct the administrative body to the conscientious execution of the assigned powers. The article is aimed at studying the new principles of administrative procedure, which for the first time are recognized as starting points for the implementation of their powers by administrative bodies. The achievement of the outlined goal became possible thanks to the use of a set of methods of scientific knowledge, with the help of which the essence of the principles of administrative procedure was determined, the provisions of normative legal acts were analyzed, in order to ensure their practical significance. The work considers such principles as openness, efficiency, presumption of legality of actions and requirements of a person, formality and guarantee of effective remedies. The characteristic of these principles on the basis of scientific approaches in the legal literature is presented and the corresponding provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" on ensuring their practical implementation are analyzed. On the basis of the study, conclusions were formulated regarding the practical significance of the principles of administrative procedure. First, with their help, the administrative body achieves the correct application of material norms of law. Secondly, they provide minimum unified standards for ensuring the implementation and protection of the rights and legitimate interests of participants in administrative proceedings. Third, they interpret individual institutions and rules of administrative procedure. The obtained results of the study can be further used to assess the legality of the adopted administrative acts, procedural decisions and the performed procedural actions.

Keywords: good administration; administrative procedure; principles; administrative authority; administrative proceedings; administrative act.

Вступ

Побудова в Україні правової держави вимагає зміни пріоритетів діяльності держави в її взаємовідносинах із приватними особами. На сучасному етапі труднощами на шляху забезпечення реалізації й захисту прав особи залишаються суперечливість та неузгодженість законодавства, ускладненість і розрізненість адміністративної процедури в різних сферах публічного адміністрування, прояви бюрократизму, а також ризики корупційних проявів в органах державної влади і органах місцевого самоврядування. Тому питання правового регулювання взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами, зокрема питання запровадження у правозастосовчу діяльність цих органів сучасних принципів права, набувають особливої актуальності та привертають дедалі більшу увагу як з боку науковців, так і практичних працівників.

В європейській правовій традиції відносини між публічною адміністрацією, з одного боку, та особою – з іншого, прийнято визначати як відносини адміністративної процедури. Їх нормативна регламентація з урахуванням принципів належного адміністрування виступає необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу. І якщо в країнах Західної Європи законодавство про загальну адміністративну процедуру має досить значний період існування та практичної реалізації, то в Україні в юридичному середовищі й у політичних колах почали порушувати питання про необхідність закріплення цих правил лише 20 років тому. Приміром, у таких державах Європи, як Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, ФРН, Данія, Болгарія, Італія, Нідерланди, Португалія, Естонія, Латвія, законодавство про адміністративну процедуру було систематизовано та прийнято окремі законодавчі акти впродовж другої половини ХХ ст. Причому сьогодні базові принципи взаємовідносин влади та особи отримали закріплення в Хартії Європейського Союзу про основні права [1], більшість з яких мають статус «загальних принципів права Європейського Союзу».

Зазначимо, що демократичний розвиток низки держав привів до вироблення певних правил, які були покладені в основу регламентації діяльності публічної адміністрації загалом. З часом кількість вимог до діяльності влади зростала пропорційно збільшенню гарантій реалізації та захисту прав приватної особи, відповідно, правила адміністративної процедури трансформувалися в три покоління [2–3]. В основу розмежування поколінь адміністративної процедури серед іншого покладено обсяг прав приватної особи, принципи та сфери поширення процедурних правил.

В Україні остаточне правове оформлення загальних правил взаємовідносин публічної адміністрації та особи відбулося в Законі України «Про

адміністративну процедуру» [4], який був прийнятий Верховною Радою України в 2022 р., але набирає чинності 15 грудня 2023 р. Зазначений Закон спрямований на гарантування реалізації та захисту прав і законних інтересів приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, шляхом закріплення за нею права на участь в адміністративному провадженні, покладання обов'язку на адміністративний орган мотивувати своє рішення, тощо. Крім того, цей Закон містить певні механізми, що забезпечують прийняття збалансованого рішення публічною адміністрацією, з урахуванням як публічних, так і приватних інтересів. В європейській спільноті закони про загальну адміністративну процедуру інколи називають «конституцією публічної адміністрації», адже вони визначають основні правила комунікації влади з особою і стають дороговказом для представників влади, підкорюючи їх діяльність базовим стандартам та принципам у сфері забезпечення реалізації й захисту прав і законних інтересів особи.

Значення принципів для відносин адміністративної процедури насамперед виявляється в їх правозастосовочому ефекті. Саме практична реалізація принципів дає змогу досягнути мету та зміст адміністративної процедури, а значить, ефективно забезпечити реалізацію чи захист прав та інтересів особи та скерувати адміністративний орган на сумлінне виконання покладених повноважень.

Метою дослідження є вивчення нових принципів адміністративної процедури, які вперше визнані відправними точками для реалізації адміністративними органами своїх повноважень. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань, як: визначення змісту окреслених принципів адміністративної процедури; вивчення наукових позицій щодо сутнісної характеристики принципів; аналіз Закону України «Про адміністративну процедуру» на предмет закріплення механізмів, що забезпечують їх практичну реалізацію.

Огляд літератури

Дослідження практичного значення принципів адміністративної процедури завжди привертало увагу як вітчизняних, так й іноземних вчених. П. Ковач [5] досліджувала розвиток принципів у національних актах з адміністративної процедури Словенії (з 1999), Чехії (2004), Хорватії (2009) та Угорщини (2016) у їх відповідності до керівних принципів, закріплених у ст. 41 Хартії Європейського Союзу. Авторка зазначає, що основні принципи, закладені в національних процедурних законах, становлять орієнтовані на цінності керівні принципи, що застосовуються як до розроблення, так і до тлумачення правил, що стосуються будь-якого типу адміністративного рішення та будь-якої стадії процедури.

Звертають увагу на принципи як важливу частину правової та адміністративної системи Т. Єровшек [6] та Д.-У. Галетта [7]. І. Копріч [8], Г. К. Х. Гофман [9] та інші розглядають принципи з точки зору орієнтиру для оцінки законності виданих адміністративних актів, недотримання яких може бути підставою для звернення до засобів правового захисту.

Українські вчені так само висвітлюють провідну роль та практичне значення принципів адміністративної процедури [10–13]. Так, І. Бойко розглядає принципи з точки зору закріплення основних ідей адміністративної процедури, через які формується уявлення про сутність процедури, її зміст, основні правила [14]. М. Шандрук визначає принципи адміністративної процедури як підґрунтя для захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою та сприяння обмеженню проявів бюрократизму, свавілля і корупції з боку публічних службовців, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади [15]. Н. Губерська зважає на те, що в принципах закладено необхідні умови діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, вони синтезують у собі соціальні закони і конкретні підходи до їх реалізації на практиці [16]. Сучасні дослідники відзначають, що принципи мають ключове значення для ефективного та раціонального регулювання відносин адміністративної процедури як з точки зору методології, так і для правильного застосування відповідних правових норм, виступаючи «каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні» [17, с. 32].

У своїх попередніх роботах ми так само приділяли увагу дослідженню принципів, на підставі яких перевіряється відповідність дій владного суб'єкта з метою захисту прав і законних інтересів особи [18], але вважаємо, що питання принципів потребує оновленого підходу, виходячи з того, що на сьогодні принципи адміністративної процедури отримали нормативне закріплення і потрібно проаналізувати їх практичну значущість та забезпеченість дії положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру».

Матеріали та методи

Методологічну основу дослідження становлять різноманітні методи наукового пізнання, включаючи системно-структурний, порівняльно-правовий та інші. За допомогою зазначених методів вдалося системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань щодо визначення сутності принципів адміністративної процедури; дослідити і порівняти між собою позиції вчених, положення нормативно-правових актів, з точки зору забезпечення практичної реалізації принципів адміністративної процедури та сформулювати відповідні висновки. Також використано метод синтезу та аналізу для

виокремлення аспектів і критеріїв, що визначають цінність принципів адміністративної процедури для забезпечення реалізації й захисту прав особи.

Результати та обговорення

Загальні положення про принципи адміністративної процедури

Дії, які наповнюють адміністративну процедуру, мають бути не тільки послідовними та спрямованими на досягнення конкретної мети, а й підпорядковуватися основним принципам.

Метою цієї роботи не є дослідження розуміння принципу як правової категорії, адже праць в юридичній літературі з цього питання, як і роздумів, є достатньо. Зазначимо тільки, що термін «принцип» походить від латинського *principium*, що означає начало, основа. Водночас принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [19]. Більшість правників під час визначення поняття принципів права вживають такі категорії, як «вихідні теоретичні положення», «основні, керівні засади (ідеї)», «загальні нормативно-керівні положення», «провідні засади», «закономірність», «сутність», «система координат» тощо. Тобто через принципи втілюються найбільш значущі ідеї для конкретних правовідносин, на яких базуються правила поведінки для будь-якого суб'єкта таких відносин. З огляду на наведене можна сказати, що принципи адміністративної процедури – це головні ідеї (засади), що визначають правила прийняття та виконання адміністративного акта адміністративним органом.

Значення принципів для відносин адміністративної процедури виявляється в їх правозастосовчому ефекті через закріплення в законодавстві. Це означає, що адміністративний орган має дотримуватися закріплених принципів під час розгляду адміністративної справи. Саме практична реалізація принципів дає змогу досягти мети адміністративної процедури, а значить, ефективно забезпечити реалізацію чи захист прав та інтересів особи і скерувати адміністративний орган на сумлінне виконання покладених повноважень. Нормативно-правові акти мають не просто закріплювати той чи інший принцип, а містити окремі механізми, що уможливають практичне втілення принципу під час розгляду адміністративної справи та прийняття адміністративного акта.

Принципи адміністративної процедури набули закріплення в ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру». Частина з цих принципів вже відома національній правозастосовчій практиці. По-перше, це принципи, що закріплені Конституцією України, – верховенство права та законність [20].

По-друге, мова йде про принципи, що визнаються критеріями для перевірки адміністративними судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень – обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості, рівності перед законом, пропорційності, право на участь особи у процесі прийняття рішення, своєчасності та розумності строку (ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [21]. Щодо практичної реалізації вказаних принципів маємо досить розширену судову практику, що дає змогу окреслити й наявні проблеми. Новими принципами, які вперше визнані як відправні точки для реалізації повноважень адміністративними органами, стали відкритість, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність та гарантування ефективних засобів правового захисту. Зупинимось на характеристиці саме цих принципів та проаналізуємо відповідні положення Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо забезпечення їх практичної реалізації.

Принцип відкритості

Відкритість в адміністративній процедурі є похідною від функціонування публічної влади на засадах відкритості та прозорості. Інколи в юридичній літературі принцип «відкритості» ототожнюється із прозорістю, гласністю або доступністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Загалом під відкритістю розуміють забезпечення органами влади можливості вільного доступу громадян до здійснення публічного управління шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [22]. Не можемо не погодитись із думкою Б. Шевчука, який вважає, що принцип відкритості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства й окремих осіб, передбачає відкритість публічного управління для зовнішніх перевірок з будь-яких питань [23, с. 8].

Як принцип адміністративної процедури відкритість зобов'язує адміністративний орган забезпечувати реалізацію права особи на інформацію, яка стосується прийняття та виконання адміністративного акта щодо неї (ст. 12 Закону України «Про адміністративну процедуру»). При цьому забезпечення доступу до матеріалів справи здійснюється відповідно до правил, установлених законом, та поширюється не тільки на заявника, а й на адресата адміністративного акта та заінтересованих осіб.

Одразу слід наголосити, що принцип відкритості не є тотожним принципу гласності, який визнається одним із принципів судового процесу, але не притаманний відносинам адміністративної процедури. Тому не можемо погодитись із думкою про те, що до загальних принципів, що набувають важливого значення в адміністративній процедурі, слід віднести принципи

гласності та відкритості [16, с. 49]. Гласність у судовому процесі полягає у забезпеченні будь-якій особі доступу та присутності у відкритому судовому засіданні. В адміністративному ж провадженні не передбачається вільний доступ всіх охочих бути присутніми під час розгляду справи. Приміром, відповідно до ч. 4 ст. 67 Закону України «Про адміністративну процедуру» інші особи, які не є учасниками адміністративного провадження, та особи, які сприяють розгляду справи, можуть бути присутніми на слуханні лише з дозволу посадової особи адміністративного органу та за відсутності заперечень учасників адміністративного провадження.

Дія принципу відкритості забезпечується окремими положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, серед прав учасників провадження зазначено право знайомитися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження. Зі свого боку, адміністративний орган не повинен чинити перешкод для отримання доступу до такої інформації та усіляко сприяти особі з її ознайомленням. При цьому забезпечення доступу до матеріалів здійснюється за встановленими правилами: можливість ознайомитися надається за письмовим запитом учасника провадження в розумні строки; обмеження такого права може бути лише за умови та протягом строку дії обмеження доступу до таких документів чи відомостей згідно із законодавством про захист інформації; доступ до матеріалів надається у приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи; за можливості забезпечується віддалений доступ до матеріалів справи.

Крім того, положення Закону України «Про адміністративну процедуру» зобов'язують адміністративний орган інформувати учасників провадження про процедурні дії та рішення шляхом направлення повідомлень та запрошень. Адміністративний орган зобов'язаний повідомляти учасників провадження про припинення адміністративного органу та про перехід компетенції до іншого (ч. 5 ст. 25 Закону України «Про адміністративну процедуру»); про рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд справи посадової особи чи про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням або особи, що сприяє розгляду справи (ч. 3 ст. 24, ч. 3 ст. 30 Закону України «Про адміністративну процедуру»); про початок адміністративного провадження, про право на участь у такому провадженні, про право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи (ч. 5 ст. 32 Закону України

«Про адміністративну процедуру») тощо. Положення Закону України «Про адміністративну процедуру» не лише встановлюють гарантії щодо забезпечення учасників адміністративного провадження необхідною інформацією, а й спрямовані на усунення ризиків недобросовісної поведінки учасника адміністративного акта щодо ухилення від отримання адміністративного акта. Приміром, якщо особа заявляє про те, що не отримала запрошення, яке було надіслано поштою чи електронною поштою, або про отримання запрошення пізніше ніж на п'ятий день з дня відправлення, саме на адміністративний орган покладається обов'язок доказування факту і часу отримання запрошення особою (ч. 7 ст. 32 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Принцип ефективності

Досить важливе значення при здійсненні адміністративної процедури має принцип ефективності, який ст. 14 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначає як організацію розгляду та вирішення справ, що належать до компетенції адміністративного органу, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Деякі вчені відносять його до фундаментальних принципів адміністративної процедури, завдяки якому остання позбавляється надмірної формалізації [24, с. 129–131]. А. Крамаренко зауважує, що «ефективність у широкому розумінні – це загальна результативність людської діяльності. Вона відображає співвідношення вироблених благ (результатів) і витрачених ресурсів» [25, с. 195]. Традиційне визначення принципу ефективності відбувається через простоту й економічність, тобто під час вирішення адміністративної справи застосовуються найпростіші засоби для досягнення результату. Прийнято вважати, що термін «ефективність» з'явився спочатку в економічній літературі. Але відтоді як держава почала розглядатися виробником публічних послуг, поняття ефективності застосовується і щодо публічного адміністрування.

З урахуванням зазначеного можна стверджувати, що адміністративний орган має обирати прості та економічні засоби для вирішення конкретної адміністративної справи, а не складні та затратні.

Принцип ефективності у своїй основі спирається на простоту дій органів публічного адміністрування та використання ними мінімальних ресурсів, однак оптимальних для вирішення адміністративної справи. Простота дій забезпечується використанням лише тих способів, засобів та інструментів діяльності органу публічного управління, які є необхідними для вирішення конкретної адміністративної справи [26, с. 92]. Тобто розгляд та вирішення

справи мають бути забезпечені вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи.

Прикладом, коли адміністративний орган керується принципом ефективності, є вирішення питання про адміністративну взаємодопомогу або спору щодо компетенції. Так, якщо під час вирішення адміністративної справи між адміністративними органами виникне спір щодо наявної компетенції, такий спір має бути вирішений на підставі принципів законності та ефективності, шляхом прийняття погодженого рішення. Або адміністративний орган має просити про адміністративну взаємодопомогу інший орган, у тому випадку, коли вчинення таких дій самим органом є малоефективним та вимагає суттєвих витрат, що будуть значно вищі. Тобто порушенням принципу ефективності є дії адміністративного органу щодо самостійного проведення огляду місця події в іншому населеному пункті, на який будуть витрачені значно більші кошти, зокрема матеріальні, ніж, якби такий огляд здійснив інший адміністративний орган у межах адміністративної взаємодопомоги.

У будь-якому разі, обираючи певні варіанти рішення, адміністративний орган має виходити із оцінки сумірних витрат на вчинення тієї чи іншої дії.

Принцип презумпції правомірності дій та вимог особи

Презумпції у праві (лат. *praesumptio* – припущення, від *praesumere* – передбачати, передчувати, вгадувати) являють собою закріплені правовими нормами припущення про достовірність настання певного юридичного факту. В юридичній науці найчастіше правова презумпція розуміється як закріплене (прямо або опосередковано) в нормах права ймовірне бездоказове припущення про наявність або відсутність фактів (звідси й друга назва – факти, що презюмуються), що можуть призводити до певних наслідків у сфері правового регулювання, яке повинно обов'язково реалізовуватись у конкретній юридичній ситуації та є значущим у разі спростування можливості його застосування до конкретного випадку» [27, с. 361].

Зазначений принцип закріплено в Податковому кодексі України. Відповідно до підп. 4.1.4 п. 4.1. ст. 4 в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, унаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу [28]. Для її застосування необхідно і достатньо виявлення двох або більше альтернативних варіантів правомірної поведінки, обравши найвигідніший для себе з яких, платник має почуватися захищеним від можливих негативних наслідків як

з боку контролюючого органу, так і суду. Водночас наведеною нормою охоплюються не лише очікування платника, запровадженням у податковому законодавстві цієї презумпції як принципу (основної засади) покладається відповідний таким очікуванням обов'язок вибору визначеного нею варіанта поведінки і контролюючим органом, і судом. При цьому тягар доведення хибності (відсутності правових підстав) обраного платником варіанта поведінки покладається законом на контролюючий орган. Крім того, Цивільний кодекс України закріплює принцип презумпції правомірності правочину, відповідно до якого правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або якщо він не визнаний судом недійсним [29].

В адміністративній процедурі спрямованість дії цього принципу – це особа, її права та законні інтереси, утім прояв має дещо інший. Так, під час вирішення адміністративної справи адміністративний орган визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду чи вирішення адміністративної справи (ст. 13 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Презумпція правомірності дій і вимог особи є важливою гарантією реалізації прав учасниками адміністративної процедури. Вона полягає у припущенні, що особа, звертаючись до адміністративного органу з вимогою, діє правомірно. Тобто у разі звернення особи за отриманням дозволу адміністративний орган, приймаючи документи, припускає, що особа має право на отримання такого дозволу, поки інше не буде встановлено під час дослідження доказів та вирішення адміністративної справи. Такий самий приклад можна навести і щодо подання особою скарги на адміністративний акт чи процедурне рішення. Закріплення такої презумпції є важливою гарантією всебічного захисту прав і свобод громадян. Крім того, сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають унаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Отже, принцип презумпції правомірності дій та вимог особи зводиться до такого: а) дії й правова позиція громадянина, що звертається до адміністративного органу, вважаються правомірними доти, поки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати адміністративну справу; б) рішення адміністративного органу не повинне ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

Гарантією для забезпечення зазначеного принципу є положення Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо залишення заяви без руху, якщо заява містить певні недоліки з посиланням на порушені вимоги зако-

нодавства, спосіб та строк усунення недоліків, а також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху. Тобто адміністративний орган має спрямовувати свої дії передусім на позитивне для особи вирішення адміністративної справи.

Принцип офіційності

В юридичній літературі вчені зазначають, що принцип офіційності встановлює обов'язок суб'єкта публічного адміністрування повно і всебічно дослідити обставини справи, незалежно від фактичних можливостей та волі учасників адміністративної процедури, та звертають увагу на його аналогічність із принципом офіційного з'ясування всіх обставин справи в адміністративному судочинстві [30, с. 83, 86].

Принцип офіційності (ст. 16 Закону України «Про адміністративну процедуру») полягає в активній ролі адміністративного органу у встановленні обставин, що мають значення для правильного вирішення адміністративної справи. Для цього адміністративний орган наділяється повноваженнями щодо збирання документів та інших доказів, зокрема і з власної ініціативи, витребування документів та відомостей, без залучення особи, отримання висновків та погодження у разі потреби. До речі, принцип офіційності як обов'язок самостійного дослідження адміністративним органом обставин справи, яке повинно включати також з'ясування сприятливих для учасників обставин, міститься у Законі по адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччини (§§ 24–26) [31].

Приватна особа не зобов'язана самостійно подавати необхідні документи, якщо такий обов'язок не визначено законом. Так само адміністративний орган не має права вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні органів публічної влади та підприємств, установ або організацій, що належить до сфери їх управління. Приміром, не допускається встановлення вимоги щодо зазначення в заяві відомостей, які містяться в документах, що додаються до неї, національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, що можуть бути витребувані адміністративним органом з дотриманням принципу офіційності (ч. 3 ст. 40 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Зазначені положення не є новими, адже, приміром, чинний Закон України «Про адміністративні послуги» містить схожі положення щодо заборони вимагати документи, що не передбачені чинним законодавством, та отримання інформації через дію системи міжвідомчої електронної взаємодії, безоплатного та відкритого доступу до публічних інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом (частини 6, 7, 9 ст. 9) [32].

Принцип офіційності набув забезпечення практичної реалізації через низку положень. Зокрема, адміністративний орган з власної ініціативи: залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої необхідна для розгляду справи (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру»); відкриває провадження у справі (ч. 1 ст. 46 Закону України «Про адміністративну процедуру»); визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів (ч. 7 ст. 53 Закону України «Про адміністративну процедуру»); призначає експертизу (ч. 1 ст. 57 Закону України «Про адміністративну процедуру»); призначає спільного представника у провадженнях з великою кількістю осіб (абз. 2 ч. 1 ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру»); виправляє допущені в прийнятому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому його суть (ч. 1 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Порушенням зазначеного принципу слід вважати бездіяльність адміністративного органу щодо збирання та витребування доказів у разі їх необхідності для ухвалення адміністративного акта за результатами розгляду справи. У разі оскарження такого акта, неповне встановлення обставин справи може призвести до визнання акта протиправним та його скасування.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту

Взагалі ефективний захист прав і свобод є фундаментальним принципом, що визнаний більшістю національних правових систем. Здебільшого цей принцип пов'язують із доступом до правосуддя, правом на ефективний правовий захист і принципом справедливого розгляду та належного судового процесу. Але спрямованість на забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів особи пронизує й діяльність публічної адміністрації. Тому цілком закономірно, що зазначений принцип отримав закріплення в Законі України «Про адміністративну процедуру».

У літературі зазначається, що принцип гарантування ефективних засобів правового захисту є важливим складником системи принципів адміністративної процедури і реалізується зазвичай на рівні інституту адміністративного оскарження [33].

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 Закону України «Про адміністративну процедуру») виявляється в досягненні загальної мети адміністративної процедури – захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина. Дія принципу забезпечується, по-перше, шляхом закріплення права на оскарження адміністративного акта, процедур-

ної дії чи рішення, а по-друге, покладенням обов'язку на адміністративний орган зазначати в адміністративному акті, що негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи про спосіб, порядок і строк його оскарження. При цьому обов'язок зазначати про способи і строки оскарження поширюються не лише на адміністративний акт, але й низку процедурних рішень. Приміром, у повідомленні про залишення заяви без руху зазначаються способи, порядок та строки оскарження (абз. 2 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про адміністративну процедуру»); у публікації про доведення адміністративного акта, що стосується великої кількості осіб, зазначаються суть рішення, порядок ознайомлення з актом та порядок його оскарження (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Адміністративний орган не просто обмежується фразою «особа має право оскаржити адміністративний акт відповідно до закону», а має розписати і конкретно зазначити орган, до якого подається скарга. Тільки в такому випадку адміністративний орган буде діяти з дотриманням принципу гарантування ефективних засобів правового захисту.

Крім того, Закон України «Про адміністративну процедуру» містить норми, що спрямовані на дисциплінування адміністративного органу фіксувати в акті строк і порядок оскарження, адже за відсутності таких відомостей, строк подання скарги не буде вважатися пропущеним (ч. 4 ст. 80).

Висновки

Очевидно, що перелік розглянутих вище принципів не є вичерпним, але вони є новими для сфери правового регулювання взаємовідносин приватних осіб з органами публічної влади. Від ступеня урегульованості та ефективності зазначеної сфери залежить стан захищеності прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб. Ось чому запровадження у практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування демократичних принципів адміністративної процедури видається одним із найважливіших завдань сучасної правової науки, удосконалення діяльності органів держави в їх відносинах із громадянами. Для поліпшення діяльності органів держави в їх відносинах із приватними особами потрібно не лише чітко закріпити повноваження і функції державних органів та їхніх посадових осіб, а й створити такий режим їхньої взаємодії, який ґрунтувався б на реально впроваджених у практику адміністративно-процедурної діяльності демократичних принципах.

Практичне значення принципів адміністративної процедури полягає у такому: по-перше, за їх допомогою адміністративний орган досягає правильного застосування матеріальних норм права; по-друге, вони забезпе-

чують мінімальні уніфіковані стандарти щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів учасників адміністративного провадження; по-третє – забезпечують тлумачення окремих інститутів і правил адміністративної процедури; по-четверте – виступають орієнтиром для оцінки законності прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень та вчинюваних процедурних дій.

Список використаних джерел

- [1] Charter of fundamental rights of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. 18.12.2000. (2000/C 364/01). URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (last accessed: 05.11.2023).
- [2] Barnes J. Three generations of administrative procedures. *Comparative Administrative Law Cheltenham*. S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth, B. Emerson (Eds.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017. P. 302-318.
- [3] Kovač P. Innovative administrative procedure Law: Mission impossible? *The NISPAce Journal of Public Administration and Policy*. 2017. No. 10(2). P. 93-117. <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0013>.
- [4] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text> (дата звернення: 15.11.2023).
- [5] Kovač P. Principles of Administrative Procedure in Selected CEE Countries: between National Legacies and European Trends IJU/IPSA International Conference, Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe; Dubrovnik, 3-6 October 2019. URL: <https://iju.hr/ipsa/2019/papers/ip19p2.pdf> (last accessed: 05.11.2023).
- [6] Jerovšek T. Pomen načel v upravnem postopku [The Significance of Principles in Administrative Procedure]. *Javna uprava*. 1998. No. 34(3). P. 343–362.
- [7] Galetta D.-U., Hofmann H.C.H, Mir Puigpelat O., Ziller J. The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Brussels, Belgium: European Parliament. 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (last accessed: 05.11.2023).
- [8] Koprić I., Kovač P., Đulabić V., Džinić J. Legal Remedies in Administrative Procedures in WB. Danilovgrad, Montenegro: ReSPA, 2016. URL: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Legal+Remedies+in+Administrative+Procedure.pdf/a5df247741cb7e7481d1cd0ffd71596d.pdf> (last accessed: 05.11.2023).
- [9] Hofmann H. C. H., Schneider J.-P., Ziller J. (Eds.). ReNEUAL Model Rules. 2014. URL: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (last accessed: 05.11.2023).
- [10] Шарая А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2019. № 12. С. 81–86. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/6/19.pdf> (дата звернення: 05.11.2023).
- [11] Шарая А. Принципи адміністративно-процедурного права: з'ясування змісту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 179–181. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/49>.
- [12] Криворучко І. В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.

- [13] Школик А. М. Значення та перелік принципів адміністративної процедури. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 2. С. 91–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2017_2_13 (дата звернення: 05.11.2023).
- [14] Бойко І. Принципи адміністративної процедури та їх практичне значення. *Вісник Національної асоціації адвокатів України*. 2023. № 4(90). С. 47–54. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/visnyku/2023-04-28-v-snik-naau_644bb57a715ae.pdf (дата звернення: 05.11.2023).
- [15] Шандрук С. М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 365–367. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/82>.
- [16] Губерська Н. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. Том 2. С. 47–52. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/27916/1/ОСНОВНІ%20ПРИНЦИПИ%20ОРГАНІЗАЦІЇ.pdf> (дата звернення: 05.11.2023).
- [17] Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
- [18] Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2011. Вип. 10. № 988. С. 149–155.
- [19] Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
- [20] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
- [21] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11056> (дата звернення: 25.11.2023).
- [22] Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2005. № 3. С. 77–83.
- [23] Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 1–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8 (дата звернення: 25.11.2023).
- [24] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
- [25] Крамаренко А. В. Ефективність управління персоналом: поняття, принципи та види. *Економічний простір*. 2013. № 73. С. 194–202.
- [26] Плахотнюк Н., Криворучко І. Принципи ефективності, розумного строку та оперативності адміністративної процедури: змісті застосування органами публічного управління. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2019. Вип. 1. С. 90–98. <https://doi.org/10.36.030/2664-3618-2019-1-90-98>.
- [27] Вапнярчук В. В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 408 с.
- [28] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 12.11.2023).
- [29] Цивільний кодекс України 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 12.11.2023).
- [30] Школик А. Принцип офіційного дослідження та особлива роль для адміністративної процедури. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Вип. 69. С. 81–89.

- [31] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* 25.05.1976 р. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (last accessed: 05.11.2023).
- [32] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 12.11.2023).
- [33] Гаран О. В. Наратив щодо сутності принципу гарантування ефективних засобів правового захисту в контексті адміністративної процедури. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Правознавство*. 2023. Т. 25. Вип. 1 (36). С. 12–18. [https://doi.org/10.32782/2304-1587/2023-25-1\(36\)-2](https://doi.org/10.32782/2304-1587/2023-25-1(36)-2).

References

- [1] Charter of fundamental rights of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. (2000/C 364/01). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- [2] Barnes, J. (2017). Three generations of administrative procedures. In *Comparative Administrative Law Cheltenham*. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (Eds.) (pp. 302-318). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- [3] Kovač, P. (2017). Innovative administrative procedure Law: Mission impossible? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10(2), 93-117. <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0013>.
- [4] Law of Ukraine No. 5076-VI "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text>.
- [5] Kovač, P. (October 3-6, 2019). *Principles of Administrative Procedure in Selected CEE Countries: between National Legacies and European Trends IJU/IPSA International Conference, Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe; Dubrovnik*. Retrieved from <https://iju.hr/ipisa/2019/papers/ip19p2.pdf>.
- [6] Jerovšek, T. (1998). Pomen načel v upravnem postopku [The Significance of Principles in Administrative Procedure]. *Javna Uprava*, 34(3), 343-362.
- [7] Galetta, D.-U., Hofmann, H.C.H, Mir Puigpelat, O., & Ziller, J. (2015). *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Brussels, Belgium: European Parliament. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf).
- [8] Koprić, I., Kovač, P., Đulabić, V., & Džinić, J. (2016). *Legal Remedies in Administrative Procedures in WB. Danilovgrad, Montenegro: ReSPA*. Retrieved from <https://www.respaweb.eu/download/doc/Legal+Remedies+in+Administrative+Procedure.pdf/a5df247741cb7e7481d1cd0ffd71596d.pdf>.
- [9] Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., & Ziller, J. (Eds.). (2014). *ReNEUAL Model Rules*. Retrieved from http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf.
- [10] Sharaya, A. (2019). Classification of the principles of administrative and procedural law. *National Law Journal: Theory and Practice*, 12, 81-86. Retrieved from <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/6/19.pdf>.
- [11] Sharaya, A. (2019). Principles of administrative and procedural law: clarification of the content. *Legal Scientific Electronic Journal*, 4, 179-181. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/49>.

- [12] Krivoruchko, I.V. (2016). Classification of the principles of administrative procedure and its application by the science of public administration. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, 1, 64-74.
- [13] Shkolyk, A.M. (2017). Value and list of principles of administrative procedure. *Bulletin of Zaporizhzhya National University. Legal Sciences*, 2, 91-98. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2017_2_13.
- [14] Boyko, I. (2023). Principles of administrative procedure and their practical significance. *Herald of Ukrainian National Bar Association*, 4(90), 47-54. Retrieved from https://unba.org.ua/assets/uploads/news/visnyky/2023-04-28-v-snik-naau_644bb57a715ae.pdf.
- [15] Shandruk, S.M. (2022). Basic principles of administrative procedure: content and classification. *Legal Scientific Electronic Journal*, 8, 365-367. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/82>.
- [16] Huberskaya, N. (2014). Basic principles of organization and implementation of administrative procedures. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University*, 29(2), 47-52. Retrieved from <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/27916/1/ОСНОВНІ%20ПРИНЦИПІ%20ОРГАНІЗАЦІЇ.pdf>.
- [17] Tymoshchuk, V.P. (2003). *Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and suggestions for Ukraine*. Kyiv: Fact.
- [18] Soloviova, O.M. (2011). Principles of administrative procedure. *Bulletin of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series: Law*, 10(988), 149-155.
- [19] *Dictionary of the Ukrainian language*. Retrieved from <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
- [20] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [21] Code of Administrative Process of Ukraine No. 2747-IV. (July 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11056>.
- [22] Gudima, N. (2005). Principles of openness and transparency and their implementation in public administration of Ukraine. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 77-83.
- [23] Shevchuk, B.M. (2012). European principles of good governance and reform of the system of executive authorities in Ukraine. *Democratic Governance*, 9, 1-9. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8.
- [24] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative acts: procedure of acceptance and termination*. Kyiv: Conus-Yu.
- [25] Kramarenko, A.V. (2013). Efficiency of personal management: concepts, principles and types. *Economic Space*, 73, 194-202.
- [26] Plahotniuc, N., & Krivoruchko, I. (2019). Principles of efficiency, reasonable time and efficiency of administrative procedure: content of application by public administration bodies. *Collection of scientific works of NAPA*, 1, 90-98. <https://doi.org/10.36.030/2664-3618-2019-1-90-98>.
- [27] Vapniarchuk, V.V. (2017). *Theory and practice of criminal procedural proof*. Kharkiv: Yurayt.
- [28] Tax Code of Ukraine No. 2755-VI. (December 2, 2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
- [29] Civil Code of Ukraine No. 435-IV. (January 16, 2003). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

- [30] Shkolyk, A. (2019). The principle of official research and a special role for administrative procedure. *Visnyk of the Lviv University. Series: Law*, 69, 81-89.
- [31] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. (May 25, 1976). Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.
- [32] Law of Ukraine No. 5203-VI "On administrative services". (September 6, 2012). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
- [33] Garan, O.V. (2023). Narrative on the essence of the principle of guaranteeing effective remedies in the context of administrative procedure. *Visnyk of the Odessa National University. Series: Jurisprudence*, 25, 1(36), 12-18. [https://doi.org/10.32782/2304-1587/2023-25-1\(36\)-2](https://doi.org/10.32782/2304-1587/2023-25-1(36)-2).

Ольга Миколаївна Соловійова

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: o.m.soloviova@gmail.com
ORCID 0000-0003-3801-9113

Olha M. Soloviova

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: o.m.soloviova@gmail.com
ORCID 0000-0003-3801-9113

Рекомендоване цитування: Соловійова О. М. Деякі міркування про принципи адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 248–266. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292332>.

Suggested Citation: Soloviova, O.M. (2023). Some Considerations on the Principles of Administrative Procedure. *Problems of Legality*, 163, 248-266. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292332>.

Статтю подано / Submitted: 18.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 01.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Розгляд і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі у світлі Закону «Про адміністративну процедуру»

Наталія Євгенівна Хлібороб*

Львівський національний університет імені Івана Франка,
Львів, Україна

*e-mail: Natalia.hliborob@lnu.edu.ua

Анотація

Актуальність теми зумовлено стрімким розвитком цифрових технологій та активним упровадженням автоматизованих систем у процедуру розгляду адміністративних справ. Мета статті полягає в дослідженні та аналізі процедури розгляду та вирішення адміністративних справ в автоматичному режимі згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру». Досягнення цієї мети стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, зокрема аналізу законодавства, порівняльного аналізу зарубіжного досвіду, юридичного аналізу положень закону. Проаналізовано основні положення Закону України «Про адміністративну процедуру», які стосуються автоматичного режиму розгляду адміністративних справ. Зазначено, що Закон потребує доповнень, конкретизуючи використання автоматизації та встановлюючи правові рамки такого способу вирішення адміністративних справ, а також чіткого правового регулювання таких аспектів, як юридична стабільність автоматично ухвалених адміністративних актів, права та обов'язки громадян у цьому контексті. Встановлено, що закріплення обов'язків адміністративних органів у наданні інформації та роз'ясненні особам про автоматичний режим визначається як ключовий аспект для забезпечення прав громадян. Наголошено, що подальше удосконалення законодавства повинно враховувати аспекти юридичної визначеності, захисту прав осіб та нейтральності рішень, забезпечуючи справедливість у вирішенні адміністративних справ в автоматичному режимі. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та надано рекомендації щодо подальших удосконалень законодавства та практики розгляду адміністративних справ в автоматичному режимі. Перспективи подальших досліджень включають розширений аналіз ефективності впровадження автоматизованих систем у сферу діяльності публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративна процедура; цифрова трансформація; публічні послуги; автоматичний режим; розгляд і вирішення адміністративної справи.

Review and Resolution of Administrative Cases in Automated Mode in Light of the Law "On Administrative Procedure"

Natalia Ye. Khliborob*

Ivan Franko National University of Lviv,
Lviv, Ukraine

*e-mail: Natalia.hliborob@lnu.edu.ua

Abstract

The relevance of the topic is driven by the rapid development of digital technologies and the implementation of automated systems in various aspects of life, including the administrative sphere. The aim of the article is to investigate and analyze the procedure for considering and resolving administrative cases in automatic mode according to the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". Achieving this goal became possible through the use of a comprehensive set of scientific methods, including legislative analysis, comparative analysis of foreign experience, and legal analysis of the provisions of the law. The key provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" related to the automatic mode of considering administrative cases have been examined. It is noted that the law requires amendments to specify the use of automation, establish legal frameworks for this method of resolving administrative cases, and provide clear legal regulation of aspects such as the legal stability of automatically adopted administrative acts, rights, and obligations of citizens in this context. It is established that defining the responsibilities of administrative bodies in providing information and clarification to individuals about the automatic mode is a crucial aspect for safeguarding citizens' rights. Emphasis is placed on the necessity for further legislative improvements to consider aspects of legal definiteness, protection of individuals' rights, and the neutrality of decisions, ensuring fairness in the resolution of administrative cases in automatic mode. Conclusions and recommendations for further improvements in legislation and the practice of handling administrative cases in automatic mode have been formulated based on the conducted research. Prospects for further research include an extended analysis of the effectiveness of implementing automated systems in the field of public administration.

Keywords: administrative procedure; digital transformation; public services; decisions in automatic mode.

Вступ

У контексті постійного розвитку технологій та вдосконалення публічного адміністрування адміністративні процедури не залишаються осторонь від сучасних інновацій. Зокрема, важливим кроком уперед у сфері розгляду та вирішення адміністративних справ є впровадження автоматизованих режимів, що дають змогу забезпечити ефективність, швидкість та точність

у виконанні адміністративних процедур відповідно до принципів. З огляду на це особливо актуальним є аналіз правового регулювання застосування автоматичних режимів для розгляду та вирішення адміністративних справ Законом України «Про адміністративну процедуру» [1], який став важливим кроком на шляху до справедливих і прозорих взаємовідносин між адміністративними органами та приватними (фізичними і юридичними особами).

У цій статті ми розглянемо вплив автоматизації на процеси розгляду адміністративних справ, а також дослідимо переваги та виклики, пов'язані з правовим регулюванням цієї сфери. Метою дослідження є аналіз та з'ясування особливостей розгляду та вирішення адміністративних справ в автоматичному режимі згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру», визначення правових та процедурних аспектів.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: проведення докладного аналізу положень Закону України «Про адміністративну процедуру», які стосуються розгляду адміністративних справ в автоматичному режимі; здійснити порівняльний аналіз зарубіжного досвіду, зокрема, враховуючи впровадження аналогічних підходів в окремих країнах ЄС; проаналізувати юридичні аспекти, включаючи визначення розгляду справ в автоматичному режимі, правову стабільність автоматично ухвалених адміністративних актів; розглянути вплив автоматичного режиму на права та обов'язки громадян, у тому числі їхнє право на отримання інформації, право на участь у процедурі та оскарження рішень; на основі результатів проведеного дослідження розробити рекомендації щодо подальших удосконалень законодавства та практики розгляду адміністративних справ в автоматичному режимі, спрямованих на забезпечення ефективності, справедливості та прозорості процедури.

Матеріали та методи

У дослідженні проведено докладний аналіз та огляд актуальних наукових джерел, включаючи національне законодавство, наукові публікації, стратегії та експертні огляди з використанням аналізу наукових джерел. Також проаналізовано основні ініціативи цифрового уряду: розширення сфер використання автоматичних рішень у сфері публічного адміністрування, зокрема під час розгляду та вирішення адміністративних справ, та ключові тенденції у цій сфері. Проведений аналіз дав змогу ідентифікувати проблеми та прогалини правового регулювання щодо розгляду адміністративної справи в автоматичному режимі та визначення шляхів їх розв'язання. Проведено формування юридичних аспектів дослідження на основі правового аналізу законодавчих актів та детального вивчення правових основ регулювання

окреслених питань. Ключова роль у формуванні підходів щодо вирішення проблем належить порівняльному аналізу. Дослідження включає порівняння досвіду правової регламентації застосування автоматичного режиму розгляду адміністративних справ у сфері публічного адміністрування на рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) та окремих країн, зокрема Естонії, яка є трендсеттером у цій сфері.

Результати та обговорення

Правове регулювання розгляду і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі

Відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру» у випадках та порядку, визначених законом, адміністративне провадження повністю або частково може здійснюватися адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). Це означає, що на практиці окремі випадки розгляду адміністративних справ та, відповідно, ухвалення адміністративного акта в автоматичному режимі має додатково визначатися законодавством.

Закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру» можливості здійснювати адміністративне провадження в автоматичному режимі є важливою реалізацією принципу ефективності. В умовах стрімкого розвитку цифрових технологій інтеграція цих технологій у діяльність адміністративних органів сприяє підвищенню ефективності та прозорості їх діяльності, спрощенню адміністративної процедури.

Окрім цього, Закон України «Про адміністративну процедуру» фіксує загальний обов'язок для адміністративних органів щодо необхідності вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі та встановлює відповідальність адміністративного органу за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

Зазначимо, що такий підхід до правового регулювання розгляду справ в автоматичному режимі варто визнати «необхідним мінімумом». Зокрема, що стосується, власне, процедурних аспектів, то вони не є систематизовані, а містяться в різних частинах Закону України «Про адміністративну процедуру», при цьому здебільшого мають відсильний характер.

Зокрема, у частинах 1 та 5 ст. 39 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що письмова заява може бути подана в електронній або паперовій формі. Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [2].

Також у ч. 2 ст. 53 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що в адміністративному провадженні доказування можуть бути дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів та результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі.

Відповідно до ч. 2 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Щодо процедурних аспектів розгляду справи в автоматичному режимі, то тут Закон України «Про адміністративну процедуру» містить лише вказівку на те, що у випадку якщо адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі, то не проводиться заслуховування та слухання у справі відповідно до ст. 63 вказаного Закону.

Така позиція законодавця потребує уточнення деяких правових аспектів, зокрема чіткої конкретизації, що варто розуміти під автоматичним режимом розгляду справи. Адже у науковій літературі розглядають різні типи автоматизації, починаючи від частково автоматичного до повністю автоматичного способу ухвалення рішень. Зокрема, найнижчим рівнем автоматизації у сфері публічної адміністрації є взаємодія, на основі якої дані збираються та подаються системою підтримки прийняття рішень для посадової особи адміністративного органу. Другий рівень передбачає підтримку прийняття рішень, коли автоматизована система отримує, представляє та пропонує рішення для посадової особи адміністративного органу. Третій рівень передбачає повністю автоматизовані рішення без будь-якої взаємодії та залучення посадової особи адміністративного органу [3].

Закон України «Про адміністративну процедуру» не деталізує зміст розгляду справи в автоматичному режимі. Проте можемо звернутися до правового регулювання окремих видів адміністративних проваджень, які здійснюються на основі автоматичної обробки даних. Зокрема, у законодавстві визначено поняття автоматичного режиму надання електронної публічної послуги. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [4], автоматичний режим надання електронної публічної послуги – це надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги у режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення, зокрема поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг).

Так, можемо зробити висновок, що під розглядом адміністративної справи в автоматичному режимі мається на увазі вирішення справи на основі обробки даних через взаємодію інформаційно-комунікаційних систем та ухвалення адміністративного акта без додаткового опрацювання посадовою особою адміністративного органу.

Процедурні особливості розгляду та вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі

Ураховуючи позицію законодавця, яка закріплена в Законі України «Про адміністративну процедуру», можемо виокремити такі особливості автоматичного режиму розгляду адміністративної справи:

- а) автоматичний режим розгляду адміністративної справи не передбачає участі посадової особи адміністративного органу;
- б) вирішення справи відбуваються з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на основі автоматичної обробки та обміну даними;
- в) автоматичний режим розгляду адміністративної справи не передбачає заслуховування особи (п. 3 ч. 2 ст. 63);
- г) адміністративний акт ухвалюється на основі обміну даними та передачі інформації та/або даних між інформаційно-телекомунікаційними системами у формі електронного документа з обов'язковими реквізитами, зокрема з електронним підписом, печаткою.

Такі особливості автоматичного режиму розгляду адміністративної справи потребують особливої уваги щодо застосування стандартів адміністративної процедури. Зокрема, згідно з приписом п. 3 ч. 2 ст. 63 Закону України «Про адміністративну процедуру» заслуховування особи не проводиться, якщо адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі. У таких ситуаціях рішення засновується на даних, тож презюмується, що дані є достовірними, повними, об'єктивними та на їх основі рішення буде обґрунтоване. Отже, підхід законодавця щодо непроведення заслуховування є виправданим та відповідає принципу ефективності.

Варто зауважити, що для більшості автоматичних проваджень застосування принципів та стандартів адміністративної процедури матиме особливості з огляду на цифрові технології та зумовлені ними можливості [5]. Зокрема, принцип офіційності наголошує на самостійності адміністративного органу у проведенні необхідних дій, таких як: збір документів і інформації, встановлення фактів та інші процеси, що мають вирішальне значення для визначення обставин справи. Відповідно до вимог цього принципу адміністративний орган має проявляти ініціативність та зобов'язаний займати проактивну позицію під час розгляду справи, зокрема встановлювати обста-

вини, що мають значення для вирішення справи, і за потреби самостійно збирати докази з власної ініціативи, без залучення особи. Під час розгляду адміністративної справи в автоматичному режимі реалізація цього принципу відбуватиметься, зокрема, через налагодження ефективної взаємодії між публічними електронними інформаційними ресурсами. Завдяки цьому визначені набори даних, необхідні для розгляду справи, отримуються без залучення особи. У результаті застосування електронних інформаційних взаємодій (е-взаємодій) особа не має потреби подавати відповідні дані чи долучати копії документів додатково в е-формі. А отже, «бігають дані, а не люди».

Також принцип відкритості під час здійснення адміністративного провадження в автоматичному режимі має полягати в обов'язку адміністративного органу забезпечити доступ до повної та актуальної інформації, пов'язаної з прийняттям в автоматичному режимі адміністративного акта стосовно неї. Реалізація цього принципу може мати декілька напрямів:

Насамперед це включає наявність загальної, повної та зрозумілої інформації про те, що розгляд справи відбувається в автоматичному режимі, чітке формулювання правових наслідків. Важливо надати особі інформацію про критерії та дані, на яких засноване автоматичне опрацювання справи. Такий обов'язок відповідає Загальному регламенту захисту даних (GDPR), що містить параграф про алгоритмічне прийняття рішень і заохочує «право на пояснення», тобто право на отримання пояснення результату роботи алгоритму і право на перевірку та виправлення алгоритмічного рішення людиною [6].

Юридична визначеність рішень, ухвалених в автоматичному режимі

Ще одним аспектом, на який варто звернути увагу, є юридична визначеність рішень, ухвалених в автоматичному режимі. Очевидно, що з огляду на принцип законності та офіційності, які діють в адміністративній процедурі, якщо рішення ухвалене автоматично, воно повинно мати визначену юридичну стабільність та втілювати довіру особи. Отже, воно не може неочікувано, на основі розсуду посадової особи адміністративного органу, бути скасоване. Для цього в законі мають бути також чітко визначені підстави, які, водночас, повинні мати виключний характер.

Іншим аспектом є забезпечення допоміжних компонентів, без яких справедливу, об'єктивну та прозору процедуру розгляду справ в автоматичному режимі складно забезпечити. Йдеться про достовірність даних, зрозумілість алгоритмів та критеріїв, на основі яких ухвалюються автоматичні рішення.

Візьмемо для прикладу використання алгоритмізованих рішень у сфері публічних послуг. Зокрема, йдеться про автоматичну реєстрацію податкових накладних, яка регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11.12.2019 р. № 1165 (далі – Порядок) [7].

На підставі положень цитованого нормативного акта діє автоматизований моніторинг відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків. Цей автоматизований моніторинг включає декілька етапів. Перший етап передбачає, що визначення чи податкова накладна/розрахунок коригування відповідають одній з ознак безумовної реєстрації, які закріплені в Порядку. Якщо відповідають, то у цьому випадку реєстрація такої податкової накладної/розрахунку коригування не зупиняється в Реєстрі.

Якщо ж податкова накладна/розрахунок не відповідають жодній з ознак безумовної реєстрації, наступним етапом є перевірка щодо відповідності критеріям ризиковості платника показникам, за якими визначається позитивна податкова історія платника податку, а також перевірка щодо відповідності відображених у накладній/розрахунку операцій критеріям ризиковості здійснення операцій. Зазначені критерії затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11.12.2019 р. № 1165.

У випадку, якщо за результатами автоматизованого моніторингу платник податку, яким складено та/або подано податкову накладну/розрахунок коригування для реєстрації в Реєстрі, відповідає хоча б одному критерію ризиковості платника податку, реєстрація такої податкової накладної/розрахунку коригування зупиняється. Таке рішення ухвалюється в автоматичному режимі, на основі аналізу вхідних даних та зіставлення їх із зазначеними критеріями. Ця система має назву Система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків (СМКОР).

На наступних етапах передбачено залучення представників адміністративного органу. Так, після проходження автоматичного моніторингу та у випадку зупинення реєстрації, питання відповідності/невідповідності платника податку критеріям ризиковості платника податку розглядається комісією регіонального рівня.

Зазначена процедура зазнавала неодноразового коригування. За інформацією Бізнес-омбудсмена, понад 40 % активних платників ПДВ зазнали

блокувань наприкінці 2022 р. [8]. Найбільш ймовірними причинами цієї ситуації, на основі дослідження цього Звіту можна зазначити такі: нечітке або неоднозначне визначення та тлумачення критеріїв ризиковості, віднесення до критеріїв необґрунтованих (спірних) підстав, суперечності в даних, які були основою для оцінки, неточності в реєстрах, банальні помилки у реєстрах, а також високий рівень впливу на СМКОР людського фактору, коригування роботи системи «в ручному режимі» без змін у законодавстві. Зокрема, у таких випадках, система стає все менш схожою на автоматизовану та ризикоорієнтовану. Підприємці також неодноразово скаржилися на відсутність у платників інформації про актуальні показники, що оцінюються податковими органами при прийнятті негативних рішень.

Зазначені проблеми свідчать на користь необхідності чіткого дотримання стандартів адміністративної процедури навіть при розгляді адміністративних справ у автоматичному режимі. Стандарти процедури, закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру», можуть на цьому етапі забезпечувати законність, відкритість, юридичну визначеність та гарантування ефективних способів правового захисту під час розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі.

Водночас інтенсивність розвитку цифрових технологій, розширення меж використання алгоритмізованих рішень, зокрема на основі штучного інтелекту, актуалізує питання щодо необхідності вдосконалення правового регулювання принципів та стандартів застосування, а також визначення меж та розподілу відповідальності під час розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі.

На наше переконання, Закон України «Про адміністративну процедуру» як загальний законодавчий акт, що встановлює високі стандарти адміністративної процедури, принципи адміністративного провадження та забезпечує баланс у відносинах між адміністративними органами та приватними особами (фізичними і юридичними особами), має уніфікувати та розширити правове регулювання процедури розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі.

Шлях закріплення правових стандартів адміністративних процедур на основі автоматичної обробки даних у загальному процедурному законодавстві обрали більшість країн ЄС. Зокрема, в цьому аспекті є корисним досвід Естонії, яка вважається трендсеттером щодо цифрових інновацій у сфері публічної адміністрації. З метою чіткого врегулювання автоматичних адміністративних процедур у 2020 р. було розроблено законопроект про внесення змін до Закону про адміністративну процедуру. Законопроект

встановлює загальні правові основи для автоматичної адміністративної процедури, а також для видання автоматичного адміністративного акта або вчинення дії, без втручання посадової особи або службовця, що діє від імені адміністративного органу. У червні 2022 р. проєкт було направлено до парламенту. Цей законопроєкт містить такі основні положення [9] щодо автоматизації адміністративних процедур, зокрема: 1) автоматизація в інтересах як людини, так і суспільства, оскільки вона скорочує час, витрачений на адміністрування, і полегшує його; 2) правова норма, яка є основою для прийняття рішення, не передбачає права на розсуд або таке право визначено детально; 3) правове положення, яке є основою для прийняття рішення, не містить невизначеного правового поняття або його зміст є однозначним і загальновідомим; 4) інформації достатньо, немає потреби заслуховувати думки та заперечення; 5) процедура прийняття рішення є передбачуваною та зрозумілою людині; 6) не порушуються права та інтереси третіх та зацікавлених осіб. Також цим законопроєктом однозначно закріплюється правовий припис щодо відповідальності адміністративного органу за зміст адміністративного акта, виданого в автоматичному режимі. Законопроєкт передбачає використання систем автоматичного діалогу, таких як чат-боти та віртуальні помічники. Крім того, у випадках, передбачених законом, адміністративний орган має право застосувати до фізичної чи юридичної особи профільний аналіз, який пов'язаний із особою та може бути використаний для оцінки аспектів, пов'язаних із особою. Проєкт визначає принципи видання автоматичних адміністративних актів.

Для порівняння, у ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено лише можливість розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі у випадках, визначених законом, обов'язок адміністративного органу вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі та його відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі. Окремо вказано, що у випадку якщо адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі, то не проводяться заслуховування та слухання у справі.

Варто зауважити, що на нинішньому етапі таке регулювання є необхідним, проте, з розвитком цифрових технологій може стати недостатнім. Особливо з розширенням меж використання алгоритмізованих рішень, зокрема на основі штучного інтелекту в публічному адмініструванні.

Висновки

З огляду на проведені дослідження переконані, що Закон України «Про адміністративну процедуру» потрібно доповнити положеннями, які чітко

визначатимуть правила використання систем автоматизації прийняття рішень в адміністративному провадженні. Зокрема, встановлюватимуть правові вимоги, згідно з якими системи автоматизованого ухвалення рішень повинні ґрунтуватися на недискримінаційних наборах даних, забезпечуючи контроль над усіма результатами, особливо у випадках ризику ухвалення негативного рішення щодо особи.

Має бути закріплений обов'язок адміністративного органу інформувати про розгляд справи та прийняття в автоматичному режимі адміністративного акта стосовно неї та роз'яснювати особливості реалізації прав осіб у такому провадженні, зокрема щодо непроведення заслуховування відповідно до положень ст. 63 Закону України «Про адміністративну процедуру», а також особливостей оскарження адміністративного акта.

Важливо закріпити обов'язок адміністративного органу надати особі інформацію про критерії та дані, на яких засноване автоматичне опрацювання справи, та реалізувати «право на пояснення», тобто право на отримання пояснення результату роботи алгоритму і право на перевірку та виправлення алгоритмічного рішення людиною.

Доцільним є закріплення вимог щодо юридичної визначеності адміністративних актів, ухвалених в автоматичному режимі. Адміністративний акт, ухвалений автоматично, характеризується юридичною стабільністю та втілює довіру особи, не може неочікувано, на основі розсуду посадової особи адміністративного органу бути скасований. Підстави перегляду, відкликання та скасування адміністративного акта, ухваленого в автоматичному режимі, мають бути визначені законом.

Необхідним є забезпечення нейтральності результату, щоб автоматизація не порушувала справедливість і нейтральність рішень, забезпечуючи справедливість і обґрунтованість кінцевого рішення.

Усі ці аспекти доцільно врахувати при подальших удосконаленнях положень Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо правового регулювання розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n433> (дата звернення: 07.11.2023).
- [2] Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
- [3] Peeters R. The agency of algorithms: Understanding human-algorithm interaction in administrative decision-making. *Information Polity*. 2020. Vol. 25, issue 4. P. 507–522. <https://doi.org/10.3233/IP-200253>.

- [4] Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
- [5] Khliborob N., Boiarsky O., Zabolotna H. Implementation of the principles of administrative procedure in the provision of digital public services: EU experience and Ukrainian practice. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. Vol. 9, issue 3. P. 207–213. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-3-207-213>.
- [6] Dreyer S., Schulz W. (2019). The general data protection regulation and automated decision-making: Will it deliver? URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-general-data-protection-regulation-and-automated-decision-making-will-it-deliver> (last accessed: 07.11.2023).
- [7] Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
- [8] Результати власного розслідування Ради бізнес-омбудсмена щодо чисельних випадків блокування податкових накладних. URL: <https://boi.org.ua/news-post/rezultaty-vlasnogo-rozsliduvannya-rady-biznes-ombudsmena/> (дата звернення: 20.11.2023).
- [9] Act on Amendments to the Administrative Procedures Act and Amendments to Other Acts Related thereto 634 SE. URL: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (last accessed: 07.11.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n433>.
- [2] Law of Ukraine No. 851-IV "On Electronic Documents and Electronic Document Flow". (May 2, 2003). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.
- [3] Peeters, R. (2020). The agency of algorithms: Understanding human-algorithm interaction in administrative decision-making. *Information Polity*, 25(4), 507-522. <https://doi.org/10.3233/IP-200253>.
- [4] Law of Ukraine No. 1689-IX "On Features of Providing Public (Electronic Public) Services". (July 15, 2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.
- [5] Khliborob, N., Boiarsky, O., & Zabolotna, H. (2023). Implementation of the principles of administrative procedure in the provision of digital public services: EU experience and Ukrainian practice. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(3), 207-213. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-3-207-213>.
- [6] Dreyer, S., & Schulz, W. (2019). The general data protection regulation and automated decision-making: Will it deliver? Retrieved from <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-general-data-protection-regulation-and-automated-decision-making-will-it-deliver>.
- [7] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1165 "On Approval of Procedures for Suspending the Registration of a Tax Invoice/Adjustment Calculation

in the Unified Register of Tax Invoices". (December 11, 2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-2019-%D0%BF#Text>.

- [8] Results of the Business Ombudsman Council's own investigation into numerous cases of blocking tax invoices. Retrieved from <https://boi.org.ua/news-post/rezultaty-vlasnogo-rozsliduvannya-rady-biznes-ombudsmena/>.
- [9] Act on Amendments to the Administrative Procedures Act and Amendments to Other Acts Related thereto 634 SE. Retrieved from <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

Наталія Євгенівна Хлібороб

кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка
79000, вул. Університетська, 1, Львів, Україна
e-mail: Natalia.hliborob@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-5650-5030

Natalia Ye. Khliborob

Ph.D. in Law,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
Ivan Franko National University of Lviv
79000,1 Universytetska Str., Lviv, Ukraine
e-mail: Natalia.hliborob@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-5650-5030

Рекомендоване цитування: Хлібороб Н. Є. Розгляд і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі у світлі Закону «Про адміністративну процедуру». *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 267–279. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292387>.

Suggested Citation: Khliborob, N.Ye. (2023). Review and Resolution of Administrative Cases in Automated Mode in Light of the Law "On Administrative Procedure". *Problems of Legality*, 163, 267-279. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292387>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 29.11.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності

Оксана Романівна Шевчук*

Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна

*e-mail: yashchushchak@gmail.com

Наталія Фелікіссімівна Ментух

Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна

Анотація

Актуальність теми зумовлено тим, що ідея створення зони вільної торгівлі та єдиного ринку Європейського Союзу між Україною та країнами Європейського Союзу відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та його державами-членами, а також неухильне виконання зобов'язань щодо забезпечення зони економічної конкуренції, має на меті створення конкурентного середовища, в якому суб'єкти господарювання користуються рівними конкурентними умовами та застосовують свою діяльність відповідно до однакових загальноприйнятих норм. Метою дослідження є проведення аналізу різних наукових підходів до розуміння адміністративної процедури, визначення її ознак, критеріїв класифікацій формування та розвитку адміністративних процедур у сфері господарської діяльності. Методологічною основою статті є сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових (логічний, історико-правовий, системний аналіз тощо), так і спеціальних (документальний аналіз, порівняльно-правові методи тощо), що сприяє досягненню поставлених цілей, забезпечує повноту і всебічність розуміння теми дослідження, наукову достовірність і переконливість отриманих результатів. Виокремлено характерні ознаки адміністративних процедур: відкритість, спрямованість на реалізацію суспільних інтересів, послідовну впорядкованість, нормативність, дискретність тощо. Критерії класифікації адміністративних процедур також стали предметом дискусії, що зрештою привело до вироблення значної їх кількості. Визначено, що зміст адміністративних процедур – це порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними органами та органами місцевого самоврядування адміністративних справ з метою захисту прав і законних інтересів, а також виконання передбачених законодавством обов'язків усіх суб'єктів правовідносин. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та надано рекомендації щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» для врегулювання механізму впровадження

принципу «мовчазної згоди» у правовідносин органів державної влади та суб'єктів господарювання. Запровадження принципу мовчазної згоди на практиці має вирішувати низку проблем у сфері видачі документів дозвільного характеру. Основними серед них є: скорочення реального часу, який суб'єкти господарювання витрачають на отримання дозволів; обмеження можливостей для зловживань представників органів державної влади, пов'язаних із затриманням строків видачі досудових документів, встановлених чинним законодавством; суб'єкти господарювання уникають необґрунтованого припинення або призупинення господарської діяльності.

Ключові слова: публічно-сервісна держава; адміністративна процедура; дозвіл; реєстрація; ліцензія; суб'єкт господарювання; принцип мовчазної згоди.

Administrative Procedures in the Field of Economic Activity

Oksana R. Shevchuk*

West Ukrainian National University,
Ternopil, Ukraine

*e-mail: yashchushchak@gmail.com

Nataliia F. Mentukh

West Ukrainian National University,
Ternopil, Ukraine

Abstract

The relevance of the topic is due to the fact that the idea of establishing a free trade area and the single market of the European Union (hereinafter – the EU) between Ukraine and the EU countries in accordance with the Association Agreement with the EU and its Member States, as well as the strict fulfilment of obligations to ensure a zone of economic competition, aims at creating a competitive environment in which business entities enjoy equal competitive conditions and operate in accordance with the same generally accepted rules. The purpose of the study is to analyse various scientific approaches to understanding the administrative procedure, to define its features, and to determine the criteria for classifying the formation and development of administrative procedures in the field of economic activity. The methodological basis of the article is a set of methods and techniques of scientific cognition, both general scientific (logical, historical and legal, systemic analysis, etc.) and special (documentary analysis, comparative legal methods, etc.), which contributes to the achievement of the set goals, ensures a complete and comprehensive understanding of the research topic, scientific reliability and convincing results. The author identifies the characteristic features of administrative procedures: openness, focus on the realisation of public interests, consistent orderliness, normativity, discretion, etc. The criteria for classification of administrative procedures have also been the subject of debate, which eventually led to the development of a significant number of them. The author determines that the content of administrative procedures is the procedure for consideration

and resolution of individual administrative cases by administrative authorities and local self-government bodies with a view to protecting the rights and legitimate interests, and also to fulfilling the statutory obligations of all subjects of legal relations. Based on the study, the author formulates conclusions and provides recommendations on the need to amend the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" to regulate the mechanism of implementation of the principle of "tacit consent" in legal relations between public authorities and business entities. The introduction of the principle of tacit consent in practice should solve a number of problems in the area of issuing permits. The main ones are: reducing the real time spent by business entities on obtaining permits; limiting the opportunities for abuse by representatives of public authorities related to the delay in the timeframe for issuing pre-trial documents established by the current legislation; business entities avoid unjustified termination or suspension of business activities.

Keywords: public service state; administrative procedure; permit; registration; licence; business entity; principle of tacit consent.

Вступ

Тематика взаємодії органів державної влади та суб'єктів господарювання дедалі активніше аналізується у всіх сферах суспільного життя. Ідея створення зони вільної торгівлі та єдиного ринку Європейського Союзу (далі – ЄС) між Україною та країнами ЄС відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС та його державами-членами, а також неухильне виконання зобов'язань щодо забезпечення зони економічної конкуренції має на меті створення конкурентного середовища, в якому суб'єкти господарювання користуються рівними конкурентними умовами та застосовують свою діяльність відповідно до однакових загальноприйнятих норм [1].

Крім того, відповідно до зобов'язань України за Угодою у 2014 р. було прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 р. № 1555-VII на основі прозорості, встановлення основних принципів характеру державної допомоги, основ її надання, а також нагляду та контролю за допомогою, що надається юридичними особами, встановлено повністю інший підхід до реформування для задоволення потреб громадян [2].

Наступним важливим етапом нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та господарюючих суб'єктів стало ухвалення 17 лютого 2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» який, без перебільшення, вважається найбільш довгоочікуваним нормативно-правовим актом, адже його намагалися ухвалити протягом більше ніж 20 років [3].

Зазначений нормативно-правовий акт передбачає новий етап у взаємодії органів управління та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами.

Закон України «Про адміністративну процедуру» [3] встановлює керівні принципи розгляду адміністративних справ, створює чіткі стандарти взаємодії бізнесу та органів державної влади, зокрема:

- представники господарюючих суб'єктів можуть брати участь в адміністративному провадженні, знайомитись із матеріалами справи, мають право бути заслуханими адміністративним органом, а також вносити свої зауваження та пропозиції до моменту прийняття адміністративного акта;
- поява поняття «заінтересовані особи» – особи, чії інтереси та права можуть бути порушені рішеннями адміністративних органів;
- адміністративні органи зобов'язані проводити обґрунтування адміністративних актів, мотивацію негативних рішень, а також детально окреслювати порядок адміністративного та судового оскарження адміністративних актів;
- процедури надання послуг стануть прозорими та зрозумілими, що зменшить ризик корупції;
- для об'єктивного встановлення обставин справи адміністративний орган відповідно до принципу офіційності зобов'язаний здійснити збір документів та інших доказів, а також випробовувати зазначені дані у разі потреби;
- виникає простий і ефективний метод вирішення справи, який потребує мінімальних витрат часу, грошей і ресурсів.

Згідно з Законом України «Про адміністративну процедуру» суб'єкти господарювання мають право на оскарження, якщо рішення адміністративного органу може порушити їхні права чи законні інтереси. Так, у судовому порядку скажник може вимагати визнання незаконного адміністративного акта та зміни або скасування цього акта чи його окремого положення.

Отже, з появою нових правовідносин між суб'єктами господарювання та органами державного управління у сфері надання державної допомоги актуальними є формування та впорядкування деяких адміністративних процедур для регулювання управлінських, організаційних і контрольних відносин, пов'язаних із взаємодією суб'єктів господарювання та органів державної влади.

Метою дослідження є проведення аналізу різних наукових підходів до розуміння адміністративної процедури, визначення її ознак, критеріїв класифікацій формування та розвитку адміністративних процедур у сфері господарської діяльності.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: здійснення аналізу різних наукових підходів до розуміння адміністративної процедури; визначення її ознак на підставі розглянутих критеріїв класифікацій адміністративної процедури; формування критеріїв класифікації адміністра-

тивних процедур у сфері господарської діяльності; розробка пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» для врегулювання механізму впровадження принципу «мовчазної згоди».

Огляд літератури

Із значним зростанням значення адміністративних процедур проблема єдиного розуміння їх природи, формування та регулювання викликала численні наукові дискусії. Проблематику правового регулювання адміністративної процедури обрали предметом своїх наукових досліджень О. М. Бандурка, Ю. Ю. Басова, І. Н. Барциц, І. В. Бойко, Н. В. Галіцина, В. В. Галунько, О. Т. Зима, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Ю. Д. Кунєв, О. В. Левченко, Л. Л. Попов, В. В. Ратніков, О. М. Соловійова, В. П. Тимощук, Ю. М. Фролов, С. Д. Хазанов, А. М. Школик, А. В. Щерба та інші вчені.

Науковим дослідженням проблематики формування адміністративних процедур у різних сферах правовідносин займалися різні науковці, зокрема, О. Б. Росоляк вивчає процедурні аспекти підприємницької діяльності [4], В. В. Рунова – адміністративні процедури у діяльності господарських судів [5], Н. Л. Губерська – стадії адміністративних процедур [6], І. В. Бойко досліджує базові категорії адміністративних процедур та ін. [7; 8]. Водночас, урахуовуючи різноманітність та глибину досліджень, питання формування адміністративних процедур у сфері господарських правовідносин потребує окремого аналізу.

Матеріали та методи

Методологічною основою статті є сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових (логічний, історико-правовий, системний аналіз тощо), так і спеціальних (документальний аналіз, порівняльно-правові методи тощо), що сприяє досягненню поставлених цілей, забезпечує повноту і всебічність розуміння теми дослідження, наукову достовірність і переконливість отриманих результатів.

Зокрема, використовуючи історико-правовий метод, у статті простежено процес становлення законодавства України про адміністративну процедуру. Логіко-семантичний підхід використано щодо розробки ключових дефініцій адміністративно-процедурних відносин суб'єктів господарювання.

Для встановлення сутності адміністративної процедури, її співвідношення із суміжними правовими поняттями, а також визначення обсягу правового регулювання загальних актів про адміністративну процедуру використано структурно-функціональний метод. За допомогою логіко-семантичного методу з'ясовано визначальні ідеї, стандарти, принципи та правила адміністративно-процедурного законодавства.

Результати та обговорення

Поняття та зміст адміністративної процедури

Прийняття нового Закону України «Про адміністративну процедуру» потребує радикальних законодавчих змін та нових рішень, розробки й упровадження кращих практик розгляду адміністративних справ для юридичних осіб за допомогою наукових розробок та практичних рекомендацій. У теорії адміністративного права процедура – це регламентований нормами права порядок вчинення дій або прийняття обґрунтованих рішень з метою захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [9, с. 58]. І. В. Бойко зазначає, що існує принаймні два теоретичних підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший підхід передбачає, ототожнення адміністративної процедури і усієї діяльності публічної адміністрації, другий – віднесення до категорії адміністративної процедури окремої частини компетенції адміністративного органу [10, с. 114].

Е. Бремер розглядає адміністративну процедуру як нормативно впорядковані дії органів державного управління, що спрямовані на прийняття урядових управлінських рішень та виконання повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів чи застосуванням заходів примусу. Змістом адміністративних процедур є порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними органами та органами місцевого самоврядування адміністративних справ з метою захисту прав і законних інтересів, а також виконання передбачених законодавством обов'язків усіх суб'єктів правовідносин [11].

Існує значна кількість теоретичних розробок представників правової науки та науки державного управління у сфері детермінації категорії «адміністративна процедура», результати зазначених наукових досліджень становлять основу нормативного визначення адміністративної процедури, передбаченої в Законі України «Про адміністративну процедуру», відповідно до положення якого: «адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження» [3].

Ознаки адміністративних процедур у сфері господарської діяльності

З метою формування найбільш повного визначення адміністративних процедур на основі аналізу виокремимо характерні ознаки адміністративних процедур: відкритість, спрямованість на реалізацію суспільних інтересів, послідовну впорядкованість, нормативність, дискретність тощо. Критерії класифікації адміністративних процедур також стали предметом дискусій, що зрештою привело до вироблення значної їх кількості.

З позиції М. В. Вербіцької та О. Б. Росоляк, у сфері господарської діяльності можна виокремити адміністративні процедури відповідно до їх функціональних характеристик або цілей, які можуть бути досягнуті при використанні процедур:

- організаційні (включаючи державну реєстрацію створення господарюючого суб'єкта, державну реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу, державну реєстрацію переходу господарюючого суб'єкта з модельного статуту на діяльність на підставі власних установчих документів, державну реєстрацію припинення господарюючого суб'єкта внаслідок його ліквідації, державну реєстрацію припинення юридичної особи через її реорганізацію);
- контрольні (наприклад, проведення перевірок, обстеження, нагляду, ревізії, аудиту, суб'єкта господарювання);
- регуляторні (результати нормотворчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо винесення обґрунтованих управлінських рішень індивідуального або колективного характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, наприклад, ліцензування або процедура публічних закупівель) [4, с. 153].

Принципи, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру», не тільки відображають кращі традиції європейського нормотворення, а й встановлюють базові стандарти взаємодії органів державної влади та суб'єктів господарювання. Проте особливої уваги заслуговує той факт, що принцип мовчазної згоди неналежно регламентовано згаданим Законом. Це принцип, відповідно до якого господарюючий суб'єкт набуває права здійснення підприємницької діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, у випадку якщо ним було подано до адміністративного органу повний обсяг усіх для одержання документів дозвільного характеру документів, проте в установленій законодавством строк такі документи або рішення про відмову в їх видачі не було проведено.

Зокрема, відповідно до положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «...принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його видачі не видано або не направлено» [12].

Впровадження принципу «мовчазної згоди»

Запровадження принципу «мовчазної згоди» на практиці має вирішувати низку проблем у сфері видачі документів дозвільного характеру, основними серед яких є: скорочення реального часу, який суб'єкти господарювання витрачають на отримання дозволів; обмеження можливостей для зловживань представників органів державної влади, які пов'язані із затриманням строків видачі досудових документів, встановлені чинним законодавством; уникнення суб'єктами господарювання необґрунтованого припинення або призупинення господарської діяльності; уникнення необґрунтованих фінансових витрат господарюючих суб'єктів, зокрема і упущеної вигоди, пов'язаної із неможливістю вчасно розпочати свою підприємницьку діяльність, або необґрунтованого простою через відсутність відповідного дозвільного документа.

Адже в разі ненадання у визначений законодавством строк господарюючим суб'єктам документів дозвільного характеру або рішення про відмову у видачі таких документів йому надається право проводити певні дії у сфері господарської діяльності без одержання такого дозвільного документа через 10 робочих днів з моменту закінчення строку, який встановлено для видачі дозвільного документа або прийняття рішення про відмову.

Проте слід пам'ятати що суб'єкт господарювання зобов'язаний мати копію опису усіх прийнятих документів із зазначенням дати їх прийняття та реєстрації. Тобто господарюючий суб'єкт набуває права на здійснення підприємницької діяльності без одержання відповідних дозвільних документів якщо заяву та всі необхідні документи подано у визначений законодавством строк, проте позитивної або негативної відповіді не одержано.

Отже, принцип мовчазної згоди можна використати у випадку якщо відповідним органом не прийнято рішення про видачу або відмову у видачі дозвільного документа чи відповідного погодження у визначений законодавством термін. Це дає можливість суб'єкту господарювання продовжувати виконання робіт або надання послуг до прийняття відповідного рішення виконувати свої господарські зобов'язання, уникнути упущеної вигоди, а також санкцій, передбачених господарським договором. Тобто основним юридичним фактом, який зумовлює виникнення правовідносин, у яких суб'єкт господарювання може продовжувати працювати, посилаючись на принцип мовчазної згоди, є бездіяльність адміністративного органу.

Сьогодні, керуючись Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», суб'єкт господарювання може застосувати принцип «мовчазної згоди» за наявності трьох базових умов:

- 1) у суб'єкта господарювання є підтвердження факту подання усіх визначених законодавством документів для одержання дозволу в установлений законодавством строк;
- 2) закінчення строків розгляду заяви та поданих до неї документів становить 10 робочих днів з моменту подання заяви;
- 3) відсутність відповіді органу державної влади або органу місцевого самоврядування, або надання відповіді з порушенням строків, встановлених чинним законодавством [12].

Вважаємо, що положення про порядок застосування принципу «мовчазної згоди» варто включити до переліку принципів, встановлених Законом України «Про адміністративну процедуру», враховуючи строки, передбачені законом для розгляду заяви і скарги, а саме: 30 і 45 календарних днів [3]. Проте внесення зазначених змін потребує вирішення низки проблемних моментів, які виникають під час застосування суб'єктами господарювання принципу мовчазної згоди. Адже якщо наявність другої та третьої підстав для застосування принципу мовчазної згоди підлягає простому обґрунтуванню, то доведення суб'єктом господарювання факту подання повного пакету документів до компетентного органу та в установлений законодавством строк потребує певного уточнення.

Зокрема, у законах України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративну процедуру» необхідно визначити строки для повернення адміністративним органом документів суб'єкту господарювання з підстав їх неповноти та з метою усунення зазначених недоліків, а також зобов'язання адміністративного органу щодо розміщення на своєму офіційному вебсайті інформації про повернення документів суб'єкту господарювання.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» визначено механізм залишення заяви без руху із встановленням строку для виправлення недоліків, що дозволяє у випадку повного виправлення недоліків, у встановлений представником адміністративного органу строк, вважати заяву зареєстрованою в момент первинного звернення [3].

Тобто, якщо відповідний аналіз поданих документів адміністративним органом не проведено та не повідомлено суб'єкта господарювання про необхідність усунення недоліків заяви або поданих документів, можемо вважати, що суб'єкт господарювання подав усі необхідні документи для одержання відповідного дозволу, а отже, потенційно має право в майбутньому застосувати принцип «мовчазної згоди».

Можливість застосування суб'єктом господарювання принципу «мовчазної згоди» уже є предметом численних господарських спорів. Зокрема, Верховний Суд у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду в рамках розгляду справи № 826/9746/17 досліджує питання щодо принципу мовчазної згоди під час отримання дозвільних документів. Суд приходить до висновку, що принцип мовчазної згоди не означає, що зазначене право є абсолютним і може бути реалізованим у будь-якому випадку, коли рішення адміністративного органу про надання дозвільного документа або його відмови не було направлено у встановлений законодавством строк [13; 14].

З метою уникнення зазначених процедурних проблем Державна регуляторна служба рекомендує господарюючим суб'єктам направляти заяву та пакет документів рекомендованим поштовим відправленням із описом вкладення та повідомленням про вручення до адміністративного органу (із зазначенням дати). У свою чергу, адміністративним органам рекомендовано брати до уваги таке повідомлення, усвідомлюючи, що набуття господарюючим суб'єктом права на здійснення певної діяльності є юридичним фактом, який не може бути зміненим або припиненим у зв'язку з несвоєчасним направленням йому рішення про відмову у видачі документів дозвільного характеру [15].

З огляду на викладене вище доходимо висновку, що на цей час принцип мовчазної згоди не можна позиціонувати як ефективний механізм захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Наявність прогалин у чинному законодавстві призводить до обмеження практики застосування принципу, оскільки зумовлює обов'язок суб'єкта господарювання самостійно доводити правомірність своєї позиції.

Проте варто зазначити, що на цьому етапі, коли ми перебуваємо в очікуванні набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», відбувається радикальне переосмислення функцій держави та усього державного механізму. Тому внесення відповідних змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» сприятиме впровадженню демократичних механізмів та нових підходів до визначення змісту категорії «сервісна держава», позитивно впливатиме на вибір стратегії управління щодо суб'єктів господарювання, адже домінуючими мають стати не командно-владні, а сервісні правовідносини. Реалізація сервісної моделі держави сприятиме прозорості та доступності в отриманні суб'єктами господарювання дозвільних, ліцензійних, реєстраційних, організаційних адміністративних послуг.

Аналізуючи міжнародний досвід застосування принципу «мовчазної згоди», зазначимо, що основними нормативними актами, які регулюють відносини у сфері захисту суб'єктів господарювання, є:

- 1) Римський договір [16];
- 2) Регламент Ради ЄС № 17/62 від 16 лютого 1962 р. (щодо застосування статей 81 та 82 Римського Договору) [17];
- 3) Регламент (Постанова) Ради ЄС № 4064/89 із змінами № 1310/97 (про контроль за злиттями – «The Merger Control Regulation (ЄЕС)») [18].

Найкращим прикладом у міжнародній законодавчій практиці регулювання адміністративних процедур для суб'єктів господарювання з упровадження принципу «мовчазної згоди» є Кодекс кращих практик для проведення процедур контролю (Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures) [19].

Відповідно до п. 1 вказаного Кодексу встановлено, що протягом останніх років Європейська комісія впроваджує процедури модернізації державної допомоги суб'єктам господарювання, щоб зосередити свій контроль на заходах, що реально впливають на розвиток конкуренції на внутрішньому ринку, а також раціоналізують та спрощують правила і процедури, п. 8 зазначеного Кодексу описує та уточнює процедури, що виконуються Комісією, із зазначенням порядку використання принципів «мовчазної згоди».

Цікавим також є досвід Японії. Зокрема, для розгляду повідомлення про економічну концентрацію антимонопольних органів Японії відведено один місяць. Після його закінчення, якщо від антимонопольного органу не надійшло жодної відповіді, згідно з правилом «мовчазної згоди», що застосовується також у США та ЄС, вважається, що злиття санкціоноване автоматично.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Характерними ознаками адміністративних процедур є: відкритість, спрямованість на реалізацію суспільних інтересів, послідовну впорядкованість, нормативність, дискретність тощо. Критерії класифікації адміністративних процедур також стали предметом дискусій, що зрештою привело до вироблення значної їх кількості.

Зміст адміністративних процедур – це порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними органами та органами місцевого самоврядування адміністративних справ з метою захисту прав і законних інтересів, а також виконання передбачених законодавством обов'язків усіх суб'єктів правовідносин.

Вбачаємо за потрібне внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» для врегулювання механізму впровадження принципу

«мовчазної згоди» у правовідносини органів державної влади та суб'єктів господарювання.

Запровадження принципу «мовчазної згоди» на практиці має вирішувати низку проблем у сфері видачі документів дозвільного характеру, основними серед яких є: скорочення реального часу, який суб'єкти господарювання витрачають на отримання дозволів; обмеження можливостей для зловживань представників органів державної влади, які пов'язані із затриманням строків видачі досудових документів, що встановлені чинним законодавством; уникнення суб'єктами господарювання необґрунтованого припинення або призупинення господарської діяльності, а також необґрунтованих фінансових витрат господарюючих суб'єктів, зокрема упущеної вигоди, пов'язаної із неможливістю вчасно розпочати свою підприємницьку діяльність, або необґрунтованого простою, пов'язаного з відсутністю відповідного дозвільного документа.

Список використаних джерел

- [1] Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf> (last accessed: 27.11.2023).
- [2] Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [3] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення: 27.11.2023).
- [4] Росоляк О. Б., Вербіцька М. В. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 151–153.
- [5] Рунова В. В., Пахомов В. В. Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2019. 155 с.
- [6] Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 11–15.
- [7] Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків, 2017. С. 7–3.
- [8] Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків. 2017. 132 с.
- [9] Адміністративна процедура : навч. посіб. / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова, А. М. Школик ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2019. С. 58–130.
- [10] Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12 (дата звернення: 27.11.2023).
- [11] Emily S. Bremer. The Administrative Procedure Act: Failures, Successes, and Danger Ahead. *Notre Dame Law Review*. 2023. Vol. 98, iss. 5. P. 1873–1892. URL: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol98/iss5/2> (дата звернення: 27.11.2023).

- [12] Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закону України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 26.11.2023).
- [13] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. С. 185–199. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59884209> (дата звернення: 27.11.2023).
- [14] Постанова Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду 17 березня 2021 р., справа № 826/9746/17, адміністративне провадження № К/9901/63276/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95616086> (дата звернення: 26.11.2023).
- [15] Щодо деяких питань застосування принципу мовчазної згоди : Лист Державної регуляторної служби від 15.06.2015 р. № 4450/0/20-15. URL: https://www.drs.gov.ua/permit_system/shhodo-nadannya-roz-yasnennya-z-deyakyh-pytan-zastosuvannya-pryncypu-movchaznoyi-zgody (дата звернення: 26.11.2023).
- [16] Treaty of Rome (EEC). URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (дата звернення: 26.11.2023).
- [17] EEC Council: Regulation No. 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty. *Official Journal* 013. 21/02/1962. P. 0204–0211. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31962R0017> (last accessed: 26.11.2023).
- [18] Council Regulation (EC) No 1310/97 of 30 June 1997 amending Regulation (EEC) No. 4064/89 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal*. L 180, 09/07/1997 P. 0001–0006.
- [19] Code of Best Practice for the conduct of. State aid control procedures. *Official Journal of the European Union*. 2009. P. 136/13–136/20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:EN:PDF> (last accessed: 26.11.2023).

References

- [1] Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf>.
- [2] Law of Ukraine No. 1555-VII "On state aid to business entities". (July 1, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
- [3] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
- [4] Rosolyak, O.B., & Verbitska, M.V. (2017). Administrative Procedures in the Field of Economic Activity. *Comparative and analytical law*, 3, 151-153.
- [5] Runova, V.V., & Pakhomov, V.V. (2019). *Administrative procedures in the activity of economic courts of Ukraine*. Sumy: Sumy State University.
- [6] Huberska, N.L. (2015). Stages of administrative procedures: concepts and types. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*, 32(3), 11-15.
- [7] Boyko, I. (September 15, 2017). Basic categories of the law of administrative procedures. *Administrative procedure: peculiarities of formation of the Ukrainian concept: materials of the round table* (pp. 7-13). Kharkiv.

- [8] Boyko, I.V. (Ed.). (2017). *Administrative procedure*. Kharkiv.
- [9] Boyko, I.V. (Ed.). (2019). *Administrative Procedure* (pp. 58-130). Kharkiv: Pravo.
- [10] Boyko, I.V. (2017). Administrative procedure: concept, features and types. *State Building and Local Self-Government*, 33, 113-124. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12.
- [11] Bremer, E.S. (2023). The Administrative Procedure Act: Failures, Successes, and Danger Ahead. *Notre Dame Law Review*, 98(5), 1873-1892. Retrieved from <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol98/iss5/2>.
- [12] Law of Ukraine No. 2806-IV "On the Permitting System in the Field of Economic". (September 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.
- [13] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative Acts: Procedure for Adoption and Termination*. Kyiv: Conus-U. 185-199. Retrieved from <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59884209>.
- [14] Resolution of the Supreme Court within the Judicial Chamber for the Protection of Social Rights of the Administrative Court of Cassation. (March 17, 2021). Case No. 826/9746/17, administrative proceedings No. К/9901/63276/18. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95616086>.
- [15] Letter of the State Regulatory Service No. 4450/0/20-15 "On some issues of application of the principle of tacit consent". (June 15, 2015). Retrieved from https://www.drs.gov.ua/permit_system/shhodo-nadannya-roz-yasnennya-z-deyakyh-pytan-zastosuvannyapryntsypu-movchaznoyi-zgody.
- [16] Treaty of Rome (EEC). Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>.
- [17] EEC Council: Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty. (1962). *Official Journal*, 013, 0204-0211. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31962R0017>.
- [18] Council Regulation (EC) No. 1310/97 of 30 June 1997 amending Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings. (1997). *Official Journal*, 180, 0001-0006.
- [19] Code of Best Practice for the conduct of State aid control procedures. (2009). *Official Journal of the European Union*. 136/13-136/20. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:EN:PDF>.

Оксана Романівна Шевчук

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права та судочинства
Західноукраїнський національний університет
46009, вул. Львівська, 11, Тернопіль, Україна
e-mail: yashchushchak@gmail.com
ORCID 0000-0001-6453-355X

Наталія Феліксісмівна Ментух

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права та судочинства
Західноукраїнський національний університет
46009, вул. Львівська, 11, Тернопіль, Україна
e-mail: natali_men@ukr.net
ORCID 0000-0002-1016-7635

Oksana R. Shevchuk

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law and Judiciary
West Ukrainian National University
46009, 11 Lvivska Str., Ternopil, Ukraine
e-mail: yashchushchak@gmail.com
ORCID 0000-0001-6453-355X

Nataliia F. Mentukh

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law and Judiciary
West Ukrainian National University
46009, 11 Lvivska Str., Ternopil, Ukraine
e-mail: natali_men@ukr.net
ORCID 0000-0002-1016-7635

Рекомендоване цитування: Шевчук О. Р., Ментух Н. Ф. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 280–294. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291886>.

Suggested Citation: Shevchuk, O.R., & Mentukh, N.F. (2023). Administrative Procedures in the Field of Economic Activity. *Problems of Legality*, 163, 280-294. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291886>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 11.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023

Наукове видання

**ПРОБЛЕМИ
ЗАКОННОСТІ**

**PROBLEMS
OF LEGALITY**

Збірник наукових праць

Випуск 163

Мови видання: українська, англійська

Відповідальний за випуск проф. *Д. В. Лученко*

Редакторка *С. А. Пашинська*

Коректорка *І. А. Гребцова*

Комп'ютерне макетування *А. Г. Якишиної*

Підп. до друку 28.12.2023 р. Формат 70×100^{1/16}. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 23,86. Обл.-вид. арк. 18,9.
Тираж 50 прим. Зам. № 23-12/1. Ціна договірна.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Редакційно-видавничий відділ наукових видань
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77, к. 412
тел. (057) 704-92-99, 704-89-16
e-mail: problzakon@ukr.net; сайт: <http://plaw.nlu.edu.ua>

Свідоцтво
про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.

Віддруковано у ФОП Єфименко С. А.
61166, м. Харків, вул. Коломенська, 27

Свідоцтво
про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 6869 від 08.08.2019 р.