

## ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

**Мета.** Стаття присвячена аналізу змісту визначень окремих термінів, які сформульовані у Законі України «Про адміністративну процедуру», з наступним наведенням пропозицій щодо їх удосконалення.

**Методи.** Методологію дослідження становлять різноманітні методи наукового пізнання, включаючи порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу, синтезу та інші, що дають змогу системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань, дослідити і порівняти між собою позиції вчених, положення правових актів відповідних держав, судової практики та сформулювати авторські висновки.

**Результати.** У статті стверджується, що вітчизняні автори, у тому числі й розробники проєктів нормативно-правових актів, доволі поверхово, а іноді і безвідповідально ставляться до формулювання дефініцій відповідних юридичних термінів, що виключно негативно позначається на ефективності правозастосування. Це пов'язано з тим, що дефініція містить у собі абстрактну модель, з якою порівнюються реально існуючі суспільні відносини, які очікують на впорядкування за допомогою адміністративного акта.

У статті проаналізовано визначення термінів «адміністративний орган», «адміністративний акт», «дискреційне повноваження», які отримали легальне формулювання у Законі України «Про адміністративну процедуру».

**Висновки.** За результати відповідних досліджень запропоновано змінити визначення адміністративного органу та розуміти під ним будь-який суб'єкт, який на постійній або тимчасовій основі виконує функції публічної адміністрації, пов'язані з прийняттям адміністративного акта. Доведено, що легальне визначення адміністративного акта має ознаки неповноти, що проявляється у такому: відсутність «прив'язки» адміністративного акта до сфери адміністративно-правового регулювання; неврахування можливості поширення дії адміністративного акта на групу осіб, що може бути визначеною на підставі окремих критеріїв; неврахування можливості існування адміністративного акта без адресата; ігнорування того факту, що адміністративний акт має бути обмежений лише зовнішнім впливом.

Проблемним виглядає і визначення дискреційного повноваження, оскільки під час його формулювання не було враховано специфічні особливості цієї категорії. У роботі запропоновано під дискреційним повноваженням розуміти наданий адміністративному органу певний простір для здійснення вибору між декількома допустимими з точки зору права рішеннями.

**Ключові слова:** адміністративний орган, адміністративна процедура, адміністративний акт, дискреційне повноваження, нормативно-правовий акт, правозастосування.

**Мельник Роман  
Сергійович,**

*доктор юридичних наук,  
професор, професор  
Вищої школи права  
Університету КАЗГЮУ  
імені М. С. Нарікбаєва  
orcid.org/0000-0002-3375-6117  
r\_melnik@kazguu.kz*

## **1. Вступ**

Юристи та пересічні громадяни, інвестори і політики, державні службовці нарешті отримали Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) (ЗУ «Про адміністративну процедуру»). Це були довгі роки очікування, що супроводжувалися жвавими дискусіями про зміст закону, необхідний чи бажаний обсяг регулювання, про його взаємозв'язок з іншими нормативним актами тощо. Прийняття Закону, як очікується, сприятиме переведенню публічного адміністрування на більш високий (ефективний) рівень функціонування. Можна впевнено стверджувати, що цей законодавчий акт матиме позитивний вплив і на адміністративне судочинство, яке отримує нормативний еталон для перевірки правомірності рішень адміністративних органів.

Разом із тим треба зазначити, що реальність правозастосування у цій сфері може виявитися іншою, що пов'язано з існуванням чималої кількості проблем на рівні термінології, яку вжито у Законі.

## **2. Легітимні дефініції та їх значення для правозастосування**

Аналіз вітчизняної наукової літератури дає змогу стверджувати, що автори доволі поверхово ставляться до дефініцій відповідних юридичних термінів. У даному випадку йдеться про те, що під час формулювання визначень часто не звертається увага на той факт, що дефініція насамперед формулюється для того, аби забезпечити процес правозастосування. Інакше кажучи, дефініція виступає певним чином сполучною ланкою між нормативно-правовим актом та актом застосування права. Через розуміння, шляхом читання дефініції, змісту / сутності терміна, зафіксованого у законі, можливо дати відповідь на питання, чи підходить він (термін) під ті або інші фактичні відносини, які мають бути врегульовані на підставі відповідного закону. Таким чином, неточні, поверхові дефініції заплутують правозастосовників і знижують ефективність їх діяльності.

Продемонструємо це на прикладі. Так, у ст. 39 Конституції України (Конституція України) гарантовано право на свободу мирних зібрань,

обов'язковою ознакою яких є їх беззбройний характер. Відповідно, зібрання може бути заборонено у випадку, коли його учасники мають при собі зброю. Чи допустимо обмеження зібрання у ситуації, коли учасники прийшли на нього з сільськогосподарським інвентарем – лопатами, граблями тощо? Чи вважаються такі предмети зброєю? Відповідь на це питання залежить від визначення категорії «зброя».

Таким чином, формулювання дефініції, якщо вести мову про процес правозастосування, тобто застосування норми права до конкретної життєвої ситуації, є обов'язковою частиною відповідної методології, яка складається з таких етапів: 1) постановки питання / завдання («Чи допустимо є заборона зібрання з огляду на його збройний характер?»); 2) формулювання дефініції («Що являє собою зброя?»); 3) субсумування фактичних обставин справи з нормативною моделлю (Співвіднесення визначення «зброї» з сільськогосподарським інвентарем); 4) закінчення / рішення (Адміністративний акт про заборону або про дозвіл на проведення зібрання)<sup>1</sup>.

### **3. Термінологія Закону України «Про адміністративну процедуру»**

Закон наповнений доволі значною кількістю термінів, у кожного із яких «власна доля». Так, одні з них фактично вперше з'явилися в юридичному обігу; окремі – існували (на теоретичному та / або нормативному рівні) і вживалися раніше, проте з дещо іншим змістовним наповненням. У ст. 2 Закону сформульовано визначення основних одинадцяти термінів, які відображають його суть, виступають для нього «ключовими словами». Проте серед них можна виділити ті, що займають центральне місце у Законі. Такими є «адміністративний орган», «адміністративний акт», «дискреційне повноваження». Цей висновок, зокрема, зроблено, спираючись на предмет регулювання Закону, закріплений у ч. 1 ст. 1.

#### **3.1. Адміністративний орган**

Завдання сформулювати визначення адміністративного органу є складним насамперед з огляду на надзвичайну розгалуженість тих суб'єктів, які можуть / уповноважені приймати адміністративні акти. Вони мають надзвичайно різний правовий статус та місце у системі публічної влади, функціонують як на постійній, так і на тимчасовій основі; можуть бути як колегіальними, так і індивідуальними тощо.

Представлене у Законі визначення сформульовано шляхом перерахування окремих видів суб'єктів (органів, посадових осіб, інших носіїв повноважень), уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації, пов'язані з виданням адміністративних актів.

Аналізуючи це визначення одразу впадає в око те, що його автори «забули» включити до нього тих суб'єктів, які хоча і не відносяться до системи органів

---

<sup>1</sup> Докладніше див.: Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоєр, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2020.

виконавчої влади, проте здійснюють функції публічної адміністрації та, як наслідок, видають адміністративні акти: парламент (поза межами законодавчої функції) та його апарат; суди (поза межами відправлення правосуддя) та органи судової влади (ВКС, ВРП, Державна судова адміністрація тощо); Президент України; інші органи державної влади (прокуратура, СБУ, Національний банк тощо) (Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях. С. 158–160).

З огляду на це варто було у визначенні вжити більш широку категорію «орган державної влади» замість «орган виконавчої влади». Якщо ж автори Закону хотіли позначити названу вище частину суб'єктів видання адміністративних актів за допомогою словосполучення «інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації», то такий крок також не можна визнати вдалим. Намагання включити до «інших суб'єктів» одночасно і Президента, і суб'єкта делегованих повноважень (приватного державного виконавця), і колективне утворення без статусу юридичної особи, не має під собою ані нормативного, ані логічного підґрунтя. Очевидно, що «іншими суб'єктами» доцільно було позначити лише тих із них, які не є елементом публічної влади та / або здійснюють її на ситуативній (тимчасовій) основі.

Більш виваженим видається підхід до формулювання визначення адміністративного органу крізь призму функціональної ознаки, відповідно до якого вважається, що належність того або іншого суб'єкта до системи публічної адміністрації (адміністративних органів) визначається не його місцем у системі влади, а тими функціями, які він виконує (Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан. С. 22). Отже, якщо цей Закон видано з метою врегулювання діяльності, пов'язаної з прийняттям адміністративних актів у процесі виконання функцій публічної адміністрації, то адміністративним органом є будь-який суб'єкт, який на постійній або тимчасовій основі виконує функції публічної адміністрації, спрямовані на прийняття адміністративного акта.

### **3.2. Адміністративний акт**

Адміністративний акт – це базова, засаднича категорія усього Загального адміністративного права (Allgemeines Verwaltungsrecht von Dr. Jörn Ipsen. S. 83; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, S. 514), одним із елементів якого є інститут адміністративної процедури, врегульований Законом. Це, відповідно, означає, що не може бути визначення адміністративного акта, сформульованого виключно під «потреби» Закону, яке (визначення) при цьому не узгоджується з вихідними (базовими) положеннями Загального адміністративного права. Проте саме така, недопустима ситуація спостерігається щодо визначення адміністративного акта. Зупинимося на цьому аспекті детальніше.

Насамперед необхідно визнати та ще раз підтвердити той факт, що усі країни, які в останні десятиріччя почали процес запровадження інституту

адміністративної процедури, як зразок використовували відповідну німецьку концепцію, включаючи розуміння адміністративного акта. Нестала у цьому плані винятком і Україна. Проте на етапі «перенесення» категорії «адміністративний акт» до національного законодавства відбувся частковий збій, оскільки термін (словосполучення) у Законі вжито концептуально правильно та відповідно до німецької моделі, але його визначення отримало український «колерит», який буде заважати правозастосуванню.

Формулювання збалансованого і такого, що відповідає реаліям правозастосування визначення адміністративного права, є надзвичайно важливим для досягнення різних цілей, зокрема, для відмежування адміністративних актів від інших видів рішень адміністративних органів, порядок прийняття яких, відповідно, не буде регулюватися законом про адміністративну процедуру. Інакше кажучи, чим чіткішим є розуміння категорії «адміністративний акт», тим точніше можна визначити предмет регулювання Закону.

Повертаючись до німецького законодавства, зазначу, що визначення адміністративного акта сформульовано у § 35 Закону про адміністративні процедури Федеративної Республіки Німеччина, де під останнім розуміється будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід адміністративного органу, спрямовані на врегулювання окремого випадку у галузі публічного права, що тягнуть за собою безпосередній правовий наслідок зовнішнього характеру (Verwaltungsverfahrensgesetz). З цього формулювання, а також на підставі результатів багаторічної судової та адміністративної практики його застосування було сформульовано шість обов'язкових ознак адміністративного акта, які є конститутивними для нього. Тобто відсутність хоча б однієї з них виключає кваліфікацію відповідного рішення в якості адміністративного акта. Отже, **адміністративний акт** характеризується такими **ознаками**:

- являє собою владне рішення (може бути представлене у різних формах зовнішнього вираження);
- приймається адміністративним органом;
- спрямований на застосування норми публічного права;
- викликає юридичні наслідки;
- має конкретно-індивідуальний характер;
- характеризується зовнішньою спрямованістю дії.

Аналіз категорії «адміністративний акт», визначення якої сформульовано у п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону, дає змогу зробити висновок, що далеко не усі названі вище ознаки може бути виділено / виокремлено з його тексту.

### **Проблема 1: відсутність «прив'язки» адміністративного акта до сфери адміністративно-правового регулювання.**

У цій частині необхідно почати з того, що адміністративні органи уповноважені виконувати покладені на них обов'язки, використовуючи як приватноправові, так і адміністративно-правові інструменти (Мельник Р. С. Общее административное

право Республіки Казахстан. С. 68). Відповідно, недопустимо презюмувати, що усі рішення, які приймаються адміністративним органом, є адміністративно-правовими за своєю природою. Договір оренди земельної ділянки, укладений між міською радою та юридичною особою приватного права, являє собою різновид рішення адміністративного органу, яке, однак, засноване на нормах приватного права. З огляду на це у визначенні адміністративного акта має бути зроблено акцент на тому, що він завжди спрямовується на застосування не будь-якої норми права, а норми права публічно-правової природи. Інакше будь-яке рішення адміністративного органу можна буде кваліфікувати в якості адміністративного акта, що є очевидно помилковим і неможливим.

**Проблема 2: неврахування можливості поширення дії адміністративного акта на групу осіб, яка може бути визначеною на підставі окремих критеріїв.**

У національній юридичній доктрині завжди вважалося, що акт застосування права (адміністративний акт, індивідуальний акт управління тощо) адресується виключно одній особі або декільком особам, які є чітко визначеними та встановленими. Так, в одному із найбільш відомих та впливових у навчальному-науковому сенсі підручників з адміністративного права з цього приводу було зазначено: «Індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов’язків... Головне в цих актах конкретність, тобто вирішення з їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб (особи)...» (Адміністративне право України. Академічний курс. С. 283). На подібних позиціях перебували (Колпаков В. К., Кузьменко О. В. С. 215–216) і продовжують перебувати (Адміністративне право України. Повний курс. С. 158) інші автори.

Таке розуміння окремих аспектів адміністративного акта, власне, і призвело до того, що законодавець, скориставшись напрацюваннями вітчизняних авторів (і проігнорувавши німецький (базовий) підхід), не включив до його визначення одну із важливих характеристик – можливість регулювання (встановлення, закріплення) правового статусу також і стосовно визначеної групи осіб. Типовим прикладом такого акта може бути рішення уповноваженої посадової особи поліції про примусове припинення зібрання (демонстрації), що втратило мирний характер. Адресатом адміністративного акта, яким є рішення про припинення зібрання, буде група осіб (усі учасники зібрання) щодо яких у адміністративного органу немає точних даних. Відповідно, адресати акта можуть бути визначені лише відносно і будуть представлені тими особами, які перебувають у місці проведення зібрання та беруть у ньому участь. Такі адміністративні акти отримали у європейському законодавстві назву «загальні розпорядження» (Wolff/Bachof/Stober/Kluth. S. 539–541).

**Проблема 3: адміністративні акти без адресата.**

Окрім цього, у національному визначенні адміністративного акта не враховано той факт, що адміністративний акт може і не мати конкретного

адресата. У даному випадку йдеться про ті адміністративні акти, за допомогою яких визначається правовий статус окремих видів (об'єктів) публічного майна (Wolff/Bachof/Stober. S. 539–541; Кесслер В. Общие распоряжения административных органов. С. 101–102). У разі видання таких актів не буде здійснюватися безпосереднє індивідуальне (спрямоване на індивіда) регулювання. Тут спостерігатимуться лише так звані усічені адміністративно-правові відносини (Мельник Р., Бевзенко В. С. 58). Прикладом такого адміністративного акта буде рішення про визначення / встановлення статусу дороги загального користування (автострада загальнодержавного значення).

#### **Проблема 4: обмеженість адміністративного акта зовнішнім впливом.**

Як відомо, адміністративні органи можуть діяти у двох напрямках: зовнішньому та внутрішньому. Ці напрями є принципово відмінними, оскільки у їх межах реалізуються принципово різні завдання та виникають специфічні відносини, зумовлені особливостями учасників останніх. Адміністративні органи взаємодіють із приватними особами виключно у межах зовнішніх відносин, що, у свою чергу, вимагає їх більш досконалого врегулювання за допомогою норм адміністративного права. Саме у межах цих відносин відбувається як обмеження прав приватних осіб, так і сприяння їх реалізації. Учасниками внутрішніх відносин можуть бути лише службовці (працівники) адміністративного органу. З огляду на це виникає необхідність розмежування двох подібних, проте принципово відмінних видів рішень адміністративного органу – адміністративного акта та адміністративного (службового) розпорядження (100 ответов на 100 вопросов. С. 167).

Закон має поширювати свою дію виключно на порядок прийняття адміністративних актів, і ця вимога повинна бути «вшита» у визначення останнього.

#### **3.3. Дискреційне повноваження**

Насамперед варто пояснити та уточнити, що дискреція – інститут, який має безпосереднє відношення до адміністративного акта, оскільки залежно від наявності або відсутності у адміністративного органу дискреційних повноважень усі адміністративні акти поділяються на «зв'язані» та «дискреційні» (Пуделька Й. Административное право Германии. Т. 1. С. 52; Allgemeines Verwaltungsrecht von Dr. Jörn Ipsen. S. 127).

Зв'язаний адміністративний акт – це таке рішення адміністративного органу, яке має бути видане в обов'язковому порядку у разі виконання (настання) умов, зафіксованих у диспозиції правової норми. У випадку виконання (настання) таких умов у адміністративного органа відсутня свобода вибору. Він має діяти чітко та суворо у межах, встановлених нормою права. Такі рішення (зв'язані) підлягають повному контролю з боку адміністративних судів (Allgemeines Verwaltungsrecht von Dr. Jörn Ipsen. S. 127).

Дискреційні адміністративні акти, або адміністративні акти, прийняті у межах реалізації дискреційного повноваження, є принципово іншою

юридичною конструкцією, в рамках якої адміністративний орган наділений правом самостійно вирішувати, чи буде він діяти, а якщо буде, то який саме адміністративний акт (з яким змістом) буде ним видано у тій чи іншій ситуації. Можливість прийняття різних за змістом адміністративних актів зумовлена санкцією (частиною норми, що містить наслідок) відповідної норми, яка надає адміністративному органу можливість обрати один із кількох варіантів реакції на поведінку приватної особи або на певну подію, що сталася (Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан. С. 275–276).

Виходячи з цього стає очевидною проблемність легального визначення дискреційного повноваження, в якому з невідомих причин чітко та однозначно акцентовано увагу на тому, що таке повноваження надається адміністративному органу законом та має здійснюватися відповідно до закону. Адміністративні органи керуються у своїй діяльності окрім законів також і підзаконними нормативними актами, які уповноважують їх на видання дискреційних адміністративних актів. Тому запропонований законодавцем підхід є завузьким і суттєво обмежує обсяг дискреційних повноважень адміністративних органів і не відповідає реальному стану правозастосування.

Окрім цього законодавець до визначення дискреційного повноваження включив не лише елементи (ознаки), які пояснюють його сутність, а й умови законності його реалізації («...відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано...»). При цьому у визначенні сформульовано лише дві умови, які, з одного боку, повторюються у ч. 3 ст. 6 Закону, а, з другого, – не є вичерпними. У визначенні нічого не сказано про принцип пропорційності, який завжди (!) супроводжує дискреційні повноваження задля мінімізації випадків зловживання ними, а також полегшення судового контролю за реалізацією останніх. При цьому ще варто зазначити, що й сама пропорційність визначена у Законі (ст. 11) неналежним чином. Із трьох її обов'язкових елементів (придатність, необхідність та співмірність<sup>2</sup> або пропорційність у вузькому розумінні) (Пуделька Й. Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением. С. 9) законодавець згадує лише про останній.

Таким чином, під дискреційним повноваженням варто було б розуміти наданий адміністративному органу певний простір для здійснення вибору між декількома допустимими з точки зору права рішеннями (Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. С. 10).

#### 4. Висновки

Проведений аналіз дає змогу стверджувати, що як в юридичній доктрині, так і на рівні правотворення відсутнє чітке розуміння значення й причин

<sup>2</sup> Конституційний Суд України наголошував, що «одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який <...> означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею». Див.: абз. 3 пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012.



необхідності формулювання повних та збалансованих із змістовних позицій визначень юридичних категорій, які вживаються у текстах нормативно-правових актів. Складається таке враження, що легальні дефініції використовуються для того, аби лише у загальних рисах розкрити зміст відповідної категорії. При цьому їх автори майже ніколи не враховують, що формулювання дефініції – це один із необхідних кроків правозастосування (Hildebrand T. S. 18), до якого, як наслідок, необхідно ставитися надзвичайно відповідально. Дефініція містить у собі абстрактну модель, з якою порівнюються реально існуючі суспільні відносини, що очікують на своє впорядкування за допомогою адміністративного акта. З огляду на викладене доречним буде розширити думку В. Авер'янова, який писав, що введення уніфікованих понять та термінів для виразу однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури (Аверьянов В. Б. С. 58). Проте цього замало. Необхідною також є наявність чітких, відносно простих та водночас повних із змістовної точки зору визначень відповідних понять та термінів.

### Список використаних джерел:

1. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб. пособ. / под ред. Р. С. Мельника. Киев: Юринком Интер, 2017.
2. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ: Наукова думка, 1979.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова).
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018.
5. Кесслер В. Общие распоряжения административных органов. *Ежегодник публичного права* 2021: Инструменты действий административных органов. Инфотропик Медиа, 2021.
6. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 т. Алматы: LEM, 2022.
9. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014.
10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018.
11. Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоєр, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2020.
12. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
13. Пуделька Й. Административное право Германии. Москва: Инфотропик Медиа, 2021. Т. 1: Право административных процедур. Общее административное право.
14. Пуделька Й. Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением. *Ежегодник публичного права*. 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. Берлин. Инфотропик Медиа, 2017.

15. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. *Проект Право-Justice*. 2021. С. 10. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/690/8dd/6026908dd95a1826017060.pdf>

16. Allgemeines Verwaltungsrecht von Dr. Jörn Ipsen. 6., neue bearbeitete Auflage. Carl Heymanns Verlag, 2009.

17. Hildebrand T. Juristischer Gutachtenstil. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. A. Francke Verlag. Tübingen, 2016. S. 18.

18. Verwaltungsverfahrensgesetz. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html>

19. Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, C. H. Beck, 2017.

### References:

1. Melnik, R. S. (Ed.). (2017). 100 otvetov na 100 voprosov po Obshchemu administrativnomu pravu: ucheb. posob. [100 answers to 100 questions on General administrative law: textbook]. Kiev : Yurinkom Inter. [In Russian].

2. Averianov, V. B. (1979). Funktsii i organizatsionnaya struktura organa gosudarstvennogo upravleniya [Functions and organizational structure of the public administration body]. Kyiv : «Naukova dumka». [In Russian].

3. Averianov, V. B. (EIC). (2004). Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruch.: U dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna [Administrative law of Ukraine. Academic course: textbook: in 2 vol. Vol. 1. General part]. Kyiv : Vydavnytstvo «Iurydychna dumka». [In Ukrainian].

4. Halunko, V., Dikhtiiivskyi, P., Kuzmenko, O., Stetsenko, S. et al. (2018). Administrativne pravo Ukrainy. Povnyi kurs : pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Complete course : textbook]. Kherson : OLDI-PLIuS. [In Ukrainian].

5. Kessler, V. (2021). Obshchiye rasporyazheniya administrativnykh organov [General orders of administrative bodies]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2021: Instrumenty deystviy administrativnykh organov*. Infotropik Media. [In Russian].

6. Kolpakov, V. K., Kuzmenko, O. V. (2003). Administrativne pravo Ukrainy: Pidruchnyk [Administrative law of Ukraine: Textbook]. Kyiv : Yurinkom Inter. [In Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996, No 30, Art. 141. [In Ukrainian].

8. Melnik, R. S. (2022). Obshcheye administrativnoye pravo Respubliki Kazakhstan: uchebnyk: v 3 tomakh [General administrative law of the Republics of Kazakhstan : textbook: in 3 vol.]. Almaty: LEM. [In Russian].

9. Melnyk, R.S. (Ed.), Bevenko, V.M. (2014). Zahalne administrativne pravo: navch. posib. [General administrative law: textbook]. Kyiv : Vaite. [In Ukrainian].

10. Melnyk, R.S. (2018). Zahalne administrativne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh: navch. posib. [General administrative law in questions and answers: textbook]. Kyiv : Yurinkom Inter. [In Ukrainian].

11. Shloier, B., Poiedynok, V., Lukach, I., Kosilova, O. (2020). Metodyka vyrishennia yurydychnykh zadach (kazusiv): teoretychni ta praktychni aspekty : navch. posib. [Methodology of solving legal problems (cases): theoretical and practical aspects: textbook]. R. Melnyk (Ed.). Kherson : Vydavnychiy dim «Helvetyka». [In Ukrainian].

12. Law of Ukraine on administrative procedure from 17. February 2022, No 2073-IX. (2022). Retrieved 25. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2073-20?lang=uk#Text> [In Ukrainian].

13. Pudelka, Y. (2021). Administrativnoye pravo Germanii. T. 1: Pravo administrativnykh protsedur. Obshcheye administrativnoye pravo [Administrative law of

Germany. Vol. 1. The law of administrative procedures. General administrative law]. Moskva: Infotropik Media. [In Russian].

14. Pudelka, Y. (2017). Ponyatiye usmotreniya i razgranicheniye s sudebnym usmotreniyem [The concept of discretion and the distinction with judicial discretion]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotreniye i otsenochnyye ponyatiya v administrativnom prave*. Berlin : Infotropik Media. [In Russian].

15. Tseller, E., Kuibida, R., Melnyk, R. (2021). Dyskreetsiia administratyvnykh orhaniv i sudovyi kontrol za yii realizatsiieiu [Discretion of administrative bodies and judicial control over its implementation]. *Proiekt Pravo-Justice*, pp. 10. Retrieved 25. October 2022 from <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/690/8dd/6026908dd95a1826017060.pdf> [In Ukrainian].

16. Ipsen, Jörn, Dr. (2009). Allgemeines Verwaltungsrecht. 6., neue bearbeitete Auflage. Carl Heymanns Verlag. [In German].

17. Hildebrand, T. (2016). Juristischer Gutachtenstil. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. A. Tübingen: Francke Verlag. [In German].

18. Verwaltungsverfahrensgesetz. (1976). Retrieved 25. October 2022 from <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html> [In German].

19. Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R., Kluth, W. (2017). Verwaltungsrecht. Band I. 13. Auflage. München : C.H.Beck. [In German].

## TERMINOLOGICAL PROBLEMS

### LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

**Roman Melnyk,**

*Doctor in Law, Professor, Professor of Law School of M. Narikbayev KAZGUU University*

[orcid.org/0000-0002-3375-6117](https://orcid.org/0000-0002-3375-6117)

[r\\_melnik@kazguu.kz](mailto:r_melnik@kazguu.kz)

**Purpose.** The article is focused on the analysis of the content of determining certain terms formulated in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» with further provision of suggestions on their improvement.

**Methods.** The research methodology consists of various methods of scientific cognition, including comparative and legal, systemic and structural, analysis, synthesis and others, which allow us systematically and consistently to solve scientific tasks, to study and compare the scholars' points of view, the provisions of legal acts of the respective countries, court caselaw and to formulate the author's conclusions.

**The results.** The author of the article claims that domestic researchers, including drafters of regulatory legal acts, are rather superficial and sometimes irresponsible while formulating definitions of the relevant legal terms, which has an extremely negative effect on the efficiency of administration of the law. It is due to the fact that the definition contains an abstract model and which is compared to the real existing social relations, which are waiting to be regulated with the help of an administrative act.

The content of the definitions of the following terms «administrative body», «administrative act», «arbitrary power» has been analyzed in the article. Those terms have received legal wording in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure».

**Conclusions.** Based on the results of the relevant studies, the author has offered to change the definition of an administrative body and to understand it as any entity that performs public administration functions related to the adoption of an administrative act on a permanent or

*temporary basis. It has been proved that the legal definition of an administrative act suffers from its incompleteness, which is manifested in the following: lack of the “link” of an administrative act to the sphere of administrative and legal regulation; impossibility of extending the effect of an administrative act to a group of entities, which can be determined on the basis of certain criteria; disregarding the possibility of an administrative act’s existence without an addressee; ignoring the fact that an administrative act should be limited only by external impact.*

*According to the author’s opinion, the definition of arbitrary power also seems problematic, since the specific features of this category were not taken into account during the process of its definition. The author of the paper suggests to understand arbitrary power as a certain space given to an administrative body in order to make a choice between several decisions permissible from the point of view of law.*

**Key words:** administrative body, administrative procedure, administrative act, arbitrary power, regulatory legal act, administration of the law.