

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

ISSN 2227-796X



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

№ 4 (39)/2022

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

**Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року**

Включено до переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з юридичних дисциплін (081 – Право) (Наказ Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2019 року № 1643)

Статті у виданні перевірені на наявність плагиату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

**Журнал внесений
до Index Copernicus International**



Адреса редакційної колегії:
вул. Володимирська, 60,
м. Київ, 01601, Україна
Телефон: +38 (099) 608 73 25
E-mail: aprlaw@uni.kiev.ua
Зареєстровано:
Державною реєстраційною
службою України.
Свідоцтво про державну
реєстрацію –
КВ № 18863–7663 Р
від 28.04.12
Засновник:
Київський національний
університет
імені Тараса Шевченка.

Редакційна рада

**Мельник
Роман
Сергійович**

доктор юридичних наук, професор, професор
Вищої школи права Університету КАЗГЮУ
імені М. С. Нарікбасва, головний редактор журналу;

**Гревцова
Радміла
Юрійвна**

кандидат юридичних наук, доцент, директор Центру
медичного права юридичного факультету Київського
національного університету імені Тараса Шевченка;

**Кормич
Борис
Анатолійович**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
морського та митного права Національного університету
«Одеська юридична академія»;

**Кузнichenko
Сергій
Олександрович**

доктор юридичних наук, професор;

**Лукач
Ірина
Володимирівна**

доктор юридичних наук, професор;

**Посидинок
Валерія Вікторівна**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
господарського права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка;
професор Університету Миколая Ромеріса, член Комісії
з розгляду адміністративних спорів Литви (Литва);

**Доктор
Еггле
Білевичюте**

професор Лабораторії правосуддя, Лабораторії прав людини
юридичного факультету Інституту публічного права
Університету Миколая Ромеріса (Литва);

**Доктор
Тома
Бірмонтієн**

професор, завідувач кафедри Жана Моне
Кентерберійського університету (Нова Зеландія);

**Наталія
Чабан**

доцент юридичного факультету Загребського
університету (Хорватія);

**Лана
Офак**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного права юридичного факультету
Кіпрського Університету (Кіпр);

**Костас
Параскева**

народний депутат України, доктор юридичних наук,
професор;

**Совгіря
Ольга
Володимирівна**

науковий працівник в галузі міжнародного права Інституту
міжнародних правових досліджень (ISGI) Національної
дослідницької ради (CNR) (Рим, Італія);

**Джанфранко
Тамбуреллі**

Лабораторія соціальних технологій, Лабораторія
посередництва та сталого розв'язання конфліктів
юридичного факультету Інституту публічного права
Університету Миколая Ромеріса (Литва);

**Доктор
Агне
Тваронавічюс**

доктор юридичних наук, професор, Університет Гранади
(Іспанія).

**Естаніслао
Арана Гарсія**

Administrative LAW and PROCESS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL JOURNAL

№ 4 (39)/2022

"Administrative law and process" publishes the findings of research on administrative law and administrative procedural law of Ukraine and foreign countries. Authors of the journal are leading Ukrainian and European scholars, young researchers, legal practitioners. The journal's structure renders the system of administrative law, administrative procedural law which is in line with modern European doctrine of the essence and internal composition of the above law branches.

Target readers are representatives of public and local authorities, legal practitioners as well as students of law faculties and law schools.

Frequency: four times a year
Established in 2012

The journal is entered into the list of Ukrainian scientific professional editions (category "B") in juridical disciplines (081 – Law) (The Order of the Ministry of Science and Education of Ukraine dated December 28, 2019 No 1643)

The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl.

The journal is included in Index Copernicus International



Address of the editorial office

60 Volodymyrska str.,
Kyiv, 01601, Ukraine

Contact number:

+38 (099) 608 73 25

E-mail: applaw@uni.kiev.ua

Registered by the Ministry

of Justice of Ukraine

Certificate of state registration

KB № 18863 – 7663 P

dated 28.04.12

Founder:

Taras Shevchenko National

University of Kyiv.

Editorial Board

**Melnik
Roman
Serhiiovych**

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor at the Law School, M. Narikbayev
KAZGUU University,
Editor-in-chief of the journal;

**Hrevtsova
Radmila
Yuriievna**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Director
of the Center for Medical Law of the Faculty of Law of Kyiv
National Taras Shevchenko University;

**Kormych
Borys
Anatoliiovych**

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Maritime
and Customs Law of the National University "Odessa Law
Academy";

**Kuznichenko
Serhii
Oleksandrovych**

Doctor of Juridical Sciences, Professor;

**Lukach
Iryna
Volodymyrivna**

Doctor of Juridical Sciences, Professor;

**Poiedynok
Valeriia
Viktorivna**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor
at the Department of Commercial Law of the Taras
Shevchenko National University of Kyiv;

**Prof. Dr. Eglė
Bilevičiūtė**

Professor at Mykolas Romeris University; Member
at Lithuania Administrative Disputes Commission
(the Republic of Lithuania);

**Dr. Toma
Birmontien**

Professor at Justice Laboratory, Human Rights Laboratory
of Faculty of Law of Institute of Public Law, Mykolas Romeris
University (the Republic of Lithuania);

**Natalia
Chaban**

Professor, Head of Jean Monnet Chair, University
of Cantenbury (New Zealand);

Lana Ofak

Associate Professor at the Faculty of Law, University
of Zagreb (Croatia);

**Costas
Paraskeva**

PhD (law), associate professor at Administrative law
department, Faculty of Law, University of Cyprus (Cyprus);

Olga V. Sovgyria

People's Deputy of Ukraine, Doctor, Professor;

**Gianfranco
Tamburelli**

Researcher of International Law at the Institute of International
Legal Studies (ISGI) of the National Research Council (CNR),
(Rome, Italy);

**Dr. Agne
Tvaronaviciene**

Social Technologies Laboratory, Mediation
and Sustainable Conflict Resolution Laboratory of Faculty
of Law, Institute of Public Law of Mykolas Romeris
University (the Republic of Lithuania);

**Estanislao Arana
Garcia**

Prof. Dr., Universidad de Granada (Spain).

ЗМІСТ

Роман Мельник

ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»5

Ірина Бойко

ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СФЕРА ДІЇ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»17

Віктор Тимошук

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....34

Михайло Кравченко

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»
ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВА ЛЮДСЬКОЇ ГІДНОСТІ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ49

Андрій Школик

ОНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ
У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ПРИЙНЯТТЯМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....61

Валентин Галунько

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТАХ ЗАКОНУ
УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»
ТА ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ73

Ігор Долуда

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЕКСПОРТУ
ТА ІМПОРТУ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО
ТА ПОДВІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ91

Анастасія Антоненко

ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩІ ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА,
ПРИКЛАДИ, ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....106

CONTENTS

Roman Melnyk

TERMINOLOGICAL PROBLEMS

LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE».....5

Iryna Boiko

SUBJECT OF REGULATION AND SCOPE OF ACTION

THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE».....17

Viktor Tymoshchuk

REGARDING THE IMPLEMENTATION

OF THE LAW «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE».....34

Mykhailo Kravchenko

THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF THE RIGHT

OF HUMAN DIGNITY IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION.....49

Andriy Shkolyk

UPDATE OF REGULATORY AND LEGAL ACTS

IN CONNECTION WITH THE ADOPTION OF THE LAW

OF UKRAINE «ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEDURE».....61

Valentyn Halunko

THEORY OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

IN THE CONTEXT OF THE LAW OF UKRAINE

«ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

AND MARTIAL STATE IN UKRAINE73

Igor Doluda

ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE EXPORT AND IMPORT

OF MILITARY AND DUAL-PURPOSE GOODS IN UKRAINE.....91

Anastasiia Antonenko

LEGALLY SIGNIFICANT ACTIONS AS A TOOL

OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL

AND LEGAL CHARACTERISTICS AND EXAMPLES106

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)¹.

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

¹ 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.

Формування 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 співмірність² 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

² 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., Діхтєвський 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

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.

ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Метою дослідження є з'ясування предмету регулювання та сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», а також напрямків діяльності, де цей закон не діє.

Методи. Дослідження здійснювалося за допомогою методу формальної логіки, формально-юридичного аналізу, аналізу юридичних категорій і понять та їх співвідношення, що дозволило дати відповіді на питання, окреслені в меті цієї наукової розвідки.

Результати. Наголошено на значимості Закону України «Про адміністративну процедуру» для врегулювання відносин між публічною адміністрацією та приватною особою. Підкреслено його євроінтеграційну сутність. Проаналізовано значення адміністративної процедури для сфери публічного адміністрування. Акцентовано увагу на необхідності для правозастосовної діяльності чіткого визначення предмета правового регулювання та сфери дії Закону. Зроблено аналіз таких основоположних положень закону про адміністративну процедуру, як адміністративна справа, публічність правових відносин, права, свободи та законні інтереси особи, обов'язки особи, адміністративний орган, функції публічної адміністрації, адміністративний акт. Розтлумачено їх сутність і значення. Аргументовано позицію щодо можливості реалізації та захисту в адміністративному провадженні законних інтересів особи. Сформульовано підхід до розуміння адміністративного органу в його функціональному контексті. Наведено види адміністративних актів. Окреслено сферу дії Закону України «Про адміністративну процедуру» та винятки із неї.

Висновки. Визначення предмета регулювання та сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» важливе для правозастосування, адже дозволяє окреслити характер суспільних відносин та сфери діяльності, що регламентуватиме ЗАП. Категорії «адміністративний орган» властиве функціональне призначення, що має наслідком розширення кола суб'єктів, діяльність яких зазнає регулюючого впливу з боку ЗАП. Із прийняттям ЗАП реалізація та захист законних інтересів особи через здійснення адміністративного провадження отримали правове регулювання. Це відкриває можливості для вирішення адміністративних справ із залученням заінтересованих осіб, що дозволить врахувати інтереси всіх учасників провадження та прийняти адміністративний акт, що задовольнить публічні інтереси та потреби осіб. Адміністративним актом слід розуміти рішення чи юридично значущу дію про надання особі права, його реалізацію, покладення на особу передбаченого законом обов'язку, про відмову в реалізації права, про дострокове припинення дії акту, що здійснюється шляхом його скасування, відкликання або визнання недійсним. Сферою дії ЗАП є публічне адміністрування, за винятком тих відносин, що виведені законом із його дії.

Ключові слова: адміністративна процедура, предмет регулювання, сфера дії закону, адміністративна справа, адміністративний акт, адміністративний орган, функції публічної адміністрації.

Бойко Ірина,

кандидатка юридичних
наук,
доцентка кафедри
адміністративного права
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0003-3878-5985
ir_boiko@ukr.net

1. Вступ

Євроінтеграційний шлях України прокладається через низку реформ у сфері публічного адміністрування, що є вкрай важливими для забезпечення прав і свобод приватних осіб.

Для європейської спільноти одним із найбільш значимих є право на належне адміністрування. Воно закріплено у с. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу (Хартія, 2000). Така позиція є вельми виправданою, адже більшість прав особи реалізується саме у відносинах з суб'єктами, які узагальнено називають публічною адміністрацією.

Зміст права на належне адміністрування зводиться до неупередженого, справедливого розгляду справи в розумний термін. Воно передбачає, зокрема, а) право кожної людини висловити свою думку, перш ніж до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити несприятливі наслідки; б) право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосуються, за виключенням конфіденційних, а також професійної та комерційної таємниці; в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення. Також особі гарантується відшкодування шкоди, завданої інституціями та службовцями європейської спільноти.

Крім того, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про належне (добре) адміністрування (Рекомендація, 2007) вміщує принципи, реалізація та впровадження яких у законодавство країни дозволить забезпечити вище окреслене право особи.

В Україні ще в 1998 році було поставлено питання про необхідність розроблення й прийняття закону про адміністративну процедуру (адміністративно-процедурного кодексу) як базового нормативно-правового акту, що регламентував би відносини публічної адміністрації з приватними особами (Концепція, 1998). Але, очевидно, що брак політичної волі та, можливо, незрілість суспільства слугували підґрунтям того, що проєкт такого акту періодично стояв на порядку денному українських законодавців, але успіхів у його просуванні й ухваленні довгий час не спостерігалось.

І лише 17 лютого 2022 року прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) (Закон

про адміністративну процедуру, 2022), 13 червня 2022 року Президент України підписав цей закон, а згодом його було оприлюднено. Закон вступає в силу 17 грудня 2023 року. Це чи не перший прецедент в Україні, коли вступ закону в силу віддаляється на 18 місяців з моменту набуття ним чинності. На нашу думку, це пояснюється як мінімум двома причинами: по-перше, майже 400 спеціальних законів вміщують норми про порядок прийняття адміністративних актів у тій чи іншій сфері і здебільшого вони встановлюють правила, відмінні від тих, що закріплені ЗАП, до того ж такі, що погіршують становище особи в адміністративному провадженні, а тому законодавець мусить впорядкувати спеціальне законодавство таким чином, щоб воно не вступало в протиріччя з ЗАП; а по-друге, оскільки ЗАП виконуватиме роль основного закону для публічної адміністрації, стоїть завдання навчити службовців різних рівнів застосовувати закон, що виглядає позицією правильною та вельми державницькою, але потребуватиме для цього часу.

А отже, з огляду на потребу в розумінні змісту приписів ЗАП для цілей правозастосування важливими є два чинники. Перший – це оволодіння знаннями щодо правил прийняття та виконання адміністративних актів, тобто розуміння змісту закону. Другий – усвідомлення того, які відносини регулює ЗАП та на які його дія не поширюється. На наше переконання, саме останнє питання є первинним для всіх суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування, – з'ясувати, чи підлягає конкретна справа розгляду і вирішенню за принципами та правилами адміністративної процедури.

У цій науковій статті поставимо такі **цілі**: окреслити та розтлумачити предмет регулювання, сферу дії Закону України «Про адміністративну процедуру» та винятки, за яких цей закон не діє. Їх досягнення можливе за умови комплексного підходу до аналізу законодавства, судової практики та позицій науковців.

Методологічний фундамент дослідження становлять загальнонаукові методи пізнання. За допомоги методу формальної логіки, формально-юридичного аналізу, аналізу юридичних категорій і понять та їх співвідношення спробуємо дати відповіді на питання, зазначені в меті цієї наукової розвідки.

На дослідження проблематики адміністративної процедури надихають наукові розвідки В. Тимощука (2021), А. Школика (2017), О. Соловйової (2020) Н. Плахотнюк (2019). Спонукають до ґрунтовного занурення в правову природу адміністративної процедури також критичні міркування О. Миколенка (2022).

2. Значення адміністративної процедури для сфери публічного адміністрування

Очевидно, що Закон України «Про адміністративну процедуру» ідеологічно по-новому буде регламентувати порядок прийняття публічною адміністрацією рішень по відношенню до приватних осіб, адже в його зміст втілено принципи належного (доброго) адміністрування, що є традиційними для європейської спільноти. Справедливості заради, відзначимо, що низка таких ідей вже давно

імplementована в українське законодавство і доволі успішно забезпечена їх дія, проте національній правовій системі ще доведеться сприйняти й інші, приміром, принцип участі особи в адміністративному провадженні та принцип гарантування правових засобів захисту, які для України є новими за юридичним змістом і наповненням.

Закон про адміністративну процедуру по праву називають основним законом (конституцією) для публічної адміністрації, адже він є базовим актом, який визначає, як діє публічна влада у відносинах із особою.

Не перебільшуючи, підкреслимо, що прийняття ЗАП є ознакою європейськості Української держави, а отже, й відданості забезпеченню й захисту прав людини. Нині всі країни Європи мають подібні закони. А в США Акт про адміністративну процедуру становить серцевину адміністративного законодавства.

Категорія «адміністративна процедура» є доволі новою для української правової системи. Існують чисельні наукові праці, в яких вчені спробували розтлумачити її. Погляди науковців на розуміння адміністративної процедури різняться: від дуже широкого трактування (як будь-якого порядку діяльності) до більш вузького, що відображає порядок прийняття актів певного виду. Ситуація ускладнена фактом наукового пошуку місця в системі права та змісту для категорії «адміністративний процес», що дісталася українській юридичній науці з радянської спадщини. Але, очевидно, що крапку в дискусії поставив Закону «Про адміністративну процедуру», надавши нормативне визначення цій категорії.

Не занурюючись глибоко в суперечку щодо правової природи та змісту адміністративної процедури, відзначимо, що її варто розглядати як правовий інститут, що вміщує норми, які регламентують порядок прийняття й виконання рішень, прийнятих публічною адміністрацією, в результаті чого особа набуває або реалізує права, отримує захист права, свободи чи законного інтересу, на особу покладається обов'язок або ж статус особи змінюється іншим чином. Таке рішення називають адміністративним актом.

Оскільки переважна більшість дій і рішень суб'єктів публічного адміністрування спрямовані саме на вирішення таких конкретних справ, тому й закон про адміністративну процедуру набуває неабиякого значення для сфери, в якій функціонують органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та деякі інші суб'єкти публічного адміністрування.

ЗАП вносить прозорість та ясність у розуміння того, як діяти посадовій особі, та якими правами та обов'язками наділена приватна особа в адміністративному провадженні. Єдиний загальний закон (на відміну від ситуації, коли діють чисельні нормативно-правові акти різної юридичної сили) дозволить як представникам влади, так і громадянами та юридичним особам розібратися у правилах, за якими приймається адміністративний акт, а в деяких випадках і здійснюється його примусове виконання. Отже, прийняття ЗАП, який є загальним законом про адміністративну процедуру, на наше глибоке

переконання, оптимізує відносини між публічною адміністрацією та приватною особою, надасть їм прозорості та зрозумілості, що, безперечно, свідчить про приєднання України до європейської спільноти.

З цього приводу наведемо зміст преамбули ЗАП, де підкреслено значимість закону для становлення України як правової та демократичної держави: «цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у *дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина*». Це положення гармонує зі ст. 3 Конституції України, в якій зазначено, що людина є найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Із прийняттям ЗАП сфера публічного адміністрування, де особа реалізує більшість своїх прав та виконує більшість передбачених законом обов'язків, отримала правове регулювання, засноване на принципах і стандартах, визнаних у демократичних державах за кращі зразки (моделі) відносин між публічною адміністрацією та приватною особою.

3. Предмет регулювання ЗАП

Під правовим регулюванням розуміють дію права на суспільні відносини за допомоги певних юридичних засобів. Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право - через нормативне регулювання. Регулювати означає впорядковувати, здійснювати правове регулювання – впорядковувати за допомогою юридичних приписів. Кожен законодавчий акт спрямовує свою юридичну дію на певні суспільні відносини, яким можна надати характеристику та окреслити ознаки.

Для того, щоб визначити предмет регулювання ЗАП, необхідно проаналізувати низку основних категорій цього закону, з'ясувати їх змістовне наповнення.

Найважливіше положення щодо предмету регулювання ЗАП сформульовано в ч. 1 ст. 1: «цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів».

Отже, перша значима категорія – *адміністративна справа*, розгляд і вирішення якої здійснюється на правилах ЗАП. Вона тлумачиться наступним чином: це справа, що стосується публічно-правових відносин

щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом (п. 2 ч. 1 ст. 2 ЗАП).

Справою слід вважати питання, що належить вирішити адміністративному органу. Воно має стосуватися публічно-правових відносин. Поняття «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) треба розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний». Публічно-правовими є відносини, в яких домінуючим є публічний інтерес, тобто потреба, необхідна для держави, суспільства, територіальної громади, великої кількості осіб (дивись тлумачення категорії «публічний інтерес» у п. 6 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Категорія публічного інтересу є оціночною, але за своїм змістом виходить за межі потреб однієї особи. У публічно-правових відносинах висувають вимоги як до влади, так і до особи задля загального блага й забезпечення публічного інтересу. Про публічно-правовий характер адміністративної справи свідчить той факт, що суб'єктом її розгляду та вирішення є представник влади.

Особою в розумінні ЗАП є фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізична особа – підприємець, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридична особа, створена згідно із законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України. Саме такі суб'єкти можуть бути учасниками адміністративного провадження – адресатами, заявниками, скаржниками та заінтересованими особами.

Звісно, що особа, вступаючи у відносини із публічною адміністрацією, переслідує й власну (приватну) зацікавленість. Приміром, громадянин, який має намір зайнятися підприємницькою діяльністю, повинен звернутися із заявою про державну реєстрацію його як ФОПа. Отже, інтерес особи до зайняття підприємництвом у відносинах державної реєстрації поєднується з потребою держави у фіксації суб'єктів, що необхідно для цілей оподаткування, інспектування тощо.

Друге важливе положення – через вирішення адміністративної справи *забезпечується реалізація права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захист її права, свободи чи законного інтересу*. В цій юридичній конструкції низка елементів (складових) потребують тлумачення.

Під забезпеченням розуміють задоволення, створення умов. Реалізація – це здійснення намірів, впровадження, реальне втілення. Отже, забезпечувати реалізацію прав, свобод чи законних інтересів особи означає створювати умови, вчиняти дії, приймати рішення, спрямовані на те, щоб особа набула право, могла користувалася свободою або ж мала можливість задовольнити свій законний інтерес. Публічно-правовий характер адміністративної справи вимагає такого забезпечення з боку публічної адміністрації.

Коло прав особи, які вона реалізує у відносинах із органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, що здійснюють публічне адміністрування, є доволі широким, навести їх вичерпний перелік не уявляється можливим. Вважаємо за потрібне лише окреслити сутнісні ознаки таких прав.

У науковій літературі останніми роками вже міцно закріпилося поняття «суб'єктивне публічне право», через яке окреслюється гарантовані законом стандарти (міра) можливої поведінки особи. Зазвичай, суб'єктивному публічному праву кореспондує обов'язок суб'єкта публічного адміністрування вчинити дії або прийняти рішення. І саме такі акти (рішення та дії) свідчитимуть про задоволення права особи. Як приклад, реалізація суб'єктивного публічного права має результатом надання особі адміністративної послуги. Обов'язкова участь представника влади у реалізації права особи є ознакою публічного характеру такого права.

Свобода за своєю сутністю є різновидом можливості особи діяти певним чином. Але її реалізація зазвичай не вимагає дій чи рішень із боку суб'єктів влади. Так, громадяни без будь-яких дозволів можуть проводити мирні заходи – мітинги, демонстрації тощо, або сповідувати віру.

У законодавчих актах категорія «свобода» застосовується як самостійно, так і в поєднанні з «правом» як конструкція «право на свободу». Так, Конституція України гарантує особам свободи, зокрема, політичної діяльності (ст. 15), пересування (ст. 33), думки і слова (ст. 34), світогляду та віросповідання (ст. 35), об'єднання (ст. 36). У спеціальних законах вже йдеться, приміром, про право на свободу совісті, а свобода пересування тлумачиться як право особи. Свобода людини в юридичному значенні – це можливість діяти на свій розсуд, робити вибір поведінки в межах не забороненої законом.

Натомість, відзначимо позицією О. Селезньової (2020, стор. 20–21), що «абстракцію «свободи людини» обмежено рамками права, тобто встановлено її певні обмеження державою та прописується механізм її реалізації. Приміром, право на свободу думки й слова (ст. 34 Конституції України), окрім можливостей безперешкодного мовлення для пересічної людини (роль держави у цьому випадку є пасивною – елементарне невтручання), обертається встановленням конкретних правових норм щодо регламентації діяльності засобів масової інформації (Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»)).

Отже, категорії «права людини» та «свободи людини», хоча й мають дещо відмінне змістове забарвлення, законодавець намагається ототожнювати їх, вводячи останню в рамки правового регулювання.

Попри ці міркування, в цілому реалізація свободи не обов'язково вимагає певних дій чи рішень з боку суб'єктів влади. А отже, свобода здебільшого підлягає лише захисту, який можуть забезпечувати суб'єкти публічного адміністрування у разі зазіхання на свободу особи або створення перешкод для її реалізації.

Категорія *законного інтересу* не є достатньо вивченою в науці, а її застосування в практичній діяльності не є поширеним. Хоча згадка про наявність у особи законного інтересу міститься в низці законодавчих актів. Конституційний Суд України навіть у своєму рішенні від 01.12.2004 р. у справі № 1-10/2004 (Рішення, 2004) надав тлумачення категорії «охоронюваний законом інтерес», зазначивши, що його варто розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

У цьому ж Рішенні наведено ознаки такого інтересу: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні по справі №522/3665/17 (Постанова, 2020) конкретизував ознаки законного інтересу, що підлягає захисту в порядку адміністративного судочинства: а) має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; б) пов'язаний з конкретним матеріальним або нематеріальним благом; в) є визначеним; благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним; г) є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі; д) суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень.

Таке судове тлумачення дозволяє зробити висновки, що особа у відносинах з публічною адміністрацією може реалізовувати або захищати свій законний інтерес. Припустимо, що реалізація може відбуватися, коли адміністративна справа, рішення у якій може негативно вплинути на особу, розглядається і акт ще не прийнято. В такому разі особа, вступаючи в адміністративне провадження як заінтересована особа, відстоює свою позицію, свій інтерес стосовно вирішення справи. Приміром, у разі розгляду адміністративним органом справи про надання дозволів на видобуток газу мешканці територій, на яких планується така діяльність, вправі вимагати від органу такого вирішення справи, щоб це забезпечило їм можливість жити в безпечних умовах, забезпечило цілісність їх помешкань, можливість мати

водопостачання тощо. Все перелічене становить законні інтереси особи, які можуть бути порушені видобуванням газу.

Потреба в захисті законного інтересу виникає в разі, коли він вже порушений, особа не може належним чином користуватися благами. Так, якщо видобуток піску в населеному пункті призвів до зникнення води в криницях мешканців, то останні мають право ініціювати адміністративне провадження щодо відкликання дозвільних документів на видобуток піску, чим захистять свій законний інтерес до того, щоб мати водопостачання.

Інший приклад захисту законного інтересу – коли особа звертається до органу місцевого самоврядування з проханням спонукати сусіда, який пересунув паркан, зайнявши землі громади, і тим самим спричинив перешкоди для нормального руху транспортних засобів на цій ділянці дороги, прибрати паркан і встановити його в межах відведеної земельної ділянки.

Вважаємо, що зазіхнути на законний інтерес особи може будь-яка інша особа, а адміністративний орган повинен відкрити провадження за її заявою та захистити порушений законний інтерес. Таким чином, адміністративний орган в адміністративному провадженні буде суб'єктом, який розглядає та вирішує справу.

Отже, законний інтерес, що реалізується або захищається в адміністративному провадженні, прямо не стосується прав особи, але опосередковано впливає на її благо, потреби тощо.

Обов'язок особи – це міра належної поведінки, він завжди закріплений у законодавчих актах. Його виконання, як правило, потребує від особи вчинення певних дій в межах відносин із органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та деякими іншими суб'єктами.

Причому, виконати обов'язок особа може, ініціювавши провадження, тобто при самостійному зверненні до публічної адміністрації. Така ситуація виникає, коли громадянин подає заяву до органу місцевого самоврядування про реєстрацію місця проживання. В інших випадках представник влади своїм рішенням може покласти на особу обов'язок.

Виконання обов'язку потребує активних дій (приміром, приписом контролюючого органу особу зобов'язано усунути виявлені в ході інспекційної перевірки порушення) або ж утримання від дій (це буває, коли орган, виявивши, приміром, що строк придатності лікарських засобів сплинув, забороняє аптечному закладу їх продаж).

Третім важливим положенням щодо розуміння предмету регулювання ЗАП є категорія «адміністративний орган». Саме такий суб'єкт розглядає справу та приймає по ній рішення. Ця узагальнена категорія застосовується для визначення сторони правовідносин, що наділена владними повноваженнями приймати рішення в адміністративній справі. Адміністративним органом у розумінні ЗАП є орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт,

який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

У цьому тлумаченні заслуговує на прискіпливу увагу категорія «інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації». Адже йдеться не про ті органи чи осіб, які зазвичай ототожнюють із виконавчою владою чи місцевим самоврядуванням. Домоміжним у цьому питанні буде дефініція «функції публічної адміністрації», що визначена в ЗАП через надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (п. 11 ч. 1 ст. 2).

Значна кількість заявних адміністративних проваджень мають своїм результатом надання особі адміністративних послуг. Нині Закон України «Про адміністративні послуги» (Закон, 2012) регламентує порядок їх надання. Із вступом у силу ЗАП провадження у таких справах буде здійснюватися за правилами, закріпленими у ЗАП.

Інспекційна діяльність відбувається у формі втручального адміністративного провадження. ЗАП поширить свою дію і на перевірки у сфері господарської діяльності, і на митний, прикордонний контроль, санітарний нагляд тощо.

Стосовно згаданих адміністративних справ не виникає сумнівів, що їх розглядають і вирішують визначені законом органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Натомість, ЗАП розширює уявлення про зміст категорії «адміністративний орган» через її тлумачення. Проаналізуємо це на прикладах. Так, при зверненні батьків дитини із заявою про зарахування дитини до освітнього закладу між адміністрацією (директором) школи і батьками виникають правові відносини, галузева належність яких, на жаль, чітко не визначена законодавством. Виключимо їх приватно-правовий характер, коли не йдеться про приватний заклад освіти. На нашу думку, у цій ситуації виникають публічно-правові відносини, адже батьки в них забезпечують реалізацію конституційного права та обов'язку їх дитини отримати середню освіту, а директор виступає як особа, що забезпечує надання освітянських послуг, і в даній ситуації діє як представник публічної влади. Вважаємо, що директора школи у відносинах щодо зарахування дитини до навчального закладу необхідно розглядати як адміністративний орган у розумінні ЗАП, а отже, й приписи цього закону мають поширюватися на окреслені відносини.

Проте зауважимо, що адміністративний суд відмовить у розгляді справи щодо оскарження рішення про незарахування дитини до школи, мотивуючи відсутністю обов'язкової сторони правовідносин – суб'єкта владних повноважень. Очевидно, що і за правилами Цивільного процесуального кодексу України цей спір не може розглядатися, адже йому притаманна публічно-правова природа. І ця проблема щодо юрисдикції адміністративних судів ще має бути предметом наукової дискусії.

Крім того, реалізація професійними самоврядними організаціями повноважень щодо прийняття рішення про допуск осіб до професії передбачає прийняття рішення, що носить всі ознаки адміністративного акта. Така ситуація вже склалася у сфері архітектурної діяльності, нині розроблено проект закону «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні» (проект, 2022), яким передбачено закріпити таку можливість за органами лікарського самоврядування. Отже, ці самоврядні суб'єкти будуть мати статус адміністративних органів при розгляді та вирішенні справ про надання дозволів на здійснення професійної архітекторської, медичної та іншої діяльності.

Наведемо ще один приклад «специфічного» адміністративного органу. Особа вступає у відносини щодо приєднання до електричних, теплових та газових мереж із суб'єктами господарювання (підприємствами будь-якої форми власності). Якщо особі буде відмовлено у приєднанні, то вона може звернутися зі скаргою на таке рішення до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. І це, вважаємо, є законодавчим підтвердженням того, що спір, що виник між особою та суб'єктом господарювання, є публічно-правовим, а відтак і відносини щодо приєднання теж є публічно-правовими. Значить, і ЗАП можна поширювати на них. У цьому прикладі роль адміністративного органу у справах про приєднання до електричних, теплових та газових мереж буде виконувати приватна особа, яка у наведених відносинах надає публічну послугу, забезпечуючи громадян електро-, газо-, теплопостачанням. Публічний характер таких відносин підкреслюється спрямованістю державної політики на забезпечення постачання електричної, теплової енергії.

Такий підхід до розуміння природи категорії суб'єктів, що виконують функції держави, відображений і в Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 11 вересня 1984 року. У цьому документі термін «орган державної влади» тлумачиться як:

а. будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (включаючи державу, регіон, провінцію, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); та

б. будь-яку приватну особу під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Отже, наголосимо, що поняття «адміністративний орган» має функціональне забарвлення; відносити того чи іншого суб'єкта до адміністративного органу необхідно, оцінюючи характер його діяльності та здійснювані ним функції.

Нарешті, остання категорія, тлумачення якої дозволить визначити предмет регулювання ЗАП, – це *«адміністративний акт»*. У відповідності до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт – це 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).

Адміністративному акту властивий індивідуальний характер, він розв'язує конкретну справу, має зовнішню дію, приймається адміністративним органом, у ньому вирішується питання про права та обов'язки особи (осіб).

За своєю сутністю адміністративний акт є рішенням або юридично значущою дією. Рішення може мати письмову (на паперових носіях або в електронній формі) або усну форму. Юридично значимими, приміром, є дії державного реєстратора із внесення в реєстри інформації про суб'єктів господарювання; при цьому окреме рішення не приймається, саме вчинення таких дій і є адміністративним актом.

В адміністративному акті можуть міститися рішення різного характеру:

- про надання права (*рішення про надання статусу учасника бойових дій*);
- про реалізацію права (*рішення про призначення житлової субсидії*);
- про підтвердження права (*державна реєстрація речових прав на нерухоме майно*);
- про покладення обов'язку (*припис про усунення порушень, виявлених при інспекційній перевірці, вимога зупинити транспортний засіб*);
- про відмову в наданні права (*рішення про відмову у видачі ліцензії*);
- про заборону вчинення дій (*рішення про заборону реалізації лікарських препаратів*);
- про скасування адміністративного акта (*рішення за результатом адміністративного оскарження*);
- про відкликання правомірного адміністративного акта (*приймає адміністративний орган, що видав адміністративний акт*);
- про визнання недійсним протиправного адміністративного акта (*приймає адміністративний орган, що видав адміністративний акт*)

4. Сфера дії ЗАП та винятки з неї

Під сферою дії закону необхідно розуміти певні види діяльності, в яких і складаються суспільні відносини, що регулюються законом.

Для ЗАП сферою його дії буде публічне адміністрування, що охоплює діяльність доволі широкого спектру. Визначити її можна у такі способи. По-перше, відмежувавши від публічно-владної діяльності законотворення, правосуддя та виконання самоврядних функцій. По-друге, акцентуючи увагу на виконанні законів, владному впливі представників публічної влади на інших осіб, здійсненому з метою спонукати до поведінки, що відповідає юридичним приписам, а також на так званій сервісній діяльності державної та самоврядної адміністрації.

Отже, суспільні відносини, в яких адміністративний орган приймає рішення щодо приватної особи, в результаті чого правовий статус останньої змінюється, можна вважати належними до сфери публічного адміністрування.

У той же час ЗАП містить положення про непоширення його дії на низку відносин. Перший виняток – розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин. Право на такі звернення гарантується громадянам в усіх демократичних державах. Проте при цьому реалізація такого права не потребує прийняття рішення стосовно особи; у результаті такого звернення особа не набуває жодного нового права, її статус не змінюється.

Друге – ЗАП не поширює свою дію на конституційне, кримінальне, судове провадження, виконавче провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукову діяльність, розвідувальну, контррозвідувальну діяльність, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання). Справедливості заради зазначимо, що у сфері громадянства та надання притулку представники влади приймають рішення, що мають всі ознаки адміністративних актів. Проте, вето Президента України, застосоване до ЗАП ще наприкінці 2021 роки, коли закон було проголосовано Верховною Радою України та направлено главі держави на підпис, було мотивовано необхідністю влучення з-під сфери дії ЗАП суспільних відносин за участі Президента України, на що законодавча влада й пристала. Принагідно нагадаємо, що ЗАП не містить серед винятків щодо його дії провадження у справах про адміністративні правопорушення (як це було проєкті закону, ухваленому в першому читанні), а це означає, що притягнення особи до адміністративної відповідальності має здійснюватися з урахуванням приписів Закону України «Про адміністративну процедуру».

Третє – відносини державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби не належать до сфери дії ЗАП. Хоча в деяких інших країнах ці відносини належать до сфери дії адміністративно-процедурного законодавства. Приміром, Адміністративно-процесуальним законом Латвії встановлено, що адміністративний акт – це також рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи або підпорядкованої установі особи, дисциплінарного покарання такої особи, а також інше рішення, якщо воно суттєво обмежує права людини посадової особи або підпорядкованої установі особи (п. 3 ст. 1) (Сборник законов, 2016).

Четверте – ЗАП не поширює дію на відносини реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

П'яте – оскарження процедур публічних закупівель регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» (Закон, 2015) і не належить до сфери дії ЗАП.

Шосте – нагородження державними нагородами та відзнаками не передбачає реалізацію суб'єктивного публічного права, а отже не підпадає під дію ЗАП.

Сьоме – здійснення помилування, це сфера кримінального права, що не має відношення до публічного адміністрування.

5. Висновки

Окреслення предмета регулювання та сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» має особливе значення для правозастосування, адже дозволяє визначити характер суспільних відносин та сфери діяльності, в яких діятимуть приписи ЗАП. З цією метою проаналізовано низку основоположних (ключових) категорій Закону, тлумачення яких дозволило сформулювати уявлення про дію ЗАП. Зокрема, це стосується таких понять, як адміністративна справа, права, свободи та законні інтереси особи, адміністративний орган, функція публічної адміністрації, адміністративний акт.

Завдяки такому підходу вдалося показати функціональну сутність категорії «адміністративний орган», що має наслідком розширення кола суб'єктів, діяльність яких зазнає регулюючого впливу з боку ЗАП. До таких суб'єктів можуть бути віднесені посадові особи (керівники) державних установ, самоврядні професійні організації, суб'єкти господарювання, які у певних відносинах виконують функції публічної адміністрації.

Крім того, із прийняттям ЗАП реалізація та захист законних інтересів особи через здійснення адміністративного провадження отримали правове регулювання. Це відкриває можливості для вирішення адміністративних справ за ініціативи та із залученням заінтересованих осіб, що дозволить врахувати інтереси всіх учасників провадження та прийняти адміністративний акт, що задовольнить публічні інтереси та потреби осіб.

Адміністративний акт – це рішення чи юридично значуща дія про надання особі права, про його реалізацію, покладення на особу передбаченого законом обов'язку, при відмову в реалізації права, про дострокове припинення дії іншого акту, що здійснюється шляхом його скасування, відкликання або визнання недійсним.

Сферою дії ЗАП є публічне адміністрування, за винятком тих відносин, що виведені законом із дії.

Із вступом ЗАП у силу та його практичним застосуванням, безумовно, виникнуть питання щодо розуміння предмету його регулювання та сфери дії, на які необхідно буде шукати відповіді.

Список використаних джерел:

1. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (дата звернення 27.10.2022 р.)

2. Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20 червня 2007р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (дата звернення 27.10.2022 р.)
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення 27.10.2022 р.)
4. Про адміністративну процедуру: Закон України 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення 27.10.2022 р.)
5. Тимошук В. (2021) Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. №10. 28–43. DOI: 10.33498/louu-2021-10-028
6. Школик А. М. (2017) Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lex Portus*. № 5. 30–40
7. Бойко І. В., Соловйова О. М. (2020) Європейські стандарти та український концепт адміністративної процедури. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union : Collective monograph. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, Р. 1. 442–462.
8. Плахотнюк Н., Криворучко І. (2019) Принципи ефективності, розумного строку та оперативності адміністративної процедури: зміст і застосування органами публічного управління. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. Вип. 1. 90–98. DOI 10.36.030/2664-3618-2019-1-90-98
9. Миколенко О.І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава*. 2022. № 47. С. 40–48.
10. Селезньова О. Категорії прав і свобод людини в доктрині та законодавстві. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 16–25.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (дата звернення 27.10.2022 р.)
12. Постанова ВС від 28 травня 2020 р. по справі №640/11643/19 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7wldyTH2NXn9eeGm5cX7kMqcp_nfzVOpiKk (дата звернення 27.10.2022 р.)
13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n5> (дата звернення 27.10.2022 р.)
14. Проект закону про професійне самоврядування у сфері охорони здоров'я. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-profesiynne-samovryaduvannya-u-sferi-okhoroni-zdorovya>
15. Сборник законов об административных процедурах. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 444 с.
16. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 27.10.2022 р.)

References:

1. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu vid 07 hrudnia 2000 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text
2. Pro dobre administruvannia: Rekomendatsiia (2007)7 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam vid 20 chervnia 2007r. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (data zvernennia 27.10.2022 r.)

3. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (data zvernennia 27.10.2022 r.)
4. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy 17.02.2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
5. Tymoshchuk V. (2021) Teoretychni ta praktychni vyklyky stanovlennia zahalnoi administratyvnoi protsedury v Ukraini. *Pravo Ukrainy*. №10. 28–43. DOI: 10.33498/louu-2021-10-028
6. Shkolyk A. M. (2017) Administratyvno-protsedurne pravo: ideia ta realizatsiia. *Lex Portus*. № 5. 30–40.
7. Boiko I. V., Soloviova O. M. (2020) Yevropeiski standarty ta ukrainskyi kontsept administratyvnoi protsedury. *Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union : Collective monograph*. Riga : Izdavnictva "Baltija Publishing", P. 1. 442–462.
8. Plakhotniuk N., Kryvoruchko I. (2019) Pryntsypy efektyvnosti, rozumnoho stroku ta operatyvnosti administratyvnoi protsedury: zmist i zastosuvannia orhanamy publichnogo upravlinnia. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*. Vyp. 1. 90–98. DOI 10.36.030/2664-3618-2019-1-90-98
9. Mykolenko O.I. *Praktychne znachennia polozhen Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» (krytychnyi analiz)*. *Pravova derzhava*. 2022. № 47. S. 40–48.
10. Seleznova O. *Katehorii prav i svobod liudyny v doktryni ta zakonodavstvi*. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*. 2020. № 5. S. 16–25.
11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro okhroniuvanyi zakonom interes vid 1 hrudnia 2004 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (data zvernennia 27.10.2022 r.)
12. Postanova VS vid 28 travnia 2020 r. po spravi №640/11643/19 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7w1dyTH2NXn9eeGm5cX7kMqcp_nfzVOpiKk (data zvernennia 27.10.2022 r.)
13. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n5> (data zvernennia 27.10.2022 r.)
14. Proiekt zakonu pro profesiine samovriaduvannia u sferi okhrony zdorov'ia. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-profesiine-samovryaduvannya-u-sferi-okhroni-zdorovya>
15. *Sbornyk zakonov ob admynstratyvnykh protsedurakh*. M. : Ynfotropyk Medya, 2016. 444 s.
16. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (data zvernennia 27.10.2022 r.)

SUBJECT OF REGULATION AND SCOPE OF ACTION THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

Iryna Boiko,

Candidate of Legal Sciences,

Associate Professor at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

orcid.org/0000-0003-3878-5985

ir_boiko@ukr.net

The purpose of the research is to find out the subject of regulation and scope of the Law of Ukraine «on Administrative Procedure», as well as the directions of activity where this law does not work.

Methods. The research was carried out by means of the method of formal logic, formal-legal analysis, analysis of legal categories and understanding and their correlation, which allowed to give answers to the questions outlined in the purpose of this scientific investigation.

Results. The importance of the Law of Ukraine «on Administrative Procedure» to regulate relations between public administration and private person is emphasized. Its European integration essence is underlined. The importance of administrative procedure for public administration is analyzed. The emphasis was placed on the need for law enforcement activities to define the subject of legal regulation and the scope of the law. Analysis of such fundamental provisions of the law on administrative procedure as administrative case, publicity of legal relations, rights, freedoms and lawful interests of the person, duties of the person, administrative body, functions of public administration, administrative act was made. Their essence and meaning is drawn. The position on the possibility of realization and protection in administrative proceeding of legal interests of the person is substantiated. An approach to understanding the administrative body in its functional context has been formulated. Types of administrative acts are given. The scope of the Law of Ukraine “on Administrative Procedure” and the exceptions to it are outlined.

Conclusions. The definition of the subject of regulation and scope of the Law of Ukraine «on Administrative Procedure» is important for law enforcement, as it allows to outline the nature of public relations and the spheres of activity that will be regulated by the LAP. The category «administrative body» is characterized by functional purpose, which has a consequence of expansion of the circle of subjects whose activity is subject to regulatory influence on the part of the LAP. With the adoption of the LAP, the realization and protection of legal interests of the person through the implementation of administrative proceedings have received legal regulation. This opens up opportunities for the settlement of administrative cases involving interested persons, which will allow to take into account the interests of all participants of the proceeding and to adopt administrative act that will satisfy public interests and needs of persons. An administrative act should be understood as a decision or legally significant action on granting a person a right, its realization, assigning to a person the duty stipulated by the law, refusing to exercise the right, about early termination of the act, which is carried out by its cancellation, withdrawal or recognition as invalid. The scope of the LAP is public administration, with the exception of the relations established by the law from its effect.

Key words: administrative procedure, subject of regulation, scope of the law, administrative case, administrative act, administrative body, functions of public administration.

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Метою статті є висвітлення останніх етапів ухвалення та набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), його ключових новел, а також формування бачення щодо основних заходів впровадження ЗАП, підходів до вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинними законодавчими актами.

Методами дослідження є історичний, порівняльно-правовий, а також методи прогнозування, аналізу, узагальнення.

Результати дослідження. Закон з 23-річною історією підготовки остаточно ухвалювався перед повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Увага у статті приділяється практичним новелам ЗАП, а також вагомій новелі теоретичного плану – введенню в українське законодавство конструкції «публічна адміністрація». Серед заходів впровадження ЗАП виділяються: своєчасна нормативна гармонізація чинного законодавства із ЗАП, вироблення підходів до вирішення потенційних колізій, навчальна і наукова складові. Багато новел ЗАП і далі потребують глибокого наукового опрацювання. Особливо це стосується проблематики визначення меж сфери публічного адміністрування (зважаючи на динаміку суспільних відносин, процеси делегування публічних функцій, приватизації тощо), визначення суб'єктів розгляду скарг в адміністративному порядку (зважаючи насамперед на питання предметної компетенції адміністративних органів та політико-адміністративний характер окремих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), відкликання та визнання недійсними адміністративних актів тощо.

Найбільша увага у статті приділяється проблематиці потенційних колізій ЗАП із спеціальним законодавством та підходам до вирішення цих колізій. Ці підходи ґрунтуються на принципах ЗАП та їх пріоритеті. Особливу вагу і цінність мають такі принципи як: гарантування права особи на участь у провадженні (включаючи право особи бути вислуханою), гарантування ефективних засобів правового захисту, принципи офіційності, обґрунтованості, відкритості. Крім істотних колізій окреслюються також потенційні «технічні» колізії та шляхи їх вирішення.

Висновки: Потрібно вітати ухвалення ЗАП у такі складні часи. Це практичне підтвердження цивілізаційного вибору України, нашої європейської інтеграції. Тепер Українська держава повинна докласти належних зусиль до впровадження ЗАП, адже його реалізація дозволить заощаджувати публічні ресурси на наступних етапах, спрощувати правове регулювання для громадян, бізнесу, публічних службовців. Потрібно забезпечити приведення чинного законодавства у відповідність із ЗАП, навчання публічних службовців, подальшу теоретичну розробку проблематики загальної адміністративної процедури. Окремо має бути вироблено підходи до вирішення потенційних колізій. І тут ключову роль відіграють принципи ЗАП, їх правильне розуміння та застосування.

Ключові слова: загальна адміністративна процедура; публічна адміністрація; принципи адміністративної процедури; заходи впровадження ЗАП; колізії ЗАП та спеціального законодавства.

Тимошук Віктор Павлович,

кандидат юридичних
наук, старший
науковий співробітник
відділу проблем
державного управління
та адміністративного
права Інституту держави
і права імені В. М. Корецького
Національної академії
наук України, заступник
голови Правління Центру
політико-правових
реформ
orcid.org/0000-0001-6109-0909
vtymoschuk@gmail.com

1. Вступ

Стаття присвячена висвітленню останніх кроків ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (1) (далі – ЗАП) та баченню заходів із його впровадження. Актуальність теми полягає у тому, що це загальний закон засадничого характеру, що кардинально змінює парадигму відносин держави з приватними особами. Тому потрібно максимальне поширення інформації про його новели, належна увага до розробки та реалізації ключових заходів впровадження ЗАП, а також вироблення підходів до вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинним спеціальним законодавством.

Метою статті є як розробка основних проблем впровадження нещодавно ухваленого Закону України «Про адміністративну процедуру», з пріоритетною увагою до вирішення потенційних колізій ЗАП та чинного спеціального законодавства.

Тому науково-дослідницькими завданнями є: висвітлення основних новел ЗАП; визначення найважливіших заходів впровадження ЗАП, а також формування підходів до вирішення потенційних колізій ЗАП та чинного спеціального законодавства. Для вирішення останнього завдання потрібно спрогнозувати потенційні колізії, а також - встановити зв'язки окремих принципів ЗАП з іншими нормами ЗАП, механізмами їх реалізації.

У частині *методології дослідження* використовуються історичний метод (опис останніх кроків пов'язаних з ухваленням ЗАП, що важливо, зважаючи на надскладний період для України і нетиповий розрив у часі між прийняттям закону у 2 читанні, потім – повторно з пропозиціями Президента та врешті його підписанням), порівняльно-правовий (з увагою до вихідних засад німецької доктрини адміністративної процедури, що є вкрай важливо для правильного розуміння запозичених інститутів), методи прогнозування та аналізу (в частині вироблення пропозицій щодо подальших заходів державної політики для впровадження ЗАП, а також прогнозування ймовірних колізій і формування бачення щодо шляхів подолання колізій між ЗАП та чинними спеціальними законодавчими актами).

2. Останні кроки ухвалення ЗАП, його ключові новели

Попри повномасштабну війну рф проти України, наша держава не зупиняє свого розвитку та впровадження євроінтеграційних реформ. Великим досягненням для практики та адміністративно-правової науки стало ухвалення у такі складні часи Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП). Нагадаю, що у другому читанні ЗАП був ухвалений 16 листопада 2021 року. До нього було застосовано вето Президента, тож ухвалення ЗАП з пропозиціями глави держави відбулося вже 17 лютого 2022 року. Через лютневе повномасштабне вторгнення рф в Україну підписання Закону Президентом відбулося лише 13 червня 2022 року, а перше офіційне оприлюднення – у «Голосі України» (№ 123) 15 червня 2022 року. Набрання чинності ЗАП передбачене за 18 місяців після оприлюднення, тобто 15 грудня 2023 року.

Потрібно вкотре нагадати про ключовий внесок німецької доктрини адміністративного права в розробку ЗАП України, і допомогу ФРН у цьому напрямку в цілому. Україна взяла за основу відповідний Закон ФРН, а також досвід країн колишнього СРСР з вже впровадженою німецькою доктриною загальної адміністративної процедури. Закони Естонії, Латвії, Вірменії та інших країн були особливо цінними, оскільки дають адаптований досвід, який враховує рівень розвитку цих країн, особливості їх правової культури.

Відповідно у ЗАП все регулювання побудовано навколо концепції адміністративного акта. І хоча в ЗАП є розділи, які відрізняються від німецького закону про адміністративну процедуру, але вони теж з «німецьким корінням». Зокрема, якщо у ФРН адміністративне («попереднє») оскарження це частина процесуального закону (Кодексу адміністративного судочинства), а примусове виконання адміністративних актів узагалі урегульоване окремим законом, то в Україні усі ці питання також включені в ЗАП.

Вкотре варто нагадати найважливіші новели ЗАП для практики. Адже його ухвалення та набрання чинності дозволить:

- забезпечити право особи бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї адміністративного акта для мінімізації ризиків прийняття таких негативних актів та орієнтації на позитивний результат (наскільки це можливо);
- запровадити категорію «заінтересованих осіб» та надати механізми захисту прав та законних інтересів цих осіб задля упередження конфліктів та прийняття публічною адміністрацією збалансованих рішень;
- встановити обов’язок адміністративних органів мотивувати свої негативні адміністративні акти та зазначати порядок їх оскарження для покращення умов правового захисту громадян і бізнесу;
- встановити правило набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначити порядок такого доведення;
- створити умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку завдяки впровадженню елементів колегіальності

та можливості залучення представників інститутів громадянського суспільства до розгляду скарг;

– врегулювати питання відкликання, визнання недійсними адміністративних актів для захисту інтересів приватних осіб від свавільного перегляду адміністративних актів, а також для забезпечення публічних інтересів в разі потреби у відкликанні чинних адміністративних актів;

– врегулювати питання примусового виконання адміністративних актів для ефективної та результативної діяльності публічної адміністрації.

Таке регулювання принесе додаткові переваги і для приватних осіб, і для публічних службовців та адміністративних органів. Для останніх – це впорядкування їхньої діяльності, правовий захист у разі наступного оскарження прийнятих рішень. Проте, насамперед, це умови для прозорості, ефективної та приязної діяльності публічної адміністрації, яка повинна забезпечувати та захищати права та законні інтереси особи. Крім того, закон про адміністративну процедуру є основою для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

При підготовці проекту ЗАП відбувалися численні дискусії щодо ключової термінології. Особливо цінною новелою для вітчизняної науки є законодавча фіксація конструкції «*функції публічної адміністрації*», тобто непряма легалізація категорії «*публічна адміністрація*». Визначення є описовим та не повним з доктринальної точки зору. Воно не містить акценту на підпорядкуванні публічної адміністрації легітимній політичній владі, не вказує на її виконавчий характер – виконання законодавства. Проте воно є дуже важливим для цілей ЗАП та є достатнім орієнтиром для практиків, оскільки ґрунтується на термінології та інститутах, що вже багато років використовуються і впроваджуються в Україні (як-от, «адміністративні послуги», «інспекційна, контрольно-наглядова діяльність»).

Фіксація конструкції «публічна адміністрація» (навіть у прив'язці до функцій) – це вагомий крок в еволюції українського адміністративного законодавства, його осучаснення, гуманізація. Вкотре варто нагадати, що поняття «адміністрація», «адміністрування» коректніше передають призначення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній демократичній державі. Їх головне завдання – це служіння суспільству / обслуговування громадян (*від лат. – ministrare – служити*). Це сучасна ідеологія та філософія здійснення публічної влади в демократичній державі. Такі терміни повинні спонукати зміну ставлення до громадян і приватних суб'єктів господарювання не як до «об'єктів управління», «об'єктів управлінського впливу», а вести до переходу на рівень збалансованих відносин з повноправними *суб'єктами*.

3. Основні заходи для впровадження ЗАП

Для впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» на поточному етапі потрібно:

3.1. Розпочати системну роботу з розробки та внесення змін до інших «загальних» та спеціальних законів для їх узгодження із ЗАП. Міністерство юстиції тут має виступити і центром експертизи, і головним ініціатором змін. Адже ЗАП – це урядовий закон, який ще називають «конституцією публічної адміністрації». ЗАП вкрай важливий саме для утвердження верховенства права в державі, в щоденному її функціонуванні.

При розробці змін треба мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП.

При розробці поточного законодавства (до часу набрання чинності ЗАП) треба також вже орієнтуватися на ЗАП і не продукувати нових колізій. Необхідно пам'ятати, що мета ЗАП – максимально уніфікувати процедури вирішення адміністративних справ, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою.

Доцільною є потреба «зв'язування» ЗАП і спеціальних законодавчих актів, щоб забезпечити ефективність дії ЗАП з перших днів після набрання чинності. Таке «зв'язування» покращить зручність і зрозумілість застосування ЗАП практиками. Технічно воно може бути реалізоване або через номінальне згадування ЗАП у статтях кожного закону про «законодавство у (відповідній) сфері», або через чітку вказівку на застосування ЗАП при прийнятті, оскарженні, виконанні адміністративних актів у відповідній сфері.

До речі, одна з переваг ЗАП у майбутньому полягає у тому, що не треба буде розробляти та ухвалювати нових законів, підзаконних нормативно-правових актів, принаймні нових процедурних розділів у законодавстві – для врегулювання порядку надання нових видів адміністративних послуг чи вирішення інших справ у сфері публічного адміністрування. Достатньо буде використання ЗАП. У крайньому разі – у спеціальному законодавстві можна визначити необхідні особливості.

Сьогодні можна навести багато прикладів, коли ЗАП критично не вистачає на практиці. До прикладу, лише один кейс з сьогодення воєнного часу. Він стосується обліку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та призначення державної допомоги для ВПО. Наша держава дуже оперативно реагує на виклики війни і для спрощення отримання цих двох адміністративних послуг була впровадженість можливість подання заяви електронними каналами. Проте під час перенесення заяв із застосунку «Дія» в інформаційні системи Міністерства соціальної політики було виявлено, що велика кількість заяв містять недоліки (помилки в даних особи, адресах, податкових номерах тощо) і не можуть бути опрацьовані без уточнення та з наданням позитивного результату для ВПО. Органи соціального захисту населення індивідуально викликали кожного такого заявника для переписування заяви і її нової реєстрації. Через це, громадяни ризикували втратити право на призначення допомоги для ВПО, адже для її отримання звернення мало бути зроблене у визначені строки (до

травня 2022 року). Проблему довелося урегульовувати окремим актом Уряду, а на пошук рішення та його ухвалення пішло більше трьох місяців часу. Якби ЗАП вже діяв, то для цієї ситуації було б достатньо статті 43 («Залишення заяви без руху»), що дозволяє адміністративному органу надати заявнику час на усунення недоліків заяви, і за виконання цієї умови заява вважається поданою в день її первинного подання.

На основі аналізу частини законодавства вже відомо, що сотні законів стосуються прийняття адміністративних актів. Експертами нараховано біля 400 законодавчих актів, які потребують уваги і принаймні перевірки на наявність колізій із ЗАП. Частина з них також мають характер «загальних» чи «рамкових». Зокрема це закони України: «Про звернення громадян», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Саме вони потребують першочергового перегляду і приведення у відповідність із ЗАП.

Особливо проблематичною може бути одночасна дія ЗАП і Закону «Про звернення громадян». В останньому Законі поки що зосереджені норми присвячені розгляду заяв громадян та скарг в адміністративному порядку. Цю проблему потрібно вирішувати якомога оперативніше, і не лише за рахунок розмежування предметів регулювання у нормах про сферу дії цих законів. Із Закону України «Про звернення громадян» потрібно або повністю виключити відносини щодо подання і розгляду заяв та скарг, або ж залишити тільки ті заяви, які не стосуються реалізації суб'єктивних прав особи, тобто залишити: петиції (пропозиції, рекомендації), повідомлення.

Отже, щоб ЗАП став реальним загальним законом, тим більше основою для всіх спеціальних процедур, будуть потрібні системні і своєчасні зміни в десятки інших законів. З досвіду деяких країн (як-от, Киргизстану, що виконував цю роботу відносно нещодавно), зміни вносилися у майже 140 законів. Як правило, цей показник загалом досить схожий для багатьох країн: 100-150 законів для узгодження із ЗАП називають і фахівці з інших країн. Це робота для уряду і парламенту на тривалий період. Потрібно її належно організувати. Що нині особливо складно в українських умовах, коли завданням номер один є боротьба з агресором.

3.2. Не менш важливим блоком заходів є навчальна складова впровадження ЗАП. Адже саме поінформовані та навчені публічні службовці зможуть забезпечити реальне застосування ЗАП на практиці. Тому потрібно забезпечити розробку та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (насамперед для практиків – публічних службовців, суддів), а також для тих хто поширює ці знання – для викладачів юридичних факультетів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців тощо.

До речі, варто взяти до уваги, що онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру вже доступний для проходження на платформі *Зрозуміло*. А у викладацькій роботі варто скористатися проектом Силабусу дисципліни «Загальна адміністративна процедура», розробленого експертами проекту EU4PAR.

Піднапрямком блоку навчання треба визначити і заходи з інформування громадян та бізнесу про новели ЗАП, нові можливості які отримають приватні особи після набрання чинності цим Законом. Адже для ефективного застосування Закону і приватні особи повинні уміти використовувати його можливості та вимагати дотримання ЗАП з боку публічних службовців. Тому просвітницькі заходи для населення мають важливе значення в успішному впровадженні ЗАП.

3.3. Для науковців галузі адміністративного права, викладачів потрібно продовжити теоретичну розробку окремих новел та інститутів загальної адміністративної процедури, своєчасне донесення відповідних знань до практиків і майбутніх поколінь українських юристів.

Адже попри ухвалення ЗАП, багато його норм допоки не апробовані вітчизняною практикою. При цьому частина з них запозичена із зарубіжного досвіду і недостатньо розроблена у вітчизняній теорії. Серед цих питань можна виокремити: обсяг і критерії (межі) сфери публічного адміністрування (в тому числі питання комунальних послуг «монопольного» характеру («загального інтересу»), як-от, підключення/відключення до мереж електрики, водопостачання тощо); межі функціонального розуміння категорії «адміністративний орган» (особливо, щодо питань, які повістю передаються/делегуються суб'єктам господарювання, у тому числі приватної форми власності); критерії визначення «адміністративного органу вищого рівня» для цілей адміністративного оскарження (враховуючи спеціальну та загальну предметну компетенцію; змішану політико-адміністративну природу окремих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також значний обсяг повноважень, делегованих в Україні органам місцевого самоврядування); механізми відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, примусового виконання адміністративних актів тощо.

4. Щодо вирішення потенційних колізій ЗАП та спеціального законодавства

З високою вірогідністю можна прогнозувати, що на практиці можуть виникнути ситуації потенційних колізій ЗАП з раніше ухваленими нормативними актами. Адже не усі чинні законодавчі акти будуть своєчасно узгоджені із ЗАП. Тому потрібно підготуватися до можливих колізій та визначитися зі шляхами їх вирішення. Зрештою виявлення потенційних колізій – є також кроком і для їх усунення. Адже саме у такий спосіб, виявляючи проблему, визначається і подальший шлях для її подолання.

У ЗАП є дві ключові норми – дороговкази як вирішувати колізії:

а) відповідно до частини 2 ст. 3 ЗАП «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» (тобто ЗАП);

б) схожа норма викладена також у пункті 3 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП – «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону».

Отже, звідси можна зробити такі висновки:

1) ЗАП визначає по-суті «загальну адміністративну процедуру», тобто фундамент для усієї діяльності публічної адміністрації;

2) встановлено вимогу «приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП». Це вказує на засадничий характер ЗАП;

3) також встановлено правило пріоритету принципів ЗАП. Завдяки цій нормі треба буде дотримуватися більшість вимог ЗАП, адже вони або прямо зафіксовані у визначенні принципів, або є нормами-механізмами реалізації принципів.

Пріоритет принципів ЗАП був обраний не випадково. Майже всі ці принципи з 2005 року закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Там визначено (у першій редакції КАСУ у ч. 2 ст. 3, у чинній – ч. 2 ст. 2), що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони за відповідними критеріями/принципами: законності, обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості, рівності, пропорційності, урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасності.

Тобто адміністративні суди вже понад 15 років застосовують (зобов'язані застосовувати) ці норми-принципи як критерії для перевірки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно й адміноргани зобов'язані (були) їх дотримуватися. Хоча на практиці треба визнати, що ситуація далека від ідеалу, адже ці критерії були розміщені у цьому нормативному акті «вимушено», власне через відсутність ЗАП. Відтак, і для судів вони були дещо незвичні, і для публічної адміністрації не завжди відомі та зрозумілі.

Важливо наголосити, що нарешті у ЗАП ці принципи розкриті. Частина цих принципів має конституційну основу. Зокрема, принцип верховенства права (у тому числі законності та юридичної визначеності), а також принцип рівності перед законом.

Але розглянемо насамперед окремі принципи ЗАП «процедурного характеру», і їх можливий вплив на вирішення колізій.

Якщо виділити суттєві колізії, то можна прогнозувати такі найочевидніші недоліки спеціальних законів і їх вирішення саме на підставі прямого застосування принципів – норм ЗАП.

4.1. *Відсутність вимоги обґрунтування негативного адміністративного акта* у спеціальному законодавчому акті. У такому разі має застосовуватися ЗАП і *принцип обґрунтованості* (ст. 8 ЗАП). Адже тут йдеться про явну невідповідність та прогалину. Тим паче відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов'язковою – є автоматичною підставою для скасування акта, уразі його оскарження (ч. 5 ст. 72 та ч. 3 ст. 85 ЗАП).

Нагадаємо, що принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП) і його найважливіша частина з точки зору адміністративної процедури означає, що «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину». Цей принцип має зв'язок з іншими нормами ЗАП: насамперед, ст. 72 «Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта».

4.2. У разі такої вади спеціального закону як *відсутність вимоги зазначати порядок оскарження негативного адміністративного акта* теж має застосовувати ЗАП (ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»). Адже це теж один з принципів адміністративної процедури. Нагадаємо, що згідно з цим принципом особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. Цей принцип реалізований в інших нормах ЗАП: Розділ VI «Адміністративне оскарження»; вимоги до адміністративного акта (абзац шостий ч. 1 ст. 71).

4.3. «Гірші» правила *набуття чинності адміністративним актом, як-от без/до моменту його доведення до відома особи* (наприклад, одразу з часу прийняття акта) – теж має застосовуватися ЗАП. Адже тут йдеться про два принципи адміністративної процедури (ст. 12 «Відкритість» і ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»). У цій частині *принцип відкритості* (ч. 1 ст. 12 ЗАП) полягає у тому, що адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї.

Про гарантування ефективних засобів правового захисту вже було зазначено вище. Очевидно, що без доведення акта до відома особи – цей принцип теж не буде дотримано. На підтвердження цього зв'язку у ЗАП є норма ч. 5 ст. 75, за якою недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

4.4. І в продовження можливих колізій з принципом відкритості та його застосування можна навести ще одну ймовірну проблему – *ризик ігнорування права та механізмів доступу до матеріалів справи*. Тут також має пряму

застосовуватися ЗАП. Адже знову йдеться про *принцип відкритості* (ст. 12), і його найважливіша частина якраз і полягає у тому, що учасник адміністративного провадження має право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Механізм реалізації цього принципу у цій частині розкритий у статті 51 ЗАП («Доступ матеріалів справи»).

4.5. Деяко складнішою є ситуація з двома наступними типами колізій. Вони зумовлені досить «типовими» підставами для відмови у наданні адміністративних послуг. Зокрема, йдеться про «формальну» відмову у задоволенні заяви з підстав *неповного переліку поданих документів*; та/або «формальну» відмову у задоволенні заяви з підстав *виявлення недостовірних відомостей*.

Тут попри складність колізій теж має застосовуватися ЗАП, адже йдеться про ключовий принцип - *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні* (ст. 17), а також про *принцип офіційності* (ст. 16 ЗАП).

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП) є центральним для ЗАП. Згідно цього принципу особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи. Тож у випадку, якщо у справі не вистачає документів, які має подати саме особа – має застосовуватися ЗАП і не надаватися «автоматична» (формальна) відмова, а повинна забезпечуватися можливість додати такі документи. Це теж вияв права особи бути вислуханою.

Детально цей принцип реалізований і в інших нормах ЗАП: «Права та обов'язки учасників адміністративного провадження» (ст. 28, і особливо ч. 1), «Запрошення, повідомлення, поштові відправлення» (ст. 32), «Залишення заяви без руху» (ст. 43), «Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення» (ст. 47, і особливо пункти 2-5 ч.1), «Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб» (ст. 49), «Розгляд клопотання учасника адміністративного провадження» (ст. 50); «Докази» (ст. 53, і особливо п. 1, ч. 2 та ч. 8), «Пояснення та зауваження учасника адміністративного провадження» (ст. 54), «Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб» (ст. 59), «Розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження» (ст. 63), статтях 66–68 («щодо проведення слухання в адміністративній справі»). Навіть з цього переліку статей ЗАП видно наскільки це наскрізний і фундаментальний для адміністративної процедури принцип.

Принцип офіційності (ст. 16) є так само фундаментальним та особливо цінним для адміністративної процедури. Він означає, що адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для

вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Тож «недостовірні відомості» теж потребують перевірки, адже вони можуть бути зумовлені як необережною помилкою особи, так і розбіжностями у відомостях якими володіє особа та держава. Наприклад, такі розбіжності часто мають місце в написанні адреси (вулиці тощо) місця проживання особи. І саме адміністративний орган може встановити характер і причину цієї «недостовірності», а не повинен механічно (формально) відмовляти заявнику. Отже, тут і додаткова комунікація (право на участь / право бути вислуханою), і активна роль адміністративного органу можуть змінити результат для особи з негативного на позитивний.

Детально принцип офіційності реалізований в багатьох інших нормах ЗАП: «Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи» (ст. 47); «Витребування документів та відомостей» (ст. 48), «Дослідження обставин справ» (ст. 52) та інші.

4.6. Також ґрунтованою на принципі офіційності є і ситуація із колізіями такого типу, коли йтиметься про норми спеціального законодавства щодо вимагання від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади АРК, ОМС, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу. Тут також має застосовуватися ЗАП і цей принцип (ст. 16). Тільки на відміну від двох попередніх випадків, де орган не вживає необхідних заходів насамперед для взаємодії з особою, у цьому разі адміністративний орган повинен взаємодіяти насамперед з іншими органами влади та іншими публічними суб'єктами.

До речі, саме з цим типом колізій можна прогнозувати велику кількість судових спорів. Адже в українському законодавстві є багато норм-переліків документів і відомостей, які мають надаватися заявниками (суб'єктами звернення). Проте часто це відомості, які вже є в електронних публічних реєстрах або можуть бути отримані в порядку міжвідомчої взаємодії. Громадяни і бізнес будуть покладатися на принцип офіційності і відмовлятися подавати такі документи та відомості, що охоплені ст. 16 ЗАП. Тут вже залежатиме, чи витребування цих відомостей почнуть забезпечувати адміністративні органи на підставі ЗАП, або ж «за інерцією» будуть і далі вимагати від особи. Багато залежатиме і від адміністративних судів, які повинні стати на захист особи і принципу офіційності. Тим паче сучасні цифрові технології суттєво полегшують його дотримання.

4.7. Ймовірно важкою для безпосереднього застосування ЗАП буде ситуація із відсутністю норм щодо залучення «заінтересованих осіб» у спеціальному законодавстві. Тут також має напряду застосовуватися ЗАП, адже йдеться про гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17).

Адміністративні органи повинні включатися в нову філософію публічного адміністрування.

Загалом, якщо аналізувати десятки спеціальних законів, то є низка інших потенційних колізій, не лише принципового, а й «технічного» характеру. У цих ситуаціях, за загальним правилом, теж мають діяти норми ЗАП. Зокрема, це стосується:

- порядку реєстрації заяви, недопущення відмови у реєстрації заяви;
- направлення заяви за належністю (у випадку помилкового направлення заяви до органу, що не має компетенції у цій справі);
- «заяв з недоліками» та механізму «залишення без руху» і усунення недоліків заяви зі збереженням первинної дати звернення;
- заяв, що не підлягають розгляду (анонімні, антиконституційні тощо);
- спрощеного представництва особи в адміністративному провадженні;
- норми щодо отримання погоджень та висновків, в тому числі із застосуванням принципу мовчазної згоди. Щодо висновків дуже важливим є окремий перегляд законодавства та чітке визначення сфер *де не можна вирішувати справу без висновку* (тобто де не застосовується правило мовчазної згоди);

– наслідки подання скарги та клопотання про зупинення дії адмінакта. І тут є важливим своєчасний перегляд законів, щоб *зафіксувати обґрунтовані винятки з цього правила* (де це потрібно);

– вимоги до структури і змісту адміністративного акта (насамперед, негативного);

– правила адміністративного оскарження, зокрема, суб'єкти розгляду скарг, порядок подання скарги тощо;

– норми про відкликання, визнання недійсними адміністративних актів, особливо зважаючи на вживання іншої термінології («анулювання», «визнання незаконними», «визначання нечинними» тощо) та не розмежування механізмів для припинення дії правомірних і протиправних адміністративних актів;

– суперечності у строках подання скарг в адміністративному порядку. З одного боку, пріоритет має спеціальна норма / спеціальний закон (так визначив власне сам ЗАП у ч. 1 ст. 34). З іншого боку, з досвіду інших країн (наприклад, Латвії), то пріоритет віддано нормі загальної адміністративної процедури, де є більший строк на оскарження. Перевагу надано особі, захисту її прав, порівняно зі спеціальним законом, що звужує гарантії захисту для особи. Це впливає і з принципу верховенства права та презумпції правомірності дій та вимог особи (ст. 15 ЗАП). «Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності».

Також при вирішенні питання колізій у законодавстві треба буде звернутися до теорії права та до інших – цільових нормативних актів.

В теорії права відомі прості правила: ієрархія нормативно-правових актів – зокрема, й вища сила закону над підзаконними актами (хоча на практиці, на жаль, в Україні дійсність зовсім інша); пріоритет норми/акта, пізнішого за прийняттям у часі; пріоритет спеціальної норми має над загальною. Але й тут варто зробити застереження, що останнє правило буде логічним, коли спеціальна норма з'являється після загальної, тобто щоб врегулювати специфічну ситуацію.

На проблематику колізій матиме суттєвий вплив ухвалення закону «Про правотворчу діяльність» (2) (наразі це законопроект № 5707, що готується до 2 читання), адже у ньому пропонується сукупність норм для розв'язання колізій. Зокрема, на користь ЗАП буде діяти норма ч. 2 ст. 60 цього законопроекту, за якою «у разі наявності колізії між нормативно-правовими актами, що мають однакову юридичну силу, застосовується спочатку темпоральне правило (пізніший нормативно-правовий акт має пріоритет), а потім змістовне (пріоритет має спеціальний нормативно-правовий акт)». Отже, треба дочекатися остаточної редакції цього Закону.

5. Висновки

Ухвалення ЗАП треба оцінити як великий прогрес України у напрямку європейської інтеграції, осучаснення та демократизації вітчизняного адміністративного права. Його ключові новели повинні вирівняти традиційно підпорядковане становище особи у відносинах державою у більш збалансовані відносини.

Для впровадження ЗАП треба виконати дуже значний обсяг роботи: приведення законодавства у відповідність з ЗАП, навчання публічних службовців, інформування громадян і бізнесу. Окрему увагу треба приділити теоретичному опрацюванню багатьох новел ЗАП.

І звичайно треба належно підготуватися до виявлення та вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинним спеціальним законодавством. Для цього треба добре знати, розуміти і застосовувати принципи ЗАП, які детально розкриті у самому Законі. Потрібно бачити їх практичну цінність, механізми реалізації у ЗАП, взаємозв'язки між нормами.

На завершення треба вкотре нагадати, що загалом ЗАП – це закон про баланс публічних та приватних інтересів. Велика відповідальність покладається саме на адміністративні органи, щоб приймати законні та справедливі рішення. Також велика відповідальність буде на адміністративних судах, адже саме вони можуть визначити остаточний стандарт застосування ЗАП. Нагадаємо, що у західних країнах (у тій же ФРН), саме у адміністративних судах і були сформовані принципи адміністративної процедури, які після тривалого використання в судовій практиці вирішення спорів між особою та державою – були перенесені в законодавчу форму. Україна має легший шлях, адже ми йдемо до впровадження ЗАП вже після інших країн західної політичної і правової культури.

Головне – застосовувати ЗАП з розумом і позитивними намірами: добросовісно і розсудливо.

Список використаних джерел:

1. «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.07.2022. № 137.
2. «Про правотворчу діяльність»: проект Закону України 5707 від 25.06.2021 / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 28.10.2022).

References:

1. «Pro administrativnu protseduru» [“On administrative procedure”]: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku [Law of Ukraine dated February 17, 2022] № 2073-IX. *Holos Ukrainy [Voice of Ukraine]*. 15.07.2022. № 137.
2. «Pro pravotvorchu diialnist» [“On law-making activity”]: proekt Zakonu Ukrainy 5707 vid 25.06.2021 [draft Law of Ukraine 5707 dated 25.06.2021] / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (data zvernennia [date of application]: 28.10.2022).

REGARDING THE IMPLEMENTATION OF THE LAW «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

Viktor Tymoshchuk,

Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher at the Department of Public Administration and Administrative Law of the Institute of State and Law named after V. M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine, Deputy Chairman of the Board of the Center for Politycy and Legal Reforms

orcid.org/0000-0001-6109-0909

vtymoschuk@gmail.com

Purpose. *The purpose of the article is to highlight the latest stages of the adoption and entry into force of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” (hereinafter – LAP), its key novelties, as well as the formation of a vision regarding the main measures of implementing the LAP, approaches to solving potential conflicts between the LAP and current legislative acts.*

Methods. *Research methods are historical, comparative and legal, as well as methods of forecasting, analysis, and generalization.*

Results. *The law with a 23-year history of preparation was finally adopted before the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. The article pays attention to the practical novelties of the LAP, as well as a significant theoretical novel - the introduction of the construction of “public administration” into the Ukrainian legislation. Among the measures for the implementation of the LAP, the following stand out: timely normative harmonization of the current legislation on the LAP, development of approaches to solving potential conflicts, educational and scientific components. Many novels of LAP still need in-depth scientific study. This especially applies to the problem of determining the boundaries of the sphere of public administration (taking into account the dynamics of social relations, the processes of delegation of public functions, privatization, etc.), the determination of the subjects of consideration of complaints in the administrative order (mainly affecting the issue of the subject competence of administrative bodies and the*

political-administrative nature of individual bodies executive power and local self-government bodies), revocation and invalidation of administrative acts, etc.

The greatest attention in the article is paid to the problems of potential conflicts of the LAP with special legislation and approaches to solving these conflicts. These approaches are based on the principles of LAP and their priority. The following principles are of particular importance and value: guaranteeing a person's right to participate in the proceedings (including the person's right to be heard), guaranteeing effective means of legal protection, the principles of formality, reasonableness, and openness. In addition to significant conflicts, potential "technical" conflicts and ways to resolve them are also outlined.

Conclusions: *It is necessary to welcome the adoption of the LAP in such difficult times. This is a practical confirmation of the civilizational choice of Ukraine, our European integration. Now the Ukrainian state must make due efforts to implement the LAP, because its implementation will save public resources at the next stages, simplify legal regulation for citizens, businesses, and public officials. It is necessary to ensure that the current legislation is brought into line with the LAP, training of public servants, further theoretical development of the problems of the general administrative procedure. Approaches to resolving potential conflicts should be developed separately. And here, the principles of LAP, their correct understanding and application play a key role.*

Key words: general administrative procedure; public administration; principles of administrative procedure; LAP implementation measures; conflict of LAP and special legislation.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВА ЛЮДСЬКОЇ ГІДНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Мета статті полягає у розкритті значення Закону України «Про адміністративну процедуру» для захисту права людської гідності у сфері публічного адміністрування.

Методологія. Методологію дослідження складають загальні та спеціальні методи наукового пізнання, а зокрема: компаративний, системно-структурний, формально-логічні методи: дедукція, індукція, аналіз та синтез. Їхнє використання дало змогу проаналізувати досліджувану проблематику у єдності її юридичної форми та соціального змісту, а також системно та послідовно підійти до розкриття поставлених завдань дослідження.

Результати. У першому розділі статті охарактеризовано нормативне регулювання права людської гідності на рівні законодавства України, відзначено особливе значення рішень Конституційного Суду України у розкритті змісту та ролі цього фундаментального права людини у системі прав людини, а також наголошено на обмеженості його розуміння в Україні, що як наслідок призводить до відсутності захисту права людської гідності під час адміністративних процедур.

Другий розділ статті присвячений з'ясуванню сутності вимоги щодо того, аби публічна адміністрація при здійсненні адміністративної процедури завжди бачила у людині суб'єкта права. Ця вимога ґрунтується на праві людської гідності. Вона забороняє перетворювати будь-яку людину на об'єкт у державних процедурах, принижувати її гідність до статусу речі.

Третій розділ статті присвячений дослідженню механізмів захисту права людської гідності, які закладені у Законі України «Про адміністративну процедуру». Доведено те, що цей Закон містить низку положень, які спрямовані на забезпечення дотримання права людської гідності приватної особи в адміністративній процедурі. Зокрема, йдеться про право бути заслуханим, вимогу щодо своєчасності розгляду справи приватної особи публічною адміністрацією, вимога пропорційності, вимога відкритості адміністративної процедури та інші ідеї, які забезпечують служіння публічної адміністрації людині, її потребам, правам та законним інтересам.

Висновки. У висновках до статті констатовано те, що Закон України «Про адміністративну процедуру» закладає якісно нову юридичну основу адміністративної процедури, яка орієнтована на потреби приватної особи. Ця новизна відображається, насамперед, у таких принципах адміністративної процедури як: гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; своєчасності і розумного строку; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; презумпція правомірності дій та вимог особи тощо. Цей Закон України орієнтований на захист приватної особи у сфері публічного адміністрування, а насамперед, на захист права її людської гідності від порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації.

Ключові слова: людська гідність, публічне адміністрування, адміністративні процедури, приватна особа, права і свободи людини.

**Кравченко Михайло
Георгійович,**

*доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії
та історії права
Юридичного інституту
ДВНЗ «Київський
національний
економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
старший науковий
співробітник Інституту
права Київського
національного
університету імені Тараса
Шевченка
orcid.org/0000-0002-3909-4599
m.g.kravchenko@ukr.net*

1. Вступ

Однією із визначних подій цього року стало прийняття довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022). Пройшовши тривалий двадцяти трьох річний шлях, цей Закон України нарешті отримав свій офіційний статус та з часом (з 15.12.2023) зможе стати юридичною основою для будь-якої адміністративної процедури, яка буде здійснюватися кожним суб'єктом публічної адміністрації.

Крім запровадження єдиних вимог для адміністративної процедури здобутком цього Закону є також орієнтація на європейські стандарти публічного адміністрування та європейську адміністративно-правову доктрину. Це пов'язано із тим, що цей Закон заснований на німецькій доктрині адміністративного права, яка відображена у Федеральному Законі «Про адміністративні процедури» (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) (VwVfG).

Окремо хотілося б звернути увагу на людиноцентричність Закону України «Про адміністративну процедуру». Основною метою цього Закону є захист прав, свобод та законних інтересів приватної особи у сфері публічного адміністрування. Насамперед, це стосується захисту права людської гідності, яка може порушуватися під час адміністративних процедур. Варто відзначити те, що наразі в Україні існує занадто вузьке розуміння права людської гідності. Часто зміст цього права обмежується змістом ст. 28 Конституції України (Конституція України, 1996; Чижмарь, 2018). Якщо говорити конкретніше, то під час адміністративних процедур людина може не піддаватися катуванням, жорстокому та нелюдському поводженню. Однак, це не означає того, що право її людської гідності є захищеним. Публічна адміністрація може і без катувань, тортур та інших фізичних чи психічних знущань порушити право людської гідності. Саме тому у межах цієї статті ми спробуємо з'ясувати те, які механізми захисту права людської гідності закладено у Законі України «Про адміністративну процедуру».

При проведенні дослідження ми орієнтувалися на низку наукових досліджень, які присвячені з'ясуванню

сутності та змісту права людської гідності, а також вимогам, які висуваються до адміністративної процедури.

По-перше, йдеться про низку фундаментальних досліджень німецьких колег, присвячених Загальному адміністративному праву, а зокрема: Г. Вольфа, О. Бачофа, Р. Штобера, Е. Шмідта-Ассманна, Й. Пудельки, (Вольф, Бачоф, Штобер, 2007; Шмідт-Ассманн, 2009; Пуделька, 2021) та ін.

По-друге, праці вітчизняних вчених-адміністративістів, у яких сформовано вчення про сучасне адміністративне право України, а саме: Р.С. Мельника, С.О. Мосьондза, В.В. Галуцьки (Мельник, 2018; Мельник, Мосьондз, 2018; Галуцько, Діхтієвський, Кузьменко, 2018) та ін.

По-третє, німецькі дослідження, у яких сформоване вчення про право людської гідності, а зокрема: Г. Дюрига, Б. Ладвіга, Ю Вольпа (Дюриг, 1956; Ладвіг, 2010; Вольп, 2006) та ін.

По-четверте, вітчизняні дослідження, які присвячені праву людської гідності, а саме: П.М. Рабіновича, Н.Г. Шукліної, О.В. Совгирі, Р.С. Мельника; М.Г. Кравченка, О.І. Косілової (Рабінович, 2004; Совгиря, Шукліна, 2019; Р.С. Мельник, 2022; Кравченко, Косілова, 2020) та ін.

По-п'яте, рішення Конституційного Суду України, присвячені тлумаченню змісту права людської гідності та його місця у системі прав людини (Рішення КСУ у справі № 5-р/2018, 2018).

По-шосте, рішення Федерального конституційного суду Німеччини щодо тлумачення права людської гідності, а саме: рішення у справі Мефісто (BVerfGE 30, 173 – Mephisto), рішення у справі Лебаха (BVerfGE 35, 202 – Lebach).

Мета статті полягає у розкритті значення Закону України «Про адміністративну процедуру» для захисту права людської гідності у сфері публічного адміністрування.

2. Право людської гідності: нормативне закріплення, зміст, проблема розуміння

Попри те, що право людської гідності є одним із фундаментальних прав будь-якої людини, яке вимагає абсолютного захисту з боку держави, в Україні наразі не сформовано ні чіткого вчення про сутність і зміст цього найголовнішого права людини, ні розуміння того, як держава має забезпечувати його абсолютний захист. Так, в Основному Законі України ми можемо знайти лише лаконічні формулювання, які на конституційному рівні відображають окремі властивості цього фундаментального права кожної людини: а) людська гідність є однією із найвищих соціальних цінностей в Україні (ч. 1 ст. 3); б) кожен має право на повагу до його гідності (ч.1 ст. 28); в) будь-хто не має права посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ч.2 ст. 68); г) за посягання на честь і гідність Президента України винуваті особи притягаються до відповідальності на підставі закону (ч. 2 ст. 105) (Конституція України, 1996).

Окреме значення для розкриття сутності права людської гідності, його місця у системі прав людини має рішення Конституційного Суду України

у справі № 5-р/2018 від 22 травня 2018 року, в якому Конституційний Суд визначив такі властивості цього права кожної людини: а) конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття; б) фундамент для усіх інших конституційних прав; в) мірило визначення сутності інших прав людини; г) критерій допустимості можливих обмежень прав людини (Рішення КСУ у справі № 5-р/2018).

Окремі положення щодо права людської гідності містить Цивільний кодекс України, а зокрема: а) визнає її недоторканість (ч. 2 ст. 297); б) неприпустимість поведінки чи покарання щодо фізичної особи, яка принижує її гідність (ч. 2 ст. 289); в) розглядає її як особисте немайнове благо (ч. 1 ст. 201); г) визнає за нею статус найвищої соціальної цінності (ч. 2 ст. 201) (ЦК України, 2003).

Немає однозначності та чіткості щодо розуміння права людської гідності й у вітчизняній літературі. Це право людини або розглядають у якості сукупності високих моральних, світоглядних, професійних якостей людини (Рабінович, 2004), або як сукупність особистих прав і свобод, реалізація яких дозволяє кожній людині стати, бути і залишатися особистістю (Совгіря, Шукліна, 2019) тощо.

Роблячи певний підсумок з приводу наведеного, відзначимо те, що аналіз законодавства України не дає вичерпного уявлення про зміст права людської гідності та межі його правової охорони. Звичайно, це не означає того, що характеристики права людської гідності, які закріплені у Конституції, законах України та рішенні Конституційного Суду України, є помилковими. Людська гідність, звичайно, є однією із найвищих соціальних цінностей в Україні, наповнює сенсом людське буття, є фундаментом інших прав людини, мірилом визначення їхньої сутності, критерієм можливості/доцільності їхнього обмеження, є недоторканою тощо. Однак, кожна із цих характеристик права людської гідності потребує пояснення, з точки зору того, до чого вона зобов'язує державу та її органи, інституції громадянського суспільства, приватних осіб. Для цього необхідно детально розробити фундаментальне вчення про право людської гідності, де розтлумачити різноманітні аспекти реалізації цього фундаментального права кожної людини. Варто відзначити те, що цю роботу у значній мірі зроблено у Німеччині, де вчення про право людської гідності ґрунтується не лише на лаконічному формулюванні ст. 1 Основного Закону Німеччини (Конституція Німеччини, 1949), а й спирається на рішення Федерального Конституційного Суду, наприклад, рішення у справі Мефісто (BVerfGE 30, 173 – Mephisto) або рішенні у справі Лебаха (BVerfGE 35, 202 – Lebach) та фундаментально розроблене доктринальне вчення, насамперед, у працях Г. Дюрига (Дюриг, 1956). В цілому, вчення про право людської гідності у Німеччині налічує тисячі сторінок, де детально та послідовно пояснюється історія становлення вчення про це право людини, його сутність, взаємодія з іншими правами людини, межі правової охорони, а також обов'язки суб'єктів публічної влади щодо його абсолютного захисту.

На наше переконання, аби дійсно забезпечити виконання головного конституційного обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини має бути сформоване ґрунтовне, європейсько-орієнтоване вчення про кожне окреме право людини. Насамперед, це стосується права людської гідності, яке є фундаментом усіх інших прав людини. Таке вчення стане ідейною основою служіння держави людині. Провідну роль у цьому процесі має зайняти Конституційний Суд України, який у своїх рішеннях має конкретизувати окремі аспекти служіння держави людині у частині забезпечення права її гідності, у тому числі у сфері публічного адміністрування.

3. Право людської гідності зобов'язує публічну адміністрацію завжди бачити у людині суб'єкта права

Говорячи про адміністративну процедуру та її зв'язок з правом людської гідності, ми б хотіли звернути увагу на один аспект німецького вчення про це фундаментальне право людини, а саме на неприпустимість перетворення людини на об'єкт у державних процедурах. Як слушно зазначає Г. Дюриг: «Порушенням, яке суперечить людській гідності як такій є перетворення конкретної людини на об'єкт державної процедури» (Дюриг, 1956). Право людської гідності вимагає того, аби людина завжди залишалася суб'єктом права, який має власну позицію щодо конкретної справи, власні інтереси, суб'єктивне право надати свої пояснення щодо провадження, яке стосується її права та інтересів, а також право розраховувати на те, що суб'єкт владних повноважень врахує ці пояснення при прийнятті рішення по справі. Це право, на думку вченого, стосується як сфери судочинства, так і сфери публічного адміністрування.

Як справедливо звертає увагу Е. Шмідт-Ассманн, бесіда з громадянином відображає реальне місце громадянина в державі (Шмідт-Ассманн, 2009). Інакше кажучи, якщо аргументи приватної особи не враховуються публічною адміністрацією, якщо рішення у справі щодо неї приймається без її залучення, то немає підстав говорити про демократію, права людини, повагу до людської гідності у такій державі.

Тому Г. Дюриг слушно звертає увагу на те, що відмова приватній особі у праві бути заслуханою публічною адміністрацією автоматично веде до нікчемності адміністративного акту, який приймається щодо неї (Дюриг, 1956).

Право бути заслуханим є процесуальним правом приватних осіб у сфері публічного адміністрування, яке нормативно відображено у § 28 Федеральному Законі «Про адміністративні процедури» (VwVfG).

Досліджуючи його реалізацію у сфері публічного адміністрування, Й. Пуделька звертає увагу на наступне: а) це одне із найважливіших процесуальних прав у адміністративній процедурі; б) воно надає не лише можливість приватній особі висловити свою позицію та аргументи з приводу адміністративної процедури, яка стосується її прав, свобод та інтересів, а також є інструментом для з'ясування обставин справи; в) забезпечення реалізації цього

права приватної особи цілковито залежить від суб'єкта публічної адміністрації. Саме він має у розумний строк, який необхідний для вирішення справи, надати можливість приватній особі, якої стосується майбутній адміністративний акт, можливість надати свої пояснення по справі; г) такі пояснення зацікавленої приватної особи можуть мати усну чи письмову форму, надаватися по телефону або іншим не забороненим законом способом; д) можливі виключення щодо реалізації цього права, наприклад, коли суб'єкт публічної адміністрації має діяти негайно та прийняти адміністративний акт з метою захисту публічних інтересів; е) безпідставне ненадання цього права приватній особі веде до визнання прийнятого адміністративного акту протиправним та надає право приватній особі, якої він стосується, його оскаржити (Пуделька, 2021).

4. Механізми захисту права людської гідності приватної особи у Законі України «Про адміністративну процедуру»

Увесь цей Закон України орієнтований на захист приватної особи у сфері публічного адміністрування. Тому він цілковито спрямований на захист права людської гідності. Це пов'язано із тим, що базовими принципами адміністративної процедури визначено: принцип верховенства права (ст. 5); принцип юридичної визначеності (ст. 4); принцип рівності перед законом (ст. 7), принцип безсторонності (неупередженості) адміністративного органу (ст. 9); принцип добросовісності та розсудливості (ст. 10) (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022) тощо. Як видно із цього переліку принципів адміністративної процедури, така процедура орієнтована на якісно інші орієнтири, аніж ті, які традиційно до неї висувалися до прийняття вказаного Закону України. У цій частині йдеться про принципи: законності, обґрунтованості та доцільності (Малишев, Москалюк, 2010). При цьому, ми маємо зважати на те, що вказані принципи нікуди не зникли з системи вимог до адміністративної процедури, адже вони закріплені у ст. ст. 6, 8 та 11 Закону України «Про адміністративну процедуру». Однак, система принципів адміністративної процедури значно розширилася, стала більше орієнтованою на служіння людині, утвердженню та забезпеченню її прав, свобод та інтересів у сфері публічного адміністрування.

Водночас хотілося б звернути увагу на окремі положення вказаного Закону України, які, на наш погляд, безпосередньо спрямовані на захист права людської гідності, адже сприяють тому, що за людиною завжди визнається статус суб'єкта права у сфері публічного адміністрування.

Насамперед, це положення ст. 17, яка присвячена механізму гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022). Вона є юридичною основою права кожного бути заслуханим у разі можливості прийняття публічною адміністрацією адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

Окремо хотілося б звернути увагу на положення ст. 13 цього Закону України, згідно із яким адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до

настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022). Це положення є надзвичайно прогресивним, адже орієнтує розгляд адміністративної справи на потреби приватної особи, а не на законодавчо встановлені строки її розгляду публічною адміністрацією.

Захист права людської гідності здійснюється також через інші принципи адміністративної процедури: безсторонності (неупередженості) адміністративного органу (ст. 9); пропорційності (ст. 11); відкритості (ст. 12); презумпція правомірності дій та вимог особи (ст. 15) (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022).

Вказані принципи адміністративної процедури у своїй сукупності закладають ідейну та юридичну основу служіння публічної адміністрації приватній особі у сфері публічного адміністрування з метою виконання конституційного обов'язку держави, в особі публічної адміністрації, щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

5. Висновки

Проведене дослідження дає змогу сформулювати наступні висновки та узагальнення.

1. Попри те, що право людської гідності є одним із фундаментальних прав будь-якої людини, яке вимагає абсолютного захисту з боку держави, в Україні, наразі не сформовано ні чіткого вчення про сутність і зміст цього найголовнішого права людини, ні розуміння того як держава має забезпечувати його абсолютний захист. На наше переконання, в Україні має бути сформоване ґрунтовне, європейсько-орієнтоване вчення про кожне окреме право людини. Насамперед, це стосується права людської гідності, яке є фундаментом усіх інших прав людини. Таке вчення стане ідейною основою служіння держави людині. Провідну роль у цьому процесі має зайняти Конституційний Суд України, який у своїх рішеннях має конкретизувати окремі аспекти служіння держави людині у частині забезпечення права її гідності, у тому числі у сфері публічного адміністрування. Адже людська гідність не є виключно конституційною цінністю. Вона має гарантуватися на будь-якому рівні у будь-якій сфері діяльності суспільства та держави.

2. Право людської гідності зобов'язує публічну адміністрацію завжди бачити у людині суб'єкта права, який має власну позицію щодо конкретної справи, власні інтереси, суб'єктивне право надати свої пояснення щодо провадження, яке стосується її права та інтересів, а також право розраховувати на те, що суб'єкт публічної адміністрації врахує ці пояснення при прийнятті рішення по справі.

3. Закон України «Про адміністративну процедуру» закладає якісно нову юридичну основу адміністративної процедури, яка орієнтована на потреби приватної особи. Ця новизна відображається, насамперед, у таких принципах адміністративної процедури як: гарантування права особи на

участь в адміністративному провадженні; своєчасності і розумного строку; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; презумпція правомірності дій та вимог особи тощо. Цей Закон України орієнтований на захист приватної особи у сфері публічного адміністрування, а насамперед, на захист права її людської гідності від порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації. Таким чином, Закону України «Про адміністративну процедуру» є засобом конкретизації вимог Основного Закону України щодо поваги до людської гідності кожного. Отже, порушення зазначених у вказаному Законі України принципів адміністративної процедури є не тільки незаконними, а й неконституційними.

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#Text> (дата звернення: 27.09.2022).
2. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) : vom 25.05.1976 (Stand am 04. Mai 2021). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf> (дата звернення: 31.10.2021) (дата звернення: 27.09.2022).
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, станом на 1 січня 2020 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.09.2022).
4. Конституція України. Науково-практичний коментар Станом на 20 травня 2018 р. За заг. ред. Чижмарь К. І. та Лавриновича О. В. Київ : Видавничий дім, «Професіонал», 2018. 290 с.
5. Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Martin Müller. Verwaltungsrecht, 3 Bde., Bd.1. C.H. Beck, 2007. 711 s.
6. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. знім. Г.Рижков, І.Сойко, А.Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. [2-ге вид., перероблене та доповнене]. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.
7. Пуделька Й. Административное право Германии. Том 1 Право административных процедур. Общее административное право. Инфотропик Медиа, 2021. 416 с.
8. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ, Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
10. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб./ за ред. Р.С. Мельника 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 344 с.
11. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
13. Dürig G. Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes. Archiv des öffentlichen Rechts. Vol. 81 (N.F. 42), No. 2 (1956). S. 117–157.

14. Ladwig B. Menschenwürde als Grund der Menschenrechte? ZPTh Jg. 1. Heft 1/2010. S. 51–69.
15. Volp U. Die Würde des Menschen. Ein Beitrag zur Anthropologie in der Alten Kirche. Brill, Leiden/Boston, 2006. 466 s.
16. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. Київ: Атіка, 2004. 464 с.
17. Совгіря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 556 с.
18. Основні права людини: німецько-український правовий вимір : монографія / за ред. Мельника Р. С. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
19. Кравченко М.Г., Косілова О.І. Право людської гідності крізь призму рішень Конституційного Суду України та Федерального Конституційного Суду Німеччини. Журнал східноєвропейського права. 2020. № 75. С. 50–58.
20. Кравченко М. Г. Право людської гідності як фундамент прав людини, мірило визначення їх сутності та критерій допустимості обмежень прав і свобод людини. Журнал східноєвропейського права. 2020. № 79. С.26–33.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/5-r2018> (дата звернення: 27.09.2022).
22. BVerfGE 30, 173 – Mephisto. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dftr/bv030173.html> (дата звернення: 27.09.2022).
23. BVerfGE 35, 202 Lebach. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dftr/bv035202.html> (дата звернення: 27.09.2022).
24. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, станом на 28 жовтня 2021 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 27.09.2022).
25. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-iminternet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 27.09.2022).
26. Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): Навч. посіб. / За заг. ред. Б.В. Малишева. Київ: Реферат, 2010. 260 с.

References:

1. On administrative procedure: Law of Ukraine dated February 17, 2022 No. 2073-IX (2022). Retrieved September 27, 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
2. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) : vom 25.05.1976, Stand am 04. Mai 2021 (1976). Retrieved September 27, 2022 from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf> [in German].
3. Constitution of Ukraine from June 28 1996, 254-к/96-ВР (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). No 30. Art. 141. Retrieved September 27, 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
4. Chyzhmar', K. I., Lavrynovycha, O. V.(2018) Konstytutsiya Ukrayiny. Naukovo-praktychnyy komentar Stanom na 20 travnya 2018 r. Kyiv : Vydavnychyy dim, «Profesional», 2018. 290 p. [in Ukrainian].
5. Wolff, H.J., Bachof O., Stober, R., Müller, M. (2007). Verwaltungsrecht, 3 Bde., Bd.1. C.H. Beck, 711 s. [in German].

6. Schmidt-Assmann, E. (2009) Zahal'ne administratyvne pravo yak ideya vrehulyuvannya: osnovni zasady ta zavdannya systematyky administratyvnoho prava [General administrative law as an idea of regulation: the basic principles and objectives of the system of administrative law] / Eberhard Schmidt-Assmann [per. znim. H. Ryzhkov, I. Soyko, A. Bakanov]; vidp. red. O. Syroyid. [2-he vyd., pereroblene ta dopovnene]. Kyiv: «K.I.S.», 552 [in Ukrainian].
7. Pudel'ka, Y. (2021) Administrativnoye pravo Germanii. Tom 1 Pravo administrativnykh protsedur. Obshcheye administrativnoye pravo. [German administrative law. Volume 1 Law of administrative procedures. General administrative law.] Infotopik Media, 416 [in Russian].
8. Zahal'ne administratyvne pravo (2015): pidruchnyk [General administrative law: textbook] / [Hrytsenko I.S., Mel'nyk R.S., Pukhtets'ka A.A. ta inshi]; za zah. red. I.S. Hrytsenka. Kyiv, Yurinkom Inter, 568 [in Ukrainian].
9. Mel'nyk, R. S., Bevzenko, V. M. (2014) Zahal'ne administratyvne pravo : navch. posib. [General administrative law: textbook] / za zah. red. R. S. Mel'nyka. Kyiv : Vaite, 376 [in Ukrainian].
10. Mel'nyk, R.S., Mos'ondz, S.O. (2018) Administratyvne pravo Ukrayiny (u skhemakh ta komentaryakh): navch. posib. [Administrative law of Ukraine (in schemes and comments): textbook. manual] / za red. R.S. Mel'nyka 2-he vyd., pererob. i dopov. Kyiv: Yurinkom Inter; Bukva Zakonu, 344 [in Ukrainian].
11. Mel'nyk, R. S. (2018) Zahal'ne administratyvne pravo v pytannyakh i vidpovidyakh : navch. posib. [General administrative law in questions and answers: textbook] Kyiv: Yurinkom Inter, 308 [in Ukrainian].
12. Administratyvne pravo Ukrayiny (2018). Povnyy kurs : pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Full course: textbook] / V. Halun'ko, P. Dikhtyevs'kyi, O. Kuz'menko, S. Stetsenko ta in. Kherson : OLDI-PLYUS, 446 [in Ukrainian].
13. Dürig, G. (1956) Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes. Archiv des öffentlichen Rechts. Vol. 81 (N.F. 42), No. 2. S. 117–157. [in German].
14. Ladwig, B. (2010) Menschenwürde als Grund der Menschenrechte? ZPTh Jg. 1. Heft 1/2010. S. 51–69. [in German].
15. Volp, U. (2006) Die Würde des Menschen. Ein Beitrag zur Anthropologie in der Alten Kirche. Brill, Leiden/Boston, 466 s. [in German].
16. Rabinovych, P.M., Khavronyuk, M.I. (2004) Prava lyudyny i hromadyanyna [Human and citizen rights: education]: navch. posib. Kyiv: Atika, 464 p. [in Ukrainian].
17. Sovhyrya, O.V., Shuklina, N.H. (2019) Konstytutsiynе pravo Ukrayiny [Constitutional law of Ukraine]. Povnyy kurs: navch. posib. Kyiv: Yurinkom Inter, 556 s. [in Ukrainian].
18. Mel'nyk, R. S. Osnovni prava lyudyny: nimets'ko-ukrayins'kyi pravovyy vymir [Basic human rights: the German-Ukrainian legal dimension] : monohrafiya / za red. Mel'nyka R. S. Odesa : Vydavnychyy dim «Hel'vetyka». 404 p. [in Ukrainian].
19. Kravchenko, M.H., Kosilova, O.I. Pravo lyuds'koyi hidnosti kriz' pryzmu rishen' Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny ta Federal'noho Konstytutsiynoho Sudu Nimechchyny [The right to human dignity through the prism of decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the Federal Constitutional Court of Germany]. Zhurnal skhidnoyevropeys'koho prava. №75. P. 50–58. [in Ukrainian].
20. Kravchenko M. H. (2020) Pravo lyuds'koyi hidnosti yak fundament prav lyudyny, mirylo vyznachennya yikh sutnosti ta kryteriy dopustymosti obmezhen' prav i svobod lyudyny [The right of human dignity as the foundation of human rights, measured the definition of their essence and the criterion of admissibility of restrictions on human rights and freedoms]. Zhurnal skhidnoyevropeys'koho prava. №79. S. 26–33. [in Ukrainian].

21. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case based on the constitutional submission of 49 People's Deputies of Ukraine regarding compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Clause 12 of Section I of the Law of Ukraine "On Amending and Recognizing Some Legislative Acts of Ukraine as Having Lost their Validity" dated December 28, 2014 No. 76 –VIII (2018). Retrieved September 27, 2022 from <https://ccu.gov.ua/dokument/5-r2018> [in Ukrainian].

22. BVerfGE 30, 173 – Mephisto. Retrieved September 27, 2022 <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv030173.html> [in German].

23. BVerfGE 35, 202 – Lebach. Retrieved September 27, 2022 <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035202.html> [in German].

24. Civil Code of Ukraine from January 16 2003, No 435-IV (2003). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). No 40–44. Art. 356. Retrieved October 31, 2021 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].

25. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Retrieved September 27, 2022 <https://www.gesetze-iminternet.de/gg/BJNR000010949.html> [in German].

26. Malyshev, B.V., Moskalyuk, O.V. Zastosuvannya norm prava (teoriya i praktyka) [Application of legal norms (theory and practice)]: Navch. posib. / Za zah. red. B.V. Malysheva. Kyiv: Referat, 2010. 260 s. [in Ukrainian].

THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE» AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF THE RIGHT OF HUMAN DIGNITY IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Mykhailo Kravchenko,

Doctor of Law, Professor at the Department of Theory and History of Law of the Institute of Law of Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman,

Senior Researcher of the Institute of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

orcid.org/0000-0002-3909-4599

m.g.kravchenko@ukr.net

Purpose. The purpose of the article consists in revealing the significance of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" for the protection of the right to human dignity in the field of public administration.

Methodology. Research methodology consists of general and special methods of scientific knowledge, and in particular: comparative, systemic-structural, formal-logical methods: deduction, induction, analysis and synthesis. Their use made it possible to analyze the investigated problem in the unity of its legal form and social content, as well as systematically and consistently approach the disclosure of the research tasks.

Results. The first section of the article describes the normative regulation of the right to human dignity at the level of Ukrainian legislation, notes the special importance of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine in revealing the content and role of this fundamental human right in the human rights system, and also emphasizes the limitations of its understanding in Ukraine, which as a result leads to the lack of protection of the right to human dignity during administrative procedures.

The second section of the article is devoted to clarifying the essence of the requirement that the public administration, when carrying out an administrative procedure, always sees a person as a subject of law. This demand is based on the right of human dignity. It prohibits turning any person into an object in state procedures, degrading his dignity to the status of a thing.

The third section of the article is devoted to the study of the mechanisms of protection of the right to human dignity, which are laid down in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". It has been proven that this Law contains a number of provisions aimed at ensuring compliance with the right to human dignity of a private person in the administrative procedure. In particular, it is about the right to be heard, the requirement for the timeliness of consideration of a private person's case by the public administration, the requirement for proportionality, the requirement for the openness of the administrative procedure and other ideas that ensure the service of the public administration to the person, his needs, rights and legitimate interests.

Conclusions. *In the conclusions to the article, it is stated that the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" establishes a qualitatively new legal basis for administrative procedure, which is focused on the needs of a private person. This novelty is reflected, first of all, in such principles of administrative procedure as: guaranteeing the right of a person to participate in administrative proceedings; timeliness and reasonable term; impartiality (impartiality) of the administrative body; good faith and prudence; proportionality; openness; presumption of legality of the person's actions and demands, etc. This Law of Ukraine is focused on the protection of a private person in the field of public administration, and first of all, on the protection of his right to human dignity from violation of the decisions, actions or inaction of the public administration.*

Key words: human dignity, public administration, administrative procedures, private person, human rights and freedoms.

ОБНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ПРИЙНЯТТЯМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Статтю присвячено з'ясуванню напрямів нормопроєктувальної та нормотворчої діяльності, необхідних для формування та сталого функціонування узгодженої системи нормативно-правових актів, що регулюватимуть адміністративну процедуру.

Метою статті є встановлення оптимальних способів новелізації існуючих нормативно-правових актів України (переважно законодавчих, але також і підзаконних), що містять окремі адміністративно-процедурні норми, у зв'язку із прийняттям загального Закону України «Про адміністративну процедуру», який повинен набути чинності наприкінці 2023 року.

Застосована у статті методологія передбачає використання наукових методів документального аналізу, порівняльного правознавства, моделювання, а також системного методу.

В результаті проведеного дослідження сформульовано загальні висновки та рекомендації суб'єктам нормопроєктувальної та нормотворчої діяльності щодо істотного оновлення існуючих нормативно-правових актів із різним обсягом адміністративно-процедурних норм у зв'язку з прийняттям загального Закону України «Про адміністративну процедуру».

По-перше, бажаними у зазначеній вище діяльності є зменшення кількості та й загалом – мінімізація нормативно-правових актів, які більшою або меншою мірою регулюють адміністративну процедуру в Україні. Така мінімізація об'єктивно знизить існуючі ризики виникнення колізій юридичних норм та потенційну правову невизначеність для численних суб'єктів правозастосування: як належних функціонально до публічної адміністрації на центральному і на місцевому рівнях, так і для приватних (фізичних та юридичних) осіб – учасників адміністративного провадження.

По-друге, збереження спеціального правового регулювання у певних сферах діяльності національної публічної адміністрації не повинно мотивуватись самою наявністю законодавчих актів чи, більше того – усталеними традиціями їх правозастосування, що на практиці межує з консерватизмом. Єдиною причиною залишення чинними певних актів спеціального законодавства із вмістом адміністративно-процедурних норм повинно бути реальне обґрунтування доцільності закріплення певних особливостей, відмінних від правил загальної адміністративної процедури.

По-третє, в обґрунтованих випадках збереження спеціальних нормативно-правових актів їх положення варто узгоджувати не лише із принципами адміністративної процедури, визначеної новим загальним Законом, але й із його новою термінологією та підходами до ключових адміністративно-процедурних інститутів. Крім того, такі акти спеціального законодавства доцільно доповнювати бланкетною нормою про субсидіарне застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо не врегульованих питань порядку прийняття та виконання адміністративних актів у відповідній сфері публічного адміністрування.

Ключові слова: загальна адміністративна процедура, спеціальне законодавство, адміністративно-процедурні норми, приведення у відповідність, узгодження нормативно-правових актів.

**Школик Андрій
Михайлович,**

*доктор юридичних
наук, професор,
професор кафедри
адміністративного
та фінансового
права Львівського
національного
університету імені Івана
Франка*
orcid.org/0000-0002-8215-2715
andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

1. Вступ

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» не означає завершення нормотворчої діяльності, спрямованої на повноцінне регулювання діяльності публічної адміністрації. Навпаки, воно є лише початком активізації вітчизняного нормотворення у цій дуже широкій сфері публічно-правових відносин.

Тому метою цієї статті є окреслення основних кроків, які повинні зробити суб'єкти нормотворчої діяльності, передусім – на загальнодержавному, але також і на місцевому рівнях, для оновлення чинних нормативно-правових актів України, які регулюють окремі аспекти адміністративної процедури.

Для досягнення названої мети дослідження поставимо такі завдання:

- встановити завдання, юридичні передумови та способи оновлення нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм;
- окреслити коло чинних нормативно-правових актів, що безпосередньо регулюють адміністративну процедуру або містять бланкетні норми;
- диференціювати на види законодавчі акти, що підлягатимуть новелізації або вилученням із правового обігу, у залежності від широти сфери правового регулювання та від ступеня існуючого правового забезпечення адміністративної процедури;
- визначити способи оновлення різних видів законодавчих актів у зв'язку з прийняттям загального Закону України «Про адміністративну процедуру».

Методологія дослідження передбачатиме використання наукових методів документального аналізу, порівняльного правознавства, моделювання та системного методу.

2. Завдання, юридичні передумови та способи упорядкування чинних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру».

Довгоочікуване серед фахівців ухвалення українським парламентом Закону «Про адміністративну процедуру» стало першим, але при тому необхідним кроком із формування повноцінного адміністративного законодавства. Набуття цим Законом чинності усуватиме

попередній стан, коли «суб'єктам управління було набагато зручніше керувати країною за відсутності чітко сформульованих правил та обмежень» (Гриценко, 2015, 49). Крім того, новий законодавчий акт заповнює численні прогалини у регулюванні діяльності публічної адміністрації, хоча його не створено на цілком порожньому місці. Адже елементи адміністративної процедури тою чи іншою мірою регулюються численними нормативно-правовими актами, як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях.

В одному з небагатьох наявних в Україні навчальних посібників з адміністративної процедури було виділено принаймні чотири види нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм: три види законодавчих (загальні, рамкові, спеціальні) та різного рівня підзаконні акти, починаючи від постанов Кабінету Міністрів України та завершуючи рішеннями місцевих рад та їх виконавчих комітетів. (Бойко, 2019, 18). Усі ці нормативно-правові акти необхідно привести у відповідність із новим Законом «Про адміністративну процедуру». При тому найскладніше завдання стоїть саме на законодавчому рівні, де діятимуть акти формально однакової юридичної сили – можливість виникнення колізій у правозастосуванні тут є найвищою.

Оновлення численних підзаконних нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм також є важливою та потрібною роботою для суб'єктів нормотворення, особливо з огляду на існуючу пострадянську традицію публічних службовців керуватись передусім деталізованими інструкціями, тобто, підзаконними актами по суті найнижчого юридичного рівня. Однак при виникненні публічно-правового спору тут принаймні можна однозначно застосовувати акт вищої юридичної сили - закон.

Базово завдання із упорядкування чинних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» дещо визначені у його розділі IX «Прикінцеві та перехідні положення». Зокрема, тут передбачено:

1) зміну до загального Закону України «Про звернення громадян» щодо пріоритетного застосування норм Закону «Про адміністративну процедуру» при вирішенні заяв (клопотань) та скарг громадян;

2) викладення у новій редакції кількох статей процедурного змісту із відомого рамкового Закону України «Про адміністративні послуги»;

3) зобов'язання Кабінету Міністрів України протягом року подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із Законом «Про адміністративну процедуру»;

4) зобов'язання Кабінету Міністрів України та підпорядкованим структурам протягом півтора року прийняти або оновити нормативні акти органів виконавчої влади, що впливає із Закону «Про адміністративну процедуру».

За таким задумом законодавця, до моменту планованого наприкінці 2023 року набуття чинності Законом «Про адміністративну процедуру», інші

нормативно-правові акти будуть узгоджені із його вимогами та положеннями. Проте спробуємо детальніше розібрати кожен із цих пунктів з погляду його змісту та реальності втілення у життя.

По-першому: ще два роки тому, до прийняття загального Закону «Про адміністративну процедуру» нами відзначалась недостатність, а точніше – половинчастість запропонованого формулювання про фактичне збереження чинності Закону України «Про звернення громадян», хоча й із застосуванням уже нового Закону «Про адміністративну процедуру» щодо заяв і скарг. З метою уникнення потенційного вибіркового застосування норм, ще тоді пропонувалась повна втрата чинності Законом «Про звернення громадян», а також розробка та ухвалення замість нього цілком нового законодавчого акта про петиції (Школик, 2020, 283).

Щодо другого пункту: пропонувану у «Прикінцевих та перехідних положеннях» новелізацію кількох статей рамкового Закону України «Про адміністративні послуги» варто розглядати як першу спробу законодавця узгодити його положення із принципами адміністративної процедури. Однак тут зауважимо, що не усі адміністративно-процедурні норми цього законодавчого акта оновлено. Наприклад, відсутня будь-яка зміна статті 10 Закону «Про адміністративні послуги» щодо строків, які достатньо детально регулюються у новому Законі «Про адміністративну процедуру» і таким чином, залишається ризик потенційного збігу правових норм. Тому, подібно до першого пункту, наша рекомендація зводиться до істотнішого перегляду положень Закону «Про адміністративні послуги» та вилучення із нього усіх адміністративно-процедурних норм зовнішнього спрямування.

Третій пункт із вищенаведеного переліку загалом формулює правильний напрям нагальної законопроектної діяльності, спрямованої на приведення законодавчих актів у відповідність із Законом «Про адміністративну процедуру» та покладає обов'язок на Уряд України забезпечити це протягом одного року. Жодної іншої конкретизації тут немає – передусім тут, очевидно, йдеться про спеціальні законодавчі акти із вмістом адміністративно-процедурних норм, але також і про рамкові, наприклад, Закон України «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». На визначенні кола таких законодавчих актів та обсягу необхідного втручання законодавця зупинимось у наступних параграфах цієї публікації.

Накінець, у четвертому пункті передбачено ще одне нормотворче зобов'язання для органів державної виконавчої влади - оновити власні нормативно-правові акти, виходячи з вимог Закону України «Про адміністративну процедуру». Повністю підтримуючи цей напрям, лише зауважимо, що законодавець тут також не врахував нашу рекомендацію дворічної давності у частині доповнення цього Закону окремим пунктом щодо відповідного обов'язку органів місцевого самоврядування (Школик, 2020, 280), на рівні яких буде необхідно істотно новелізувати існуючі нормативно-правові акти.

Дещо підсумовуючи, існуюча редакція «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України «Про адміністративну процедуру», яка на цьому етапі визначає основу для оновлення нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм, не уникне чималого коригування.

У частині залучених до цієї нормопроєктувальної роботи суб'єктів зазначимо, що покладання обов'язків у цій частині лише на органи виконавчої влади є лише частково виправданим. Оскільки обсяг такої роботи є чималим, окремі депутати чи навіть депутатські фракції мали б бути до неї долучені також. Поза тим, необхідність активного залучення до нормопроєктувальної та нормотворчої діяльності і органів місцевого самоврядування теж не викликає сумнівів, хоча із врахуванням обмежених людських ресурсів, особливо у невеликих територіальних громадах.

Юридично закріпленою передумовою та своєрідним орієнтиром оновлення змісту нормативно-правових актів України за чинною редакцією Закону України «Про адміністративну процедуру» є його частина друга статті 3, згідно з якою особливості адміністративного провадження для окремих категорій справ повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним у цьому Законі. Таке формулювання залишає чималий рівень дискреції для уповноважених суб'єктів нормотворення, що загалом є об'єктивним явищем. Проте у контексті становлення системного та внутрішньо узгодженого адміністративно-процедурного законодавства ця формула вимагатиме постійного тлумачення і однакове її використання на цьому етапі виглядає непростим для реалізації у нормотворчій діяльності.

У кожному випадку реалізація завдання приведення у відповідність нормативно-правових актів України із визначеними у загальному Законі принципами адміністративної процедури може бути здійснена трьома основними способами і, зокрема:

- 1) повним вилученням з правового обігу певних нормативно-правових актів;
- 2) вилученням із чинних нормативно-правових актів усіх адміністративно-процедурних норм та заміну їх положенням про регулювання цих питань загальним Законом України «Про адміністративну процедуру»;
- 3) істотним оновленням адміністративно-процедурних норм певних актів та узгодження їх із вимогами Закону «Про адміністративну процедуру».

Два перші способи оновлення існуючих нормативно-правових актів є відносно простими в реалізації, а от третій вимагатиме значно більших зусиль. Тут наведемо аналогію до сфери будівництва, у якій новий об'єкт вважається легшим для реалізації, чим реконструкція/реставрація існуючого. Однак у нашому випадку, коли прямо передбачено можливість спеціального регулювання адміністративної процедури, юридичну новелізацію необхідно буде проводити і третім способом, на чому зупинимось детальніше згодом.

3. Аналіз чинних нормативно-правових актів та їх види у залежності від ступеня вмісту адміністративно-процедурних норм.

Перед переходом до аналізу нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм варто їх ідентифікувати. Як зазначає співавтор Закону України «Про адміністративну процедуру» В. Тимошук, щоб цей акт став реальним загальним законом, тим паче основою для всіх спеціальних процедур, будуть потрібні зміни в десятки (а може й більше) інших законів. Це робота для уряду й парламенту на тривалий період (Тимошук, 2021, 39). Понад це, потенційна кількість лише законодавчих актів із вмістом адміністративно-процедурних норм в експертному середовищі оцінюється на рівні чотирьохсот. Така цифра вражає, але не варто її лякатись: у багатьох чинних спеціальних законодавчих актах процедурним аспектам діяльності різних адміністративних органів фактично не приділено уваги, інакше кажучи, зміни будуть незначними.

З іншого боку, у межах цієї публікації немає особливого сенсу наводити перелік законодавчих, а тим більше – підзаконних нормативно-правових актів, які тою чи іншою мірою стосуються адміністративної процедури, з огляду на їх численність. Об'єктивно цю роботу можуть краще виконати юридичні підрозділи уповноважених суб'єктів нормотворення: міністерств у відповідних сферах публічного адміністрування та органів місцевого самоврядування. А от нашим завданням буде виділення окремих типів нормативно-правових актів, у залежності від ступеня регулювання ними тих чи інших елементів адміністративної процедури. Дещо заходячи наперед зазначимо, що ступінь такого правового регулювання у чинних нормативно-правових актах відрізняється кардинально: від бланкетних норм із посиланням на інший нормативно-правовий акт до доволі детальної регламентації адміністративної процедури. Поряд із цим, з огляду на згадану більшу ймовірність виникнення колізій у правозастосуванні між загальним Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими актами законодавчого рівня, зосередимо свою увагу саме на останніх.

Умовно існуючі законодавчі акти, у залежності від ступеня вмісту адміністративно-процедурних норм можна поділити на три групи:

1) законодавчі акти, у яких практично *відсутні* адміністративно-процедурні норми та міститься посилання на інші нормативно-правові акти (переважно – підзаконні), якими регулюється відповідна процедура.

Наприклад, у пункті п'ятому статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» зазначено, що «Правила проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання» затверджуються Міністерством юстиції України. Крім того, особливості проведення державної реєстрації актів цивільного стану дипломатичними представництвами і консульськими установами України визначаються Консульським статутом України та відповідною інструкцією (ЗУ «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», 2010).

2) законодавчі акти, у яких врегульовано *окремі аспекти* адміністративної процедури. У цій групі можна виділити внутрішню градацію: від одного аспекту (дуже часто це строки прийняття рішень) до кількох, але у будь-якому випадку адміністративна процедура тут регулюється лише частково, навіть вибірково.

Наприклад, стаття 6 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» містить кілька норм процедурного характеру:

- строк розгляду документів, необхідних для призначення державної допомоги сім'ям з дітьми уповноваженим органом;
- правило обґрунтування рішення про відмову у наданні державної допомоги із зазначенням її причин;
- вимога зазначення порядку оскарження рішення про таку відмову;
- строк для видачі чи надіслання заявникові прийнятого рішення (ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», 1992).

Іншим подібним прикладом є регулювання окремих аспектів адміністративної процедури у Законі України «Про благоустрій населених пунктів», в якому передбачено елементи процедури прийняття такого виду адміністративних актів як дозвіл на порушення об'єктів благоустрою. Стаття 26-1 цього законодавчого акта містить норми про:

- спеціальний строк для видачі такого дозволу;
- підстави для відмови у видачі дозволу та вимогу її обґрунтування;
- анулювання дозволу (відкликання за термінологією загального Закону України «Про адміністративну процедуру»);
- беззмислове, хоча й позірне позитивне положення, що «відмову у видачі дозволу може бути оскаржено в установленому порядку» (ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», 2005).

Крім того, у названому Законі знаходимо посилання до підзаконного акта, яким деталізується порядок видачі зазначеного дозволу – Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України. Подібний комбінований спосіб регулювання спеціальної адміністративної процедури у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах не є рідкістю, а швидше правилом у вітчизняній правовій системі.

3) законодавчі акти, у яких адміністративна процедура регулюється достатньо *детально*, хоча прогалини у правовому забезпеченні залишаються. Понад це, чимало адміністративно-процедурних норм таких актів не відповідають вимогам загального Закону України «Про адміністративну процедуру».

Наприклад, у Податковому кодексі України адміністративна процедура регулюється значно комплексніше у порівнянні з попередніми прикладами із законодавства, охоплюючи:

- порядок проведення перевірок різних типів (статті 76–80), що в інспекційній процедурі за змістом відповідає першим стадіям загальної адміністративної процедури;
- строки проведення виїзних перевірок (стаття 82);
- засоби доказування в інспекційній процедурі – матеріали, які є підставами для висновків під час проведення перевірок (статті 83–84);
- підстави прийняття та види процедурних рішень (акт та довідка) для оформлення результатів документальних планових перевірок (стаття 86);
- загальні вимоги до податкових повідомлень – рішень (які є адміністративними актами за загальним Законом «Про адміністративну процедуру»), податкових вимог та інших документів, адресованих контролюючим органом платнику податків (стаття 42);
- норма про можливість скасування рішення контролюючого органу органом вищого рівня під час проведення процедури його адміністративного оскарження (стаття 55);
- досить детальне регулювання адміністративного оскарження (стаття 56).

Цей вибірковий перелік адміністративно-процедурних норм у Податковому кодексі України показує, що у цій сфері обсяг законодавчого забезпечення є дуже високим, хоча й не охоплює усіх аспектів, урегульованих в загальному Законі «Про адміністративну процедуру». Поза тим, навіть у даному прикладі не обійшлося без деталізації адміністративно-процедурних норм у підзаконних нормативно-правових актах. Пунктом 56.23.2 Податкового кодексу передбачено, скарга на рішення про відмову у реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних розглядається у відповідному Порядку, затверджені постановою Кабінету Міністрів України (Податковий кодекс, 2010).

Зважаючи на описану різноманітність існуючих законодавчих актів із змістом адміністративно-процедурних норм, об'єктивно відрізнятиметься обсяг їх потенційного оновлення.

4. Диференціація обсягу оновлення нормативно-правових актів та його основні напрями.

Виходячи з попереднього аналізу та умовного поділу законодавчих актів, наші рекомендації щодо обсягу їх доцільного оновлення зводяться до наступного.

Усю *першу* описану групу законодавчих актів із мінімальним змістом адміністративно-процедурних норм варто доповнити бланкетною нормою такого змісту «порядок прийняття рішень щодо ... (у сфері...) регулюється Законом України «Про адміністративну процедуру». Не можна виключати, що у певних сферах зберігатиметься доцільність деталізації певних адміністративно-процедурних норм у підзаконних актах. Однак така деталізація повинна бути обґрунтована необхідністю закріплення певних особливостей, а також відповідати загальному Закону. Інакше кажучи, усі (*sic!*)

підзаконні нормативно-правові акти із вмістом адміністративно-процедурних норм повинні бути викладені у нових редакціях.

Подальше існування *другої* групи законодавчих актів із регулюванням окремих аспектів адміністративної процедури, на наш погляд, не є у більшості випадків виправданим. Адже воно було зумовлено тогочасними поверховими знаннями розробників відповідних актів про сутність та мету правового регулювання адміністративної процедури. Тут є три варіанти для оновлення:

1) перевести у першу групу, вилучивши усі адміністративно-процедурні норми та зробивши згадане вище посилання на загальний Закон;

2) за дійсної необхідності залишити окремі адміністративно-процедурні приписи та додати речення «усі інші аспекти порядку прийняття рішень щодо ... (у сфері...) регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру»;

3) повноцінно врегулювати відповідну спеціальну адміністративну процедуру на основі вимог загального Закону, тобто, перевести у третю із названих вище груп.

Загалом наша позиція зводиться до мінімізації другої групи і пріоритетного переведення відповідних законодавчих актів у першу групу. Адже кожен випадок збереження спеціального акта із вмістом адміністративних норм, тим більше із частковим чи половинчастим регулюванням зберігає загрозу виникнення колізій із загальним Законом «Про адміністративну процедуру». Адже правила вирішення колізій нерідко є взаємно суперечливими, що спостерігаємо також в існуючій версії українського законопроекту «Про правотворчу діяльність».

Найскладнішим є визначення оптимальних способів оновлення *третьої* групи законодавчих актів, у яких адміністративна процедура регулюється досить детально. Останнє словосполучення «досить детально» показує, що ці законодавчі акти усе-таки не охоплюють усіх аспектів адміністративної процедури. Наприклад, практично у жодному чинному законодавчому акті не знайдемо норм, присвячених виконанню адміністративних актів. Тому навіть у випадку відносно детального регулювання спеціальної адміністративної процедури, залишаються окремі прогалини, які треба буде заповнювати субсидіарним застосуванням відповідних норм загального Закону України «Про адміністративну процедуру». Інший спосіб – дублювати норми останнього у спеціальному законодавчому акті, але це не виглядає ефективним.

З огляду на наведене, у разі обґрунтованого збереження спеціальних законодавчих актів із детальним адміністративно-процедурним регулюванням, варто орієнтуватись на дві речі:

– термінологія та підходи до ключових адміністративно-процедурних інститутів повинні бути переглянуті та приведені у відповідність із загальним Законом та, передусім, його принципами;

– такі законодавчі акти варто доповнити бланкетною нормою «не врегульовані цим Законом питання порядку прийняття та виконання рішень щодо ... (у сфері...) регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру».

Майбутні основні напрями оновлення нормативно-правових актів, по великому рахунку, відповідають ключовим новаціям загального Закону України «Про адміністративну процедуру», які або взагалі відсутні в існуючих джерелах права або ж викладені дещо по-іншому. У правовій літературі уже виділено найпоширеніші проблеми спеціального законодавства, які потрібно усунути. Це, зокрема:

- різні підходи до набуття чинності адміністративних актів (переважно закріплено правило «з моменту прийняття», а не з моменту доведення з відома особи); різні вимоги до самого адміністративного акта (не завжди є вимоги мотивування негативного акта, і ще рідше – вимога вказівки порядку оскарження);

- взагалі не передбачено процедури адміністративного оскарження, а тільки судове;

- встановлені різні терміни для оскарження;

- всупереч стандартам заслуховування і принципу офіційності закріплені прості формальні підстави для відмови у задоволенні заяви суб'єкта звернення. (Тимошук, 2021, 40).

Цей перелік можна безпідставно продовжувати, але навіть у пропонованому варіанті він орієнтує нормопроектувальників на обов'язкові для майбутнього оновлення спеціальних нормативно-правових актів питання.

5. Висновки

Підсумовуючи проведений аналіз поточного стану адміністративно-процедурного законодавства та способів оновлення різних видів нормативно-правових актів у зв'язку з прийняттям загального Закону України «Про адміністративну процедуру», наші рекомендації зводяться до наступного.

По-перше, загальною рекомендацією для суб'єктів нормотворчої діяльності є зменшення кількості, а ще краще – мінімізація нормативно-правових актів, які більшою або меншою мірою регулюють адміністративну процедуру. Така мінімізація об'єктивно зменшить існуючі ризики виникнення колізій юридичних норм та потенційну правову невизначеність для суб'єктів правозастосування.

По-друге, збереження спеціального правового регулювання у певних сферах діяльності публічної адміністрації не повинно мотивуватись самою наявністю законодавчих актів та усталеними традиціями їх застосування, що межує з консерватизмом. Єдиною причиною чинності актів спеціального законодавства із вмістом адміністративно-процедурних норм повинно бути реальне обґрунтування доцільності закріплення певних особливостей, відмінних від правил загальної адміністративної процедури.

По-третє, в обґрунтованих випадках збереження спеціальних нормативно-правових актів варто приводити їх у відповідність не лише із принципами адміністративної процедури, визначеної загальним Законом, але й повністю узгодити термінологію та підходи до ключових адміністративно-процедурних інститутів. Крім того, такі акти спеціального законодавства потрібно

доповнювати бланкетною нормою про субсидіарне застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо не врегульованих питань порядку прийняття та виконання адміністративних актів у відповідній сфері публічного адміністрування.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямку мали б деталізувати здійснені нами юридичні узагальнення в конкретних нормативно-правових актах, що регулюватимуть адміністративну процедуру.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура: навч. посіб./ І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова О.М, А.М. Школик. За заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2019. 206 с.
2. Загальне адміністративне право: підручник / За заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
3. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні // Право України. 2021. № 10. С. 28–43.
4. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса: Гельветика, 2020. 306 с.

References:

1. Boiko I (red., 2019) Administratyvna protsedura: navchalnyi posibnyk [Administrative procedure] Kharkiv : Pravo. [in Ukrainian]
2. Hrytsenko I (red., 2015) Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk [General administrative procedure]. Kyiv : Yurinkom Inter. [in Ukrainian]
3. Tymoshchuk, V. (2021). Teretychni i praktychni vyklyky zahalnoyi administratyvnoyi protsedury v Ukraini, [Theoretical and practical challenges of formation of general administrative procedure in Ukraine]. Pravo Ukrainy, no. 10, pp. 28–43. [in Ukrainian]
4. Shkolyk A, (2020) Administratyvno-protsedurne zakonodavstvo ta yoho systematyzatsiia [Administrative procedure legislation and its systematization]. Odesa: Helvetyka. [in Ukrainian]

UPDATE OF REGULATORY AND LEGAL ACTS IN CONNECTION WITH THE ADOPTION OF THE LAW OF UKRAINE «ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

Andriy Shkolyk,

*Doctor of legal Sciences, Professor, Professor at the Department of Administrative
and Financial Law of the Ivan Franko National University of Lviv*

orcid.org/0000-0002-8215-2715

andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

The purpose of the article is to establish optimal ways of amending the existing normative legal acts of Ukraine (mainly legislative, but also by-laws) containing separate administrative procedural norms, due to the recent adoption of the general Law of Ukraine «On Administrative Procedure», which should enter into force at the end of 2023.

The methodology used in the article involves the use of scientific methods of documentary analysis, comparative jurisprudence, modeling, as well as the system method.

As a result of the conducted research, general conclusions and recommendations were formulated

for the subjects of norm-designing and norm-making activities regarding the significant update of existing legal acts with different scope of administrative procedural norms in connection with the adoption of the General Law of Ukraine «On Administrative Procedure».

First of all, in the above-mentioned activity, the reduction of the number and, in general, the minimization of normative legal acts, which to a greater or lesser extent regulate the administrative procedure in Ukraine, are desirable. Such minimization will objectively reduce the existing risks of conflicts of legal norms and potential legal uncertainty for numerous subjects of law enforcement, both for functionally belonging to the public administration at the central and local levels, and for private (natural and legal) persons – participants in administrative proceedings.

Secondly, the preservation of special legal regulation in certain spheres of activity of the national public administration should not be motivated by the mere existence of legislative acts or, moreover, by established traditions of their enforcement, which in practice borders on conservatism. The only reason for leaving certain acts of special legislation with the content of administrative-procedural norms in force should be a real justification of the feasibility of enshrining certain features, different from the rules of general administrative procedure.

Thirdly, in justified cases of preservation of special regulatory legal acts, their provisions should be coordinated not only with the principles of administrative procedure defined by the new General Law, but also with its new terminology and approaches to key administrative procedural institutions.

Key words: general administrative procedure, special legislation, administrative-procedural norms, alignment, coordination of normative legal acts.

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТАХ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ТА ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Мета. Мета статті полягає в тому, щоб на основі доктрин адміністративного права критично проаналізувати місце й роль, передові положення й недоліки Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема щодо розвитку на його основі теорії адміністративного права воєнного стану.

Методи. При формуванні узагальнень та висновків статті було використано систему методів наукового пізнання. Метод системного аналізу дав можливість виявити місце і роль Закону України «Про адміністративну процедуру» в системі джерел права та публічному адмініструванні. Діалектичний філософський метод допоміг критично його дослідити. Формально-догматичний метод забезпечив аналіз його положень. Індуктивний метод у поєднанні зі способами прогнозування дав можливість визначити напрями вдосконалення теорії адміністративного права сектору безпеки й оборони України в умовах воєнного стану.

Результати. Сучасна теорія адміністративного права України є такою, що відповідає європейським цінностям. Вона ввібрала в себе кращі взірці теорії адміністративного права Німеччини, Франції, деяких інших держав-членів ЄС. Характеризується людиноцентризмом, чинниками демократизму та розбудовується на основі принципу верховенства права.

Досягнувши певної якості з погляду засад європейських цінностей, теорія адміністративного права України не стала догматичною. Вона продовжує системно розвиватися еволюційним шляхом щодо забезпечення супроводу всіх публічних секторів, сфер і галузей публічного адміністрування. Критично відзначено, що в базатях аспектах теорія адміністративного права відстає від вимог (практики) воєнного стану. Від українських учених-адміністративістів військовослужбовці сил безпеки й оборони, громадянське суспільство та публічний апарат держави вимагає дати відповіді на низку вагомих викликів щодо волонтерства, співвідношення публічного адміністрування захисту воєнної та державної таємниці та свободи слова, забезпечення дисципліни у підрозділах сил безпеки й оборони, особливостей публічного адміністрування на тимчасово окупованих територіях, забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб, особливостей добору кандидатів на публічні посади в умовах воєнного стану та ін. В Україні існують усі умови для вирішення цих проблем, адже за час незалежності створені та успішно функціонують понад 15 потужних наукових шкіл адміністративного права.

Закон України «Про адміністративну процедуру» не змінив за сутністю теорію адміністративного права України. Проте його норми по-новому й більш рельєфно червоною ниткою будуть наповнювати всю наявну матерію адміністративного права. Перемога України у війні за незалежність – безкомпромісна, адже Український народ не може допустити повторення голодомору 1932/1933рр., інших видів вбивства, калічення та знущань рашистів над усім українським. Одночасно не допустить цього

їй демократична міжнародна спільнота. Проливаючи кров, українські солдати воюють не тільки за громадян України, але й за всі народи ЄС, практично весь демократичний світ, захищаючи їх від тоталітаризму. Тому Україна отримує допомогу зброєю та публічними фінансами від десятка держав (найбільше від США) не як подання жебраку, а як нації, яка самотужки обороняє від рашистів цінності всього демократичного світу.

Воєнний стан забезпечується на основі різних норм публічного права, головну роль серед яких поряд із конституційними відіграють норми адміністративного права. Відповідно правотворча та правозастосовна діяльність публічної адміністрації набуває більшого адміністративно владного характеру, що вимагає по-новому поглянути на теорію адміністративного права, яка має розкривати засади для ефективного відбиття військової агресії російсько-терористичних військ в Україні. Провідним при цьому є те, що воєнний стан не має призводити до порушення прав і свобод громадян, а тільки може мінімально їх обмежувати в об'єктивно необхідних межах.

Велике значення в цьому має забезпечення засад, а якщо війна затягнеться – то й безпосередньо норм нового Закону України «Про адміністративну процедуру». Він зайняв своє невід'ємне місце в системі основних джерел адміністративного права. Цей Закон за задумом творців адміністративної реформи має бути віднесений до другої книги умовного «Адміністративного кодексу України» (практично зводу законів основних джерел адміністративного права), до якої крім нього входить КУпАП (книга 1), КАСУ (книга 3), Закон України «Про запобігання корупції» та правила етичної поведінки (книга 4), які затверджені підзаконними нормативно-правовими актами адміністративних органів для різних видів публічної адміністрації за галузевою ознакою. Закон України «Про адміністративну процедуру» декларував декілька доктринальних категорій, які вже широко вживалися в науковій та навчальній літературі з адміністративного права. Відчувається, що автори законопроекту використали доктринальні праці українських вчених. Серед новел категорійного законодавчого опису слід відзначити прямо сформоване розуміння адміністративного органу; публічного інтересу; адміністративного акта; функції публічної адміністрації. Не з усім законодавчо прописаним змістом названих категорій ми не можемо погодитися в повному обсязі, проте підкреслюємо, що вони є знаковим позитивним кроком у формуванні на високому рівні засадничих норм адміністративного права.

Висновки. Теорія адміністративного права України в контекстах Закону України «Про адміністративну процедуру» та воєнного стану в Україні базується на європейських цінностях та характеризується людиноцентризмом, чинниками демократизму, панування принципу верховенства права, спеціальними засадами щодо відбиття повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну. Закон України «Про адміністративну процедуру» зайняв своє невід'ємне місце в системі зведення основних джерел адміністративного права – умовного «Адміністративного кодексу України». Його засадничі положення є досконалими, адже законодавець в них практично легалізував нормами Закону доктринальні розробки українських учених. Проте вчені-адміністративісти залишаються в боргу перед героями-воєками Збройних сил України, інших сил безпеки й оборони, волонтерами, біженцями, тимчасовими переселенцями, адже ще не виробили теорію адміністративного права для періоду воєнного стану.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне право, Адміністративний кодекс України, воєнний стан, волонтер, публічна адміністрація, європейські цінності, закон, Збройні сили України, оборона України, принцип верховенства права, теорія.

Галунько Валентин Васильович,

доктор юридичних наук,
професор,
голова ГО «Академія
адміністративно-правових наук»,
професор кафедри
адміністративного права,
інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Національного університету
«Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-1619-5028
arshm@ukr.net

1. Вступні пояснення

Теорія адміністративного права України взірця 2022 року характеризується чинниками демократизму, панування принципу верховенства права, повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну, базується на європейських цінностях і принципах належного врядування.

Аналіз юридичної літератури з адміністративного права країн-членів ЄС дає підстави стверджувати, що теорія сучасного адміністративного права України входить у гідну сім'ю собі подібних.

На наш погляд, теорія адміністративного права ще не досягла своєї досконалості, проте системно спроможна забезпечити супровід усіх публічних секторів, сфер і галузей публічного адміністрування на засадах принципу верховенства права. Квінтесенцією є те, що публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян, бізнесу, інших недержавних осіб у контексті забезпечення публічного інтересу – неприватного та некорпоративного.

Читачі можуть запитати: чому не все так добре у нас в системі публічного адміністрування на практиці? Дійсно, практика правозастосування відстає від передової вітчизняної теорії адміністративного права. Наше суспільство навіть в умовах війни стрясають корупційні скандали (3), «зради» серед публічних службовців (16), відстоювання чиновниками корпоративних, а не публічних інтересів під гаслом захисту державних (9). Але відповідь тут проста: сучасна теорія адміністративного права ще не впроваджена в деяких аспектах у правотворчість, у багатьох – у розпорядчу, а ще більше – у виконавчу діяльність суб'єктів публічної адміністрації.

Крім того, потрібно критично відзначити, що в більшості аспектів теорія адміністративного права відстає саме від вимог (практики) воєнного

стану. Адже виникають нові чинники та негативні виклики, на які українські вчені-адміністративісти не дали відповідей. Зокрема це питання: наукового узагальнення на рівні теорії адміністративного права провідного місця інституту волонтерства в системі публічного адміністрування; соціального та іншого захисту родичів загиблих героїв, інвалідів та учасників війни; оптимального співвідношення публічного адміністрування захисту воєнної та державної таємниці й проблеми свободи слова; запобігання корупції; ефективного забезпечення дисципліни в підрозділах Збройних сил України та інших силах безпеки й оборони; особливостей публічного адміністрування за законодавством України на тимчасово окупованих територіях; забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб; допомоги правоохоронним органам у фіксуванні воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду щодо Українського народу, які здійснюються конкретними особами російсько-терористичних військ в Україні; особливостей добору кандидатів на публічні посади в умовах закритості публічної інформації та адміністративних рішень в умовах воєнного стану й ін.

Усі вони вимагають системного вирішення, адже навіть найбільш професійний, талановитий та працьовитий учений самотужки в короткий строк зробити це не спроможний. Потрібна узгоджена праця багатьох. І в Україні для цього є всі наявні підстави.

Існує низка потужних наукових шкіл учених, які утверджувались роками на традиціях європейського адміністративного права та спеціалізувались на певній проблематиці вітчизняного адміністративного права. Наведемо головних лідерів у галузі адміністративного права в алфавітному порядку, щоб уникнути звинувачень в суб'єктивному ранжуванні: Володимир Бевзенко, Анатолій Берlach, Юрій Битяк, Любов Біла-Тіунова, Олександр Буханевич, Петро Діхтієвський, Серій Ківалов, Тетяна Коломосьць, Валерій Колпаков, Анатолій Комзюк, Володимир Курило, Оксана Кузьменко, Роман Мельник, Олександр Музика, Сергій Петков, Ольга Правоторова, Дмитро Примаченко, Олександр Світличний, Семен Стеценко та ін. В українських наукових школах творять теорію адміністративного права, і це роблять головні, провідні та молоді перспективні вчені-адміністративісти.

Разом учені при певному погодженні своїх зусиль – це значна наукова та громадська сила, яка може вирішувати чимало викликів, які стоять перед Українським народом, через творення прогресивної теорії адміністративного права, навчання, виховання за нею студентів. Адже значна кількість із них через певний час стануть державниками, публічними чиновниками органів та низовому, середньому та вищому рівні. Уже зараз понад 90 відсотків українських чиновників отримали вищу освіту в незалежній Україні, навчаючись в українських професорів і доцентів відповідного фаху.

Іншими словами, більшість українських чиновників, які перебувають при владі, потрапляли під навчально-психологічний вплив вітчизняного

професорсько-викладацького складу. Відповідно коли професор критикує конкретного чиновника за погану, непрофесійну працю чи негідні етичні вчинки, він опосередковано критикує нас усіх (професорів) та самого себе за погано здійснену навчально-виховну роботу. Це не означає утвердження стану кругової поруки, а потребує аналізувати помилки в навчальній та виховній роботі студентів, після чого коректувати авторські навчальні й виховні програми, методику викладання та оцінювання.

Звертаючись до загального виклику наукової, навчальної, розпорядчої та виконавчої імплементації – Закону України «Про адміністративну процедуру», треба підкреслити, що його ухвалення й подальший вступ у законну силу практично завершує адміністративну реформу, яка розпочалась 1998 року в Україні й ініціатором якої був професор В. Авер'янов. На наш погляд, аналізований Закон увібрав кращі теоретичні напрацювання українських учених-адміністративістів, значна частина з яких уже була імплантована в інших законах.

Закон України «Про адміністративну процедуру» не змінює за сутністю чинну систему адміністративного права України, яка в теоретичному аспекті є людиноцентристською та такою, що відповідає принципу верховенства права і принципам належного врядування. Проте його норми по-новому, більш рельєфно будуть поступово наповнювати всю наявну матерію адміністративного права як засадничі, інструментарні, особливі та спеціальні інститути адміністративного права. Іншими словами, процес імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» буде тривалим і таким, що еволюційно буде змінювати теорію адміністративного права. Не заперечуючи того, що потреба його вступу в законну силу 15 грудня 2023 р. буде вимагати від Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування напруженої, швидкої правотворчої та організаційно-правової роботи.

2. Завдання, які стоять перед публічною адміністрацією в умовах воєнного стану

Найстрашнішим викликом, з яким після 20-х років ХХ століття вперше стикається держава Україна, є повномасштабне вторгнення російсько-терористичних військ в Україну, що розпочалось 24 лютого 2022 року в ході війни за Незалежність Українського народу, що ведеться з 2014 року. Незважаючи на всю трагічність ситуації, сьогоденна Україна значно відрізняється (позитивно) від УРН 1917–1920 рр. Тридцять років незалежності сформували нову Українську націю. Вісім років війни – нові Збройні сили України. Світова спільнота вже не уявляє європейський та й світовий простір без держави України, народ якої самотужки бореться проти світового зла за підтримки зброєю й фінансами від великої кількості держав, найбільше – США.

Перемога України в цій війні – безкомпромісна для громадян України, адже дозволити повторення голодомору 1932/1933 рр., інших видів убивства,

калічення та знущань рашистів українське суспільство вже не може. Не допустить цього й демократична світова спільнота, адже на полі бою в Україні йде оборона не тільки українського народу, однак і всіх держав-членів ЄС та практично всього демократичного світу від тоталітаризму та грубого порушення норм міжнародного права. Тобто наш воєнний опір російсько-терористичним військам розглядається як війна між добром (Україна) і злом (російська федерація).

На жаль, в умовах війн людство завжди жило і буде ще довго жити, можливо й вічно. Тим самим будь-яка держава та її громадяни мають розуміти, що ніхто не може бути застрахований від військових дій, від загарбання їх земель, від знищення та приниження громадян іншими державами та військово-терористичними утвореннями.

До війни кожному громадянину України й вітчизняному публічному апарату варто було готуватися, виділяти достатні публічні фінанси для військового сектору, практично всім громадянам уміти захищати свою Вітчину як за професійним вибором, так і в загонах територіальної й самооборони, гуманно користуватись успіхами перемоги й мужньо переносити поразку.

Коли Росія розпочала повномасштабне вторгнення в Україну, було оголошено воєнний стан (16), в умовах якого наше українське суспільство та українська держава функціонують до сьогодні.

Поряд із засадничими нормами конституційного права воєнний стан забезпечується насамперед за допомогою інструментарних норм адміністративного права на основі теорії адміністративного права. Усе це не скасовує природні та прописані в Конституції права і свободи людини й громадянина, хоча деякі з них тимчасово обмежуються. Правозастосовна діяльність публічної адміністрації рельєфно набуває більшого адміністративного владного характеру.

Відповідно потрібно по-новому поглянути на теорію адміністративного права, що має розкривати засади для ефективного відбиття військової агресії російсько-терористичних військ в Україні. Разом із тим воєнний стан не має призводити до порушення прав і свобод громадян, а тільки може мінімально їх обмежувати в об'єктивно необхідних межах, не призводити до політичних переслідувань під гаслами боротьби з агресором. Неприпустимим є також порушення прав журналістів на критику публічної влади, якщо при цьому не розкривається інформація, що містить державну й військову таємницю. Також залишаються актуальними і навіть ще більш болючими для суспільства питання запобігання корупції. Річ у тім, що певні ділки від публічної влади намагаються створити і в таких умовах схеми корупційного збагачення, гальмують створення незалежних антикорупційних органів, намагаються впливати на НАСУ, САП, ДБР, судову владу, керувати антикорупційною діяльністю в ручному режимі за принципом «друзям усе – закону в опозицію».

Велике значення в забезпеченні прав і свобод громадян в умовах воєнного стану мають відіграти засади, а якщо війна затягнеться – то й безпосередньо норми нового Закону України «Про адміністративну процедуру». Проаналізуємо їх.

3. Місце і роль Закону України «Про адміністративну процедуру» в системі джерел адміністративного права

За задумом творців адміністративної реформи в Україні (1998р.), у систематизованому вигляді всі основні джерела адміністративного права мали бути зведені в узагальненому «Адміністративному кодексі України» у вигляді чотирьох томів (або книг), де мали б кодифікований характер і називалися б кодексами. Орієнтовна структура проекту Адміністративного кодексу мала включати: 1) Кодекс про адміністративні проступки; 2) Адміністративно-процесуальний кодекс; 3) Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс; 4) Кодекс загальних правил поведінки державних службовців (8).

Наполеглива робота не одного покоління європейсько орієнтованих учених-адміністративістів за більш ніж двадцять років та оновлення депутатів Верховної Ради України як органу законотворчості, Президента та Кабінету Міністрів України як суб'єктів законодавчої ініціативи, які вже в переважній більшості отримали вищу освіту в Україні, призвели до того, що задум авторів адміністративної реформи загалом реалізовано. Зрозуміло, що тотожності запланованих заходів та отриманих результатів не досягнуто, адже досягти повного виконання плану неможливо у будь-якій галузі суспільних відносин.

По-перше, Кодекс про адміністративні проступки не ухвалено, хоча діє Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X, що вступив у законну силу з 1 червня 1985 р., тобто ухвалений ще в минуло епоху. У нього з того часу було внесено понад 550 змін і доповнень. Крім того вісім разів окремі положення КУпАП визнавались неконституційними за рішеннями Конституційного Суду України.

Із певною мірою умовності можна стверджувати, що чинний КУпАП загалом відповідає юридичній природі правової демократичної соціальної держави з ринковою економікою, якою є Україна.

Зрозуміло, що не можливо повністю пристосувати кодифікований нормативно-правовий акт минулої епохи до умов сьогодення. Так, у чинному КУпАП є певні положення, що відстають від вимог часу. Наприклад, його нормами не врегульовується проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Іншими словами, ухвалення проекту Кодексу про адміністративні проступки України залишається актуальним, однак не критичним. При цьому на відміну від інших випадків гальмування ухвалення Верховною Радою України потрібних для Українського народу проектів законів, в аналізованому нами випадку проблема полягає не у відсутності політичної волі, адже вона є. Проблема полягає у складнощах юридичної техніки законотворчості. Проект

Кодексу про адміністративні проступки має вносити зміни й доповнення до десятків законів України, що у свою чергу призведе до втрати чинності, змін і доповнень сотні підзаконних нормативно-правових актів.

Уже не одна робоча група розробляла проєкт Кодексу про адміністративні проступки. Перша з них була утворена ще 24 березня 1992 року під головуванням В. Стефанюка – тоді першого заступника Голови Верховного Суду, його заступника – Л. Ковалю, професора Київського університету імені Тараса Шевченка (15). Останній в ті часи був одним із небагатьох учених-адміністративістів.

Проблема цієї та подальшої груп полягала в тому, що поки в режимі статичності та практики розробляти проєкт «досконалого» нового кодексу, Верховна Рада України, відповідаючи на динамічні виклики суспільства, ухвалювала нові закони (зміни й доповнення до законів). Відповідно коли через певний строк робоча група закінчувала розроблення проєкту кодексу, то він уже відставав від чинного законодавства. Група починала допрацьовувати проєкт, проте й наш Парламент також не стояв на місці. Він продовжував ухвалювати нові закони. Як результат, будь-який проєкт Кодексу про адміністративні проступки постійно відставав від практики законотворення. Аналогічна ситуація залишається й зараз із тією відмінністю, що вже припинилися намагання розробити новий кодекс. І це є хибним рішенням.

На наш погляд, щоб ухвалити новий проєкт Кодексу про адміністративні проступки, не треба прагнути до всебічності охоплення ним усіх видів проступків, що існують у суспільстві. Головне, щоб його засади відповідали вимогам правової, демократичної, соціальної держави з ринковою економікою, принципу верховенства права та принципам належного врядування. Що стосується особливої частини проєкту кодексу, то невідповідності, неузгодженості з іншими законами в них будуть об'єктивним явищем. На практиці це призведе до певного паралічу адміністративної практики. Проте Верховна Рада України, за ініціативи різних суб'єктів законодавчої ініціативи, відносно швидко (за дві сесії) зможе усунути грубі помилки та до шести сесій буде потрібно, щоб досягти системної досконалості законодавчого механізму адміністративно-деліктної діяльності в Україні.

Іншими словами, законодавець має свідомо припускати потенційний тимчасовий колапс адміністративно-деліктних відносин заради панування принципу верховенства права в майбутньому Кодексі про адміністративні проступки. Саме це забезпечить громадянам України та юридичним особам справедливі й ефективні норми адміністративно-деліктного права на десятиліття вперед. Це важка законотворча робота, яку слід виконати сучасним ученим-адміністративістам заради майбутніх поколінь.

Другою книгою узагальненого Адміністративного кодексу України планувалось ухвалити Адміністративно-процесуальний кодекс, який під іншою назвою «Кодекс Адміністративного судочинства України» було ухвалено

6 липня 2005 р. Законом № 2747-IV. Він набрав чинності з 1 вересня 2005 р., і це відкрило нову еру адміністративно-процесуального захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля публічних чиновників (5). Практично з того часу категорія «державне управління» почала переходити в розділ другорядної. Уперше після 1919 р. громадяни України змогли в судовому порядку оскаржувати рішення суб'єктів владних повноважень (практично держави) як рівні учасники юридичного процесу.

Як завжди, запозичені з кращих засад французького та німецького адміністративного процесу норми вітчизняного адміністративного процесу не дуже ефективно спрацювали в Україні. Більше десяти років знадобилось ученим у галузі адміністративного процесу, суддям адміністративних судів, суб'єктам громадянського суспільства, щоб напрацювати певну практику, було виявлено слабкі з погляду принципу верховенства права та ефективності норми права. Результатом такої індуктивної роботи стало ухвалення Верховною Радою України нової редакції Кодексу адміністративного судочинства в Законі від 27 липня 2022 р. № 2359-IX (6). Основною сутнісною відмінністю нової редакції є надані можливості адміністративному суду значно більш ефективно відновлювати права, свободи та інтереси приватних осіб, порушені суб'єктами владних повноважень.

Отже, чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України (від 27 липня 2022 р.) відображає високий рівень вітчизняної адміністративно-процесуальної думки. Його норми надають суддям адміністративних судів дієвий адміністративно-процесуальний інструментарій відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» ознаменувало виконання третьої вимоги адміністративної реформи 1998 р. щодо поетапного формування зведеного «Адміністративного кодексу України». За планом ухвалений нормативно-правовий акт такого високого рівня мав би називатися «Адміністративно-процесуальний кодекс». Такий проєкт розроблявся неодноразово. Проте в силу більш складного погодження нормативно-правових актів рівня «кодекс» робоча група ухвалила рішення про ухвалення Верховною Радою України «закону». І це вдалось – Закон України «Про адміністративну процедуру» ухвалено Верховною Радою України шляхом подолання накладеного вето Президента України. В аспектах приведення законодавства до його норм він уже вступив у законну силу та повністю набере чинності з 15 грудня 2023 р. Його позитивні властивості та певні недоліки ми проаналізуємо в наступному пункті.

Четвертим основним джерелом адміністративного права автори адміністративної реформи бачили «Кодекс загальних правил поведінки державних службовців». Законодавець у силу лобювання певних історичних впливових політичних і корпоративних сил пішов іншим шляхом: хоча свого

часу було ухвалено Закон України від 17 травня 2012 р. «Про правила етичної поведінки», дія якого поширювався на всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (14), однак 4 жовтня 2014 р. він втратив чинність на підставі Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» (13). Ст. 37 останнього Закону визначила, що його норми є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики, якими суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень (13). Відповідно підзаконними нормативно-правовими актами було затверджено декілька етичних правил поведінки різних груп публічної адміністрації. Зокрема це: Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (4); Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів (7); Правила етичної поведінки поліцейських (10); Правила професійної етики нотаріусів України (11).

Тим самим замість загального Кодексу загальних правил поведінки публічних службовців законодавець пішов шляхом диференціації суспільних відносин етичної поведінки, виділивши безпосередньо в норми високого рівня (Закону) питання запобігання корупції та затвердивши на рівні підзаконних нормативно-правових актів інші правила етичної поведінки окремо для різних видів суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, Закон України «Про адміністративну послугу» займає своє невід'ємне місце в системі основних джерел адміністративного права. Закон, за задумом творців адміністративної реформи, має бути віднесений до другої книги умовного «Адміністративного кодексу України», до якої крім нього входить КУпАП (книга 1), КАСУ (книга 3), сукупність Закону України «Про запобігання корупції» та правил етичної поведінки (книга 4), які затверджені підзаконними нормативно-правовими актами адміністративних органів для різних видів публічної адміністрації.

4. Категорійний апарат Закону України «Про адміністративну процедуру»: досягнення законотворчості та деякі недоліки

Аналізований Закон регулює відносини публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права й закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина (17).

Його новелою є певні категорійні визначення, а саме: «адміністративний орган» – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (17). Іншими словами, законодавець узяв за основу вже сталі доктринальне розуміння цієї категорії, що упродовж мінімум останніх

п'ятнадцяти років утверджувалось вченими-адміністративістами. Так, колектив учених Академії адміністративно-правових наук доводив, що до суб'єктів публічної адміністрації належать: 1) органи виконавчої влади; 2) суб'єкти місцевого самоврядування; 3) суб'єкти делегованих законом владних виконавчих повноважень: а) громадські об'єднання при здійсненні публічного інтересу; б) інші суб'єкти під час здійснення прямо делегованих законом виконавчих функцій (2, с. 22).

Виваженим є категорійне розуміння «адміністративного акта» як рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, ухваленої (вчиненої) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованої на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Проте треба зауважити, що в КАСУ схожа категорія має іншу назву – «індивідуальний акт», що позначає акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (ухвалений) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи чи осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (6).

Ми вважаємо, що законодавець має синхронізувати ці два категорійні визначення. Наприклад, у Законі ФРН про адміністративну процедуру (Verwaltungsverfahrensgesetz) вживається саме категорія «адміністративний акт» зі змістом, що це будь-який указ, рішення чи інший суверенний захід, ухвалений органом влади для врегулювання окремої справи у сфері публічного права та який спрямований на пряму зовнішню юридичну дію (17). Тим самим ми вважаємо, що синхронізація має відбутися на платформі категорії «адміністративний акт».

Вузьке визначення запропонував законодавець для визначення адміністративної процедури – це «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи (17)», що, на наш погляд, слід тлумачити в широкому розумінні з урахуванням інших категорійних визначень аналізованого Закону. Зміст останнього Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну послугу» прописує, що «публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби» (17). Із такими складовими слід погодитися та підкреслити, що законодавець уперше узаконив цю одну з головних категорій адміністративного права, яку вчені-адміністративісти на доктринальному рівні описували: 1) негативно – як відмежування його від приватного інтересу; 2) за сутністю – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства; 3) за змістом – як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов'язок забезпечувати які покладено на публічну адміністрацію. Загалом зроблено висновок, що публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією (2, с. 24).

Підтримуючи загалом законодавче визначення категорії «публічний інтерес» у Законі України «Про адміністративну процедуру», хотілось би підкреслити, що засвідчення першим її складовим елементом саме «інтересу держави» не є ідеальним, адже ще на зорі адміністративної реформи її головний архітектор професор В. Авер'янов слушно зауважував, що «фактично адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення максимально ефективної реалізації прав і інтересів людини та їх ефективний захист. Нині ж вітчизняне адміністративне право орієнтоване на задоволення інтересів держави, а фактично – апарату державного управління, тобто зрештою самих чиновників» (курсив наш) (1). Зрозуміло, що сучасні чиновники вже не такі самовпевнені у своїй безкарності, якими вони були на той період. Незалежні антикорупційні органи, незалежні журналісти та інші суб'єкти громадянського суспільства не дають можливості розвинути їм свої гірші властивості. Проте одну з головних засад державного управління минулої епохи значна їх частина продовжує сповідувати – це служіння не публічному, а відомчому, а інколи (хоча вже й не часто) приватному інтересу під гаслами забезпечення державного інтересу.

Отже, у категорійному визначенні публічного інтересу елемент «державного інтересу» методологічно є хибним для вітчизняного публічного адміністрування й несприятливим для громадян та інших приватних осіб, які будуть вступати в адміністративно-правові відносини з публічною адміністрацією. Адже традиційно значна частина вітчизняних чиновників під гаслами забезпечення державного інтересу здійснюють захист свого відомства.

Також неможливо обійти законодавче категорійне визначення такого важливого поняття, як «функції публічної адміністрації» – це надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (17). До цього немає зауважень, адже першою його складовою законодавець слушно узаконив «надання адміністративних послуг» та здійснення інших основних видів виконавчої діяльності. Що в поєднанні з розпорядчою та виконавчою діяльністю публічної адміністрації майже повно описує сучасне доктринальне розуміння предмета адміністративного права.

Тим самим, на наш погляд, до складу сучасного предмета адміністративного права України належать: 1) адміністративні послуги, які надаються публічною адміністрацією (адміністративними органами); 2) розпорядча діяльність як вид підзаконної правотворчості публічної адміністрації (адміністративних органів), що здійснюється на основі законів, з їх виконання, з метою уточнення та деталізації законів до моменту правозастосування; 3) виконавча діяльність публічної адміністрації (адміністративних органів) щодо реалізації ними наданої адміністративним законодавством компетенції, що виявляється у відповідних формах і засобах – інструментах публічного адміністрування.

5. Висновки

Новітня теорія адміністративного права України є вагомим внеском вітчизняних учених-адміністративістів в утвердження європейських цінностей у виконавчій гілці влади. Вона ввібрала в себе кращі взірці теорії адміністративного права Німеччини, Франції, деяких інших держав, базується на європейських цінностях та характеризується людиноцентризмом чинниками демократизму, пануванням принципу верховенства права, патріотизмом щодо відбиття повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну.

Досягнувши певних успіхів щодо засад європейських цінностей, теорія адміністративного права України не стала догматичною. Вона продовжує системно розвиватися еволюційним шляхом щодо забезпечення супроводу всіх публічних секторів, сфер і галузей публічного адміністрування. Проте треба критично відзначити, що в багатьох аспектах теорія адміністративного права відстає від вимог (практики) воєнного стану. Від українських учених-адміністративістів громадянське суспільство та публічний апарат держави вимагає дати відповіді на низку вагомим викликів щодо волонтерства, співвідношення публічного адміністрування захисту воєнної й державної таємниці та свободи слова, забезпечення дисципліни в підрозділах сил безпеки й оборони, особливостей публічного адміністрування на тимчасово окупованих територіях, забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб, особливостей добору кандидатів на публічні посади в умовах воєнного стану та ін. В Україні існують усі умови для вирішення цих проблем, адже за час незалежності створені та успішно функціонують понад 15 потужних наукових шкіл адміністративного права.

Закон України «Про адміністративну процедуру» не змінив за сутністю теорію адміністративного права України. Проте його норми по-новому й більш рельєфно будуть поступово наповнювати всю наявну матерію адміністративного права.

Перемога України у війні за незалежність є безкомпромісною, адже Український народ не може дозволити повторення голодомору 1932/1933рр., інших видів убивства, калічення та знущань рашистів над усім українським. Одночасно не припустить цього демократична міжнародна спільнота. Українські вояки віддають життя не тільки за громадян України, але за всі народи ЄС, практично всього демократичного світу, захищаючи їх від тоталітаризму. Тому Україна отримує допомогу зброєю та публічними фінансами від десятки держав (найбільше від США) не як подання жебраку, а як нації, яка самотужки обороняє від рашистів цінності всього демократичного світу.

Воєнний стан забезпечується на основі теорії адміністративного права, відповідно правотворча та правозастосовна діяльність публічної адміністрації набуває більшого адміністративного владного характеру. Це вимагає по-новому поглянути на теорію адміністративного права, яка має розкривати засади

для ефективного відбиття військової агресії російсько-терористичних військ в Україні. Провідним при цьому є те, що воєнний стан не має призводити до порушення прав і свобод громадян, а тільки може мінімально їх обмежувати в об'єктивно необхідних межах. Велике значення у цьому мають забезпечити засади, а якщо війна затягнеться – то й безпосередньо норми нового Закону України «Про адміністративну процедуру», який зайняв своє невід'ємне місце в системі основних джерел адміністративного права. Цей Закон, за задумом творців адміністративної реформи, має бути віднесений до другої книги умовного «Адміністративного кодексу України» (практично зводу законів основних джерел адміністративного права), до якої крім нього входить КУпАП (книга 1), КАСУ (книга 3), сукупність Закону України «Про запобігання корупції» та правил етичної поведінки (книга 4), які затверджені підзаконними нормативно-правовими актами адміністративних органів для різних видів публічної адміністрації за галузевою ознакою.

Закон України «Про адміністративну процедуру» узаконив декілька доктринальних категорій, які вже широко вживалися в науковій та навчальній літературі з адміністративного права. Відчувається, що автори законопроекту використали доктринальні праці українських учених. Серед новел категорійного законодавчого опису слід відзначити прямо сформоване розуміння адміністративного органу; публічного інтересу; адміністративного акта; функції публічної адміністрації. Не з усім законодавчо прописаним змістом названих категорій ми погоджуємось у повному обсязі, проте підкреслюємо, що вони є знаковим позитивним кроком у формуванні на високому рівні засадничих норм адміністративного права.

Отже, теорія адміністративного права України в контекстах Закону України «Про адміністративну процедуру» та воєнного стану в Україні базується на європейських цінностях та характеризується людиноцентризмом, чинниками демократизму, пануванням принципу верховенства права щодо відбиття повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну. Закон України «Про адміністративну процедуру» зайняв своє невід'ємне місце в системі зведення основних джерел адміністративного права – умовного «Адміністративного кодексу України». Його засадничі положення є досконалими, адже законодавець у них практично легалізував нормами Закону доктринальні розробки українських учених. Проте вчені-адміністративісти залишаються в боргу перед героями-воєками Збройних сил України, інших сил безпеки й оборони, волонтерами, біженцями, тимчасовими переселенцями, адже ще не вироблено теорію адміністративного права для періоду воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. (2007) Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/2868/2758>

2. Адміністративне право України. Повний курс (2021) : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

3. Вишневський Ю. (2022) Скандал у Запоріжжі. Розкрадання гуманітарки. ДС. URL: <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/razvorovyvanie-gumanitarki-pochemu-zaporozhskiy-skandal-opasen-dlya-bankovoy-31082022-465312>

4. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2021). Затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21). *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (2022). Редакція від 27 липня 2022 р. № 2359-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446

6. Кодекс адміністративного судочинства України (2005). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446.

7. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів (2017). Затверджена Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 р. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>

8. Концепція адміністративної реформи в Україні (1998). Затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

9. Милованов Т. Ситуація із призначенням у САП стала проблемою у переговорах з партнерами (2022). *Interfax-Україна*. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/844647.html>

10. Правил етичної поведінки поліцейських (2022). Затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ від 9 листопада 2016 р. № 1179. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>

11. Правил професійної етики нотаріусів України (2022). Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 7 липня 2021 р. № 2039/5. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0759-21#Text>

12. Про введення воєнного стану в Україні (2022). Затверджено Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64. *Верховна рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

13. Про запобігання корупції (2022). Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст.2056.

14. Про правила етичної поведінки (2013). закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI. Закон втратив чинність на підставі Закону № 1700-VII від 14.10.2014. № 49. Ст.2056. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 14. ст.94.

15. Про створення робочих груп з питань підготовки законопроектів. Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 24 березня 1992 р. № 176-р. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-92-%D1%80#Text>

16. СБУ оприлюднила поіменний список співробітників-зрадників. *Українська Правда*. (2022). URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/03/26/7103394/>

17. Про адміністративну послугу. Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX (2022). *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>

18. *Verwaltungsverfahrensgesetz* (1976). *Bundesministerium der Justiz*. 2022. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.htm>

References:

1. Aver'yanov V. (2007) Nova doktrina ukrayinskogo administrativnogo prava na etapi stanovlennya. Aktualni problemi derzhavi i pravamiscevogo. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/2868/2758>. (The new doctrine of Ukrainian administrative law at the stage of formation) Actual problems of the state and law. (in Ukrainian).
2. Administrativne pravo Ukrayini (2021). Povnij kurs : pidruchnik / V. Halunko, P.Dihtiyevskij, O. Kuzmenko ta in.; za red. V. Halunka, O. Pravotorovoyi. Vidannya chetverte. (Administrative law of Ukraine). Kherson: OLDI-PLYuS. (in Ukrainian).
3. Vishnevskij Yu. Skandal u Zaporizhzhji. Rozkradannya gumanitarki (2022). (Scandal in Zaporizhzhia. Embezzlement of humanitarian workers). URL: <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/razvorovyvanyie-gumanitarki-pochemu-zaporozhskiy-skandal-opasen-dlya-bankovoy-31082022-465312>. (in Ukrainian).
4. Zagalni pravila etichnoyi povedinki derzhavnih sluzhbovciv ta posadovih osib misceвого samovryaduvannya (2021). (General rules of ethical behavior of civil servants and officials of local self-government). Verhovna Rada Ukrayini. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>. [in Ukrainian].
5. Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukrayini (2022). (Administrative Judicial Code of Ukraine). Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. (in Ukrainian).
6. Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukrayini (2005). (Administrative Judicial Code of Ukraine). Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 2005. № 35-36. № 37. st. 446. (in Ukrainian).
7. Kodeks profesijnoyi etiki ta povedinki prokuroriv (2017). (Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors Verhovna Rada Ukrayini). 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>. (in Ukrainian).
8. Koncepciya administrativnoyi reformi v Ukrayini (2022). (The concept of administrative reform in Ukraine. Verhovna Rada Ukrayini). 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>. (in Ukrainian).
9. Milovanov T. (2022) Situaciya iz priznachennyam u SAP stala problemoyu u peregovorah z partnerami. (The situation with the appointment of the Special Prosecutor is a problem in negotiations with partners). Interfax-Ukrayina. 2022. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/844647.html>. (in Ukrainian).
10. Pravil etichnoyi povedinki policejskih (2022). (Rules of ethical behavior of police officers). Verhovna Rada Ukrayini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>. (in Ukrainian).
11. Pravil profesijnoyi etiki notariusiv Ukrayini (2022). (Rules of professional ethics of notaries of Ukraine). Verhovna Rada Ukrayini. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0759-21#Text>. (in Ukrainian).
12. Pro vvedennya voyennogo stanu v Ukrayini (2022). (About the introduction of martial law in Ukraine). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>. (in Ukrainian).
13. Pro zapobigannya korupcii (2014). (About the introduction of martial law in Ukraine). Vidomosti Verhovnoyi Radi. 2014. № 49. st.2056. (in Ukrainian).
14. Pro pravila etichnoyi povedinki (2022). (About the rules of ethical behavior). Vidomosti Verhovnoyi Radi. 2013. № 14. st.94. (in Ukrainian).
15. Pro stvorennya robochih grup z pitan pidgotovki zakonoproektiv. (On the creation of working groups on the preparation of draft laws). Verhovna Rada Ukrayini. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-92-%D1%80#Text>. (in Ukrainian).
16. SBU oprilyudnila poimennij spisok spivrobotnikiv-zradnikiv (2022). The Security Service of Ukraine SBU has published a list of traitorous employees Ukrayinska Pravda. 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/03/26/7103394/>. (in Ukrainian).

17. Pro administrativnu poslugu (2022). (About administrative service) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>. (in Ukrainian).

18. Verwaltungsverfahrensgesetz (1976). Bundesministerium der Justiz. 2022. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.htm>.

**THEORY OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE
IN THE CONTEXT OF THE LAW OF UKRAINE
«ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»
AND MARTIAL STATE IN UKRAINE**

Valentyn Halunko,

Doctor of Law, Professor,

Head of the Academy of Administrative and Legal Sciences,

*Professor at the Department of Administrative Law, Intellectual Property
and Civil Law Disciplines of the National University "Odesa Law Academy"*

orcid.org/0000-0003-1619-5028

scinspace@gmail.com

Purpose. The purpose of the article is to critically analyze the role, advanced provisions and shortcomings of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", based on the doctrines of administrative law, in particular, regarding the development of the theory of administrative law of martial law based on it.

Methods. The system of methods of scientific knowledge was used when forming the generalizations and conclusions of the article. The method of system analysis made it possible to identify the place and role of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" in the system of sources of law and public administration. Dialectical philosophical method to critically examine it. The formal-dogmatic method provided an analysis of its provisions. The inductive purpose in combination with forecasting methods made it possible to determine directions for improving the theory of administrative law of the security and defense sector of Ukraine under martial law conditions.

Results. The newest theory of administrative law of Ukraine is advanced in the European Community. It absorbed the best examples of the theory of administrative law of Germany, France, and some other countries. It is based on European values and is characterized by people-centered factors of democracy, rule of law, and patriotism in repelling the full-scale invasion of Russian-terrorist forces in Ukraine.

Having reached perfection from the point of view of the foundations of European values, the theory of administrative law of Ukraine did not become dogmatic. It continues to systematically develop in an evolutionary way, in terms of providing support to all public sectors, spheres and branches of public administration. It has been critically noted that in many aspects the theory of administrative law lags behind the requirements (practice) of martial law. From Ukrainian administrative scientists, military personnel of the security and defense forces, civil society and the public apparatus of the state require answers to a number of important challenges regarding volunteering, the ratio of public administration to the protection of military and state secrets and freedom of speech, ensuring discipline in the units of the security and defense forces, the peculiarities of public administration in temporarily occupied territories, ensuring the rights and interests of temporarily displaced persons, features of the selection of candidates for public positions under martial law, etc. Ukraine has all the conditions for solving these problems. After all, during independence, more than 15 powerful scientific schools of administrative law were created and are successfully functioning.

The Law of Ukraine “On Administrative Procedure” did not fundamentally change the theory of administrative law of Ukraine. However, its norms will be stitched with a red thread in a new way, and in a more relief way, all the existing matter of administrative law.

The victory of Ukraine in the war for independence is uncompromising, because the Ukrainian people cannot allow a repetition of the 1932/1933 famine, other types of murder, maiming and abuse of the Rashists in all of Ukraine. At the same time, the democratic international community will not allow this. Pouring blood, Ukrainian soldiers give it not only for the citizens of Ukraine, but for all the peoples of the EU, practically the entire democratic world, protecting them from totalitarianism. That is why Ukraine receives help with weapons and public finances from dozens of countries (mostly from the USA) not as a beggar's submission, but as a nation that single-handedly defends the values of the entire democratic world from the rascal plague.

Martial law is ensured on the basis of the theory of administrative law, accordingly, the law-making and law-enforcing activity of the public administration acquires a more administratively powerful character. That requires a new look at the theory of administrative law, which should reveal the principles for effectively repelling the military aggression of the Russian-terrorist forces in Ukraine. The guiding principle here is that martial law should not lead to the violation of the rights and freedoms of citizens, but can only minimally limit them within the objectively necessary limits.

Of great importance in this should be provided by the principles, and if the war drags on, then directly by the norms of the new Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. Which took its integral place in the system of main sources of administrative law. According to the intention of the creators of the administrative reform, this Law should be included in the second book of the conditional “Administrative Code of Ukraine” (practically a collection of laws of the main sources of administrative law), which, in addition to it, includes the Code of Ukraine on administrative offenses (Book 1), the Code of administrative proceedings (Book 3), the totality of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” and the rules of ethical behavior (Book 4), which are approved by subordinate regulatory legal acts of administrative bodies for various types of public administration by branch.

Conclusions. *The theory of administrative law of Ukraine in the context of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” and martial law in Ukraine is based on European values and is characterized by people-centeredness, factors of democracy, rule of law, patriotism in repelling the full-scale invasion of Russian-terrorist troops in Ukraine.*

The Law of Ukraine “On Administrative Procedure” has taken its integral place in the system of compilation of the main sources of administrative law. It is a conditional “Administrative Code of Ukraine”. Its basic provisions are perfect, because the legislator in them practically legalized the doctrinal developments of Ukrainian scientists with the norms of the Law. However, scientists remain indebted to the heroes of the Armed Forces of Ukraine, other security and defense forces, volunteers, refugees, temporary migrants, because we have not yet developed a theory of administrative law for the period of martial law.

Key words: Administrative Code of Ukraine, Administrative Law, administrative procedure, Armed Forces of Ukraine, defense of Ukraine, volunteer, European values, public administration, law, martial law, principle of rule of law, theory.

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО ТА ПОДВІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Мета. Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного та перспективного законодавства й теорії адміністративного права розкрити зміст і сформувати категорійне визначення адміністративної процедури при здійсненні експорту та імпорту товарів військового й подвійного призначення в Україні. На цій основі сплановано сформувати новітню концепцію розвитку суспільних відносин в аналізованій сфері.

Методи. При здійсненні дослідження використовувалася система методів наукового пізнання. За допомогою методу системного аналізу проаналізовано розрізнені джерела права та емпіричний матеріал, на основі чого сформовано нові узагальнення й висновки. Спеціальний юридичний метод – формально-догматичний – дав можливість проаналізувати чинне законодавство. Метод прогнозування забезпечив розвиток законодавства про адміністративну процедуру при здійсненні імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні.

Результати. Доведено, що адміністративні процедури є низовим рівнем правового регулювання, з яким у більшості випадків найчастіше безпосередньо стикаються приватні фізичні та юридичні особи з метою забезпечення своїх прав, свобод і законних інтересів у публічному адмініструванні, зокрема суб'єкти господарювання, які здійснюють експорт та імпорт товарів військового й подвійного призначення. Зроблено висновок, що в умовах сьогодення адміністративна процедура здійснення експорту та імпорту таких товарів регулюється нормами спеціального профільного Закону та низкою підзаконних нормативно-правових актів, затверджених Урядом України.

З'ясовано, що адміністративна процедура при здійсненні експорту товарів військового та подвійного призначення з України, яка діяла до повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну 24 лютого 2022 р., характеризувалася монополізмом певних впливових наближених до влади груп, які не були зацікавлені в розвитку виробництва зброї та інших засобів ведення бою, а зосереджували свою увагу переважно на розпродажу озброєння, що залишилося Україні у спадок від минулої епохи. Публічні фінанси для розвитку вітчизняного озброєння надавалися недостатньою мірою, а ефективні економічно-фінансові способи залучення приватних інвестицій не були запроваджені. Унаслідок українські вояки при відбитті збройної агресії російсько-терористичних військ переважно використовують застарілу зброю й озброєння або нову, отриману від зарубіжних партнерів. Швидкий імпорт зброї в Україну вдалося налагодити завдяки добрій волі вищого політичного керівництва США, Великої Британії, Литви, Польщі, десятки інших демократичних держав і лібералізації адміністративної процедури імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україну в умовах воєнного стану як суб'єктами господарювання, так і благодійними фондами, які за спрощеною адміністративною процедурою отримали дозвіл на це від Держекспортконтролю.

Запропоновано новітню концепцію адміністративної процедури при здійсненні експорту, імпорту товарів військового та подвійного призначення з України з урахуванням досвіду, отриманого суб'єктами здійснення імпорту зброї в умовах воєнного стану, та засад Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру». Адже війна для вітчизняних виробників – це час удосконалення своїх виробів. За деякими позиціями вони мають хороші вихідні позиції, які об'єктивно розвиваються та випробовуються на полі бою. Як результат, після перемоги випущена зброю в Україні будуть із задоволенням купувати іноземні держави. При цьому нове громадянське суспільство вже не дозволить кільком ділкам від влади монополізувати ринок експорту озброєння. Відповідно дозвіл на експорт зброї, виготовленої вітчизняними виробниками, має насамперед надаватися (легалізуватися) суб'єктам, які здійснювали її імпорт під час війни. Далі треба робити системне реформування як на рівні засад, так і публічного інструментарію й адміністративних процедур. Отже, має бути здійснена лібералізація в цій сфері, однак не за рахунок послаблення контролю експорту зброї, а через допуск до цього всіх суб'єктів, які відповідають визначеним умовам незалежно від форми власності, – як вітчизняних, так і резидентів США, Канади, Великої Британії, країн-учасниць ЄС (за виключенням Угорщини) та інших держав-партнерів, які в умовах повномасштабного вторгнення здійснювали імпорт зброї в Україну.

Висновки. Адміністративна процедура при здійсненні експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного призначення в Україні – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справ щодо видання суб'єктам господарювання дозволів на ввезення в Україну та (або) вивезення з України зброї, товарів військового й подвійного призначення. Положення Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» безпосередньо не поширюються на утвердження адміністративної процедури експорту, імпорту таких товарів, однак визначний у ньому категорійний апарат і засади мають бути використані у спеціальному нормативно-правовому акті високого рівня – новій редакції Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» або, що більш доцільно, у новому проєкті Закону України «Про експорт, імпорт зброї, товарів військового та подвійного призначення»

Ключові слова: адміністративна процедура, експорт, електронні документи, зброя, імпорт, національна безпека, публічний контроль, справедливість, товари військового призначення, товари подвійного призначення.

Долуда Ігор Іванович,
аспірант Інституту права
та інтелектуальної
власності
Національного
університету «Одеська
юридична академія»
orcid.org/0000-0003-4336-4034
arshm@ukr.net

1. Вступні пояснення

У романо-германській правовій сім'ї, що побудована за дедуктивним методом, до якої належить і система права України, юридичні процедури є низовим рівнем правового регулювання, проте найбільш уживаним, детально законодавчо врегульованим таким, з яким у більшості випадків безпосередньо стикаються приватні фізичні та юридичні особи з метою забезпечення своїх прав, свобод і законних інтересів.

Адміністративна реформа, яка була розпочата 1998 року (4), практично була закінчена, коли 17 лютого 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який 15 липня 2022 р. після подолання Верховною Радою України накладеного вето Президента України був офіційно опублікований. Він 15 грудня 2023 року вступає в законну силу в повному обсязі. Незважаючи на таку запізнiлу реакцію законодавців, щодо цього невідкладно потрібного для громадян України джерела права та пониження його формального ієрархічного статусу оприлюднений Закон є значним передовим кроком щодо утвердження в Україні принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування загалом та отримання громадянами якісного адміністративно-правового механізму адміністративних процедур безпосередньо.

До цієї дати в Україні для здійснення всіх адміністративних процедур будуть діяти розрізнені нормативно-правові акти високого та вторинного рівня. Іншими словами, правове регулювання надання адміністративних процедур в Україні перебуває на перехідному етапі – від автономного до централізованого правового регулювання.

Не є виключенням із цього правила й суспільні відносини, які виникають у сфері експорту та імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні. В умовах сьогодення вони регулюються нормами Закону України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», постановами Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2003 р. № 1807 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення», від 31 березня 2015 р. № 159 «Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України» та деякими іншими нормативно-правовими актами без урахування спеціальних норм права, визначених Законом України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру».

Відповідно в цій статті ми розкриємо чинні адміністративні процедури (автономні) та напрямки їх трансформації (формування нових) відповідно до засад Закону України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який вступає в законну дію 15 грудня 2023р. (7).

2. Адміністративна процедура експорту товарів військового та подвійного призначення з України, що діяла до повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну 24 лютого 2022 року

На початку 2014 року, після анексії Автономної республіки Крим, початку російсько-терористичної агресії на українському Донбасі, Уряд України припинив військово-технічне співробітництво з Росією. З того часу експорт здійснювався переважно до Північної Америки, країн-учасниць ЄС, Східнотихоокеанського регіону, Африки. Зокрема 2014 року основну частину експорту зброї України становили гвинтівки та карабіни – понад 28 тис. Також Україна продала до Білорусі переносні протитанкові керовані снаряди

й ракетні комплекси, один військовий корабель до Китаю, 23 танки до Нігерії та Ефіопії, 6 артсистем великого калібру до Нігерії, 5 бойових вертольотів до Хорватії та ін. Аналогічна ситуація простежувалась у період 2015-2018 рр. Так, 2019 року Україна поставила до США 6 танкових механізмів, Саудівської Аравії – 2 тис. 60 переносних протитанкових керованих снарядів і ракетних комплексів, Індонезії – 21 автомат і пістолет-кулемет, М'янми – 14 бойових броньованих машин. Також Україна продала 9 тис. 502 гвинтівок і кулеметів: до Канади – 5,8 тис., Польщі – 3 тис. 502, Монголії – 180, Катару – 20 (10).

За перше півріччя 2020 року спекекспортерами Укроборонпрому («Спецтехноекспорт», «Укрспецекспорт», «Укрінмаш», «Прогрес», «Укроборонсервіс») було укладено 140 експортних контрактів із 36 країнами світу. Загальний обсяг експорту озброєння та військової техніки до іноземних країн підприємств-спекекспортерів за перше півріччя склав майже \$145 млн. У ТОП-10 країн – основних імпортерів української продукції – були Китай, Туреччина, Пакистан, Індія, Йорданія, В'єтнам, Азербайджан, Алжир, Марокко, Ефіопія. У структурі експорту озброєнь та військової техніки перше місце займало постачання авіаційної техніки, послуг із ремонту й модернізації та постачання запчастин до неї – 30%, сегмент військово-морської техніки склав 25%, бронетанкової техніки та техніки ППО – 16% та 14% відповідно (11).

Іншими словами, на українському ринку експорту озброєння домінували кілька спекекспортерів Укроборонпрому з певними елементами монополізму, що забезпечувався недопущенням на цей ринок інших суб'єктів господарюванням. Вони з 1996 до 2018 рр. мали повну законодавчу монополію на експорт зброї. У серпні 2018 р. уряд спростив порядок надання суб'єктам господарювання права на здійснення експорту-імпорту товарів військового призначення і товарів, які містять дані, що становлять державну таємницю. Проте з 2005 по 2014 рр. ними було продано за кордон 202 літаки; 232 гелікоптери; 714 бойових машин піхоти та бронетранспортерів; 832 танки; 4930 автомобілів; 28555 одиниць ракетно-артилерійського озброєння; майже 2 мільйони одиниць стрілецької зброї та боеприпасів (2).

Що стосується безпосередньо адміністративної процедури, то, описуючи ту епоху, Є. Ярусевич зазначала перепони ефективності реалізації державного експортного контролю за товарами військового призначення та подвійного використання, окреслені в нормативних документах: це зокрема недосконала процедура отримання дозвільних документів; недосконала система контролю міжнародних передач технологій; недосконала процедура одержання повноважень на право здійснення експорту, імпорту озброєння і військової техніки; відсутність електронної системи у сфері державного експортного контролю; застарілий порядок міжвідомчого узгодження заяв суб'єктів господарювання на право здійснення міжнародних передач за товарами військового призначення; відсутність державної програми взаємодії з промисловістю у сфері державного експортного контролю. Учена доводить,

що недосконалість чинного законодавства у сфері державного експортного контролю за товарами військового призначення та подвійного використання в Україні зумовлена формальним підходом законодавця. Вона пропонувала створити та ухвалити Кабінетом Міністрів України Концепцію реформування та розвитку державного експортного контролю в Україні. Є. Ярусевич обґрунтувала, що недосконалість процедури одержання повноважень на право здійснення експорту, імпорту озброєння й військової техніки можна усунути за допомогою нормативного вдосконалення проблем участі державних замовників у здійсненні міжнародних передач і відповідного внесення змін до Господарського кодексу України щодо уточнення права органів влади брати участь у зовнішньоекономічній діяльності та Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» щодо закріплення статусу державних замовників як уповноважених Кабінетом Міністрів України суб'єктів на право здійснення зовнішньоекономічної діяльності (13).

Підтверджуючи підняту Є. Ярусевич проблематику, ми вважаємо, що не всі з наведених ученою пропозицій будуть актуальними для розроблення нової адміністративної процедури здійснення експорту товарів військового та подвійного призначення з України з урахуванням досвіду забезпечення Збройних сил та інших сил безпеки й оборони зброєю при відбитті повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну та вимог Закону України «Про адміністративну процедуру».

А поки цього не сталося, Державна служба експортного контролю «заморозила» для спекекспортерів чинні ліцензії на експорт зброї до закінчення воєнного стану. Це є виваженим рішенням, адже Збройні сили, інші сили безпеки й оборони потребують багато летальної зброї, такої як танки, бронетранспортери, авіаційні маршові двигуни, боєприпаси, що виготовляються вітчизняними виробниками. При цьому це було здійснено не в правовий, а в організаційний спосіб. Законодавством заборона на експорт зброї не вводилась, але на практиці, зі слів О. Павліченка, отримати дозвіл на експорт зброї з України будь-кому стало дуже складно (9).

3. Чинна адміністратора процедура імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні в умовах воєнного стану

Як уже доводилось вище, значних змін до чинного законодавства щодо імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні в умовах воєнного стану немає. Тим самим діють положення, прописані в Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення зі змінами від 10 березня 2022 р., затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 247 (8).

Відповідно до цих положень для отримання дозволу чи висновку на право імпорту, тимчасового ввезення та реекспорту товарів суб'єкт надсилає Держекспортконтролю лист, до якого додається заява. Існують певні особливості отримання відкритого або генерального дозволу чи висновку суб'єкта

господарювання. З метою ухвалення обґрунтованого рішення щодо можливості надання відповідного дозволу чи висновку Держекспортконтроль може вимагати від суб'єкта надання додаткових відомостей або документів. Строк розгляду заяви суб'єкта про надання дозволу чи висновку на право здійснення відповідної міжнародної передачі товарів, якщо його надання не потребує додаткового міжвідомчого узгодження, установлюється від дня надходження всіх необхідних документів: до 10 днів – щодо імпорту та транзиту товарів, а також тимчасового вивезення або ввезення товарів. Поряд із заявою про надання дозволу чи висновку на право експорту товарів, оригінали документів про зобов'язання та гарантії іноземного суб'єкта – кінцевого споживача стосовно імпортованих товарів; документ про походження товарів; засвідчені в установленому порядку копії всіх визначених законодавством документів (8).

Разом із тим потреба невідкладно забезпечити Збройні сили України, інші сили безпеки й оборони зброєю іншими засобами ведення бою об'єктивно призвели до лібералізації адміністративної процедури імпорту товарів військового призначення на період воєнного стану. По-перше, розширено коло суб'єктів господарювання, які мають можливість імпортувати в Україну товари військового призначення для потреб оборони держави; по-друге, спрощено порядок реєстрації таких суб'єктів в Держекспортконтролі та отримання ними відповідних дозвільних документів. При цьому отримання від Кабінету Міністрів України повноважень на право здійснення такого імпорту в зазначений період не потребується. Зазначене рішення діє тільки на період воєнного стану та поширюється виключно на суб'єктів господарювання України, які здійснюють або мають намір здійснювати імпорт товарів військового призначення для потреб правоохоронних органів; Збройних Сил України; інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; інших суб'єктів, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону. Документом, який підтверджує намір використання товарів для вказаних потреб, є сертифікат кінцевого споживача, у якому зазначені вище споживачі товарів визначають місце та мету їх кінцевого використання (установлення), а також вказують свої гарантії, що ці товари не будуть використані в інших цілях і не будуть передані іншому споживачу на території України або реекспортовані без дозволу Держекспортконтролю (12).

Для отримання дозволу на здійснення зазначеного імпорту суб'єкт господарювання мусить: 1) бути зареєстрованим у Держекспортконтролі як суб'єкт здійснення міжнародних передач відповідних товарів або груп товарів, які він має намір імпортувати. У разі відсутності такої реєстрації слід подати до Держекспортконтролю лише заяву за типовою формою на проведення попередньої експертизи та реєстрації. За результатами опрацювання заяви суб'єкт реєструється за конкретними товарами або їх групами; 2) подати до Держекспортконтролю заяву про отримання відповідного дозволу на імпорт товарів. Подання копії зовнішньоекономічного договору (контракту),

договору комісії, доручення тощо разом із заявою про отримання разового дозволу не вимагається. Ці документи подаватимуться разом зі звітами про використання дозволів. Для оперативного подання до Держекспортконтролю всіх необхідних документів вони можуть надсилатися на електронну пошту у формі електронних документів із накладеним кваліфікованим електронним підписом керівника суб'єкта. У разі ухвалення рішення про видання дозволу він видається заявникові та передається до єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» після отримання Держекспортконтролем документа, що підтверджує сплату (адміністративний збір) за його видання. При цьому оригінал сертифіката кінцевого споживача обов'язково подається до Держекспортконтролю. Для отримання разового дозволу сертифікат подається разом із заявою, а у разі подання його електронної копії – під час отримання дозволу (12).

Проаналізовані вище зміни до законодавства надали можливість уникнути монополізму, лібералізувати відносини у сфері імпорту зброї та інших засобів ведення бою. Це призвело до того, що ситуація позитивно змінилась після початку повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну 24 лютого 2022 р. Суб'єкти господарювання будь-якої форми власності та громадські благодійні фонди після реєстрації в Держекспортконтролі як суб'єкти здійснення імпорту товарів військового призначення отримали дозволи ввозити їх для потреб Збройних сил України, інших сил безпеки й оборони. Вони без зайвої бюрократії та посередників передають товари військового та подвійного призначення після завезення в Україну в певний конкретний підрозділ, що видає сертифікат кінцевого споживача, який підтверджує, що ці товари призначені безпосередньо для вирішення питань національної оборони. Тим самим кількість суб'єктів, які здійснюють імпорт товарів військового та подвійного призначення в Україну, зросла майже до 440 (13). Узагальненої інформації про кількість номенклатури та вартість таких товарів у відкритих джерела з об'єктивних причин щодо дотримання вимог державної таємниці відсутня. Проте окремі отримані нами факти дають підстави стверджувати, що вони вирости в десятки разів.

Іншими словами, держава (чиновники) завжди, коли виникає кризова ситуація, яка безпосередньо загрожує самому факту існування незалежної суверенної країни, не завжди спроможна забезпечити оборону держави й Українського народу звичайним правовим регулюванням і йде на лібералізацію певних вигідних для себе монопольних відносин. Що і сталось у сфері імпорту зброї в Україні, коли кількість суб'єктів, які отримали дозвіл на таку діяльність, виросла майже в сто разів. Хотілось би, щоб такі тенденції щодо імпорту й експорту зброї збереглися і після нашої перемоги над російсько-терористичними військами.

4. Опис концепту адміністративної процедури експорту й імпорту товарів військового та подвійного призначення з України з урахуванням

положень Закону України 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру»

В умовах сьогодення експорт зброї з України зі зрозумілих причин не здійснюється. Ми підкреслюємо, що час війни для вітчизняних виробників – це можливість розвитку та вдосконалення різних видів озброєння. За деякими позиціями українські виробники мають хороші вихідні позиції. Їх треба розвивати насамперед для забезпечення Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України. Коли перемога буде близька, чим слабшим ставатиме ворог, тим кількість накопиченої та випущеної зброї в Україні буде ставати надлишковою. Перевірену в бойових умовах найбільш ефективну зброю українських виробників будуть із задоволенням купувати іноземні держави для свого війська. Об'єктивно експорт товарів військового призначення та подвійного призначення з України буде поновлено. При цьому нове громадянське суспільство вже не дозволить кільком ділкам від влади монополізувати ринок експорту озброєння. Адже першим за значенням для Українського народу після перемоги над російсько-терористичними військами є забезпечення соціальної справедливості.

Для того щоб досягти її на першому етапі після перемоги, у сфері публічного адміністрування експортного контролю експорту зброї, виготовленої вітчизняними виробниками, має бути легалізовано всі суб'єкти, які отримали на сьогодні дозволи на імпорту зброї та інших засобів ведення військових дій; далі потрібне системне реформування як на рівні засад, так і публічного інструментарію.

На думку П. Неботова, експортний контроль є складовою політики національної безпеки та зовнішньоторговельної політики країни, що має вплив на вирішення політичних, економічних і військових питань. Особливого значення у зв'язку з цим набуває чітка система взаємодії органів експортного контролю, центральних та інших органів виконавчої влади під час обміну інформацією та проведення спільних заходів, спрямованих на забезпечення належного контролю за міжнародними передачами товарів та їх використанням відповідно до міжнародних зобов'язань і керівних принципів, прийнятих Україною в галузі експортного контролю, а також відповідно до сучасних принципів спрощення процедур міжнародної торгівлі (6).

Мета державного експортного контролю за товарами військового призначення та подвійного використання мусить мати гнучкий характер і може трансформуватися з огляду на ключові напрямки розвитку держави та актуальні загрози її національній безпеці. Що ж до специфічних завдань, то їх перелік зумовлений метою державного експортного контролю за товарами військового призначення та подвійного використання й передбачає: забезпечення захисту національних інтересів України; гарантування непоширення зброї масового знищення, засобів її доставлення, обмеження передання звичайних видів озброєння, а також здійснення заходів щодо недопущення використання

зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях (13). Нам імпонує точка зору тих учених, які доводять, що одним з основних завдань стимулювання експортної діяльності в оборонно-промислового комплексі України є лібералізація експорту озброєнь та військової техніки (3).

Проте лібералізація має бути не за рахунок послаблення контролю експорту зброї, а допуску до неї всіх суб'єктів, які відповідають визначеним умовам незалежно від форми власності, як вітчизняних так і резидентів США, Канади, Великої Британії, країн-учасниць ЄС (за виключенням Угорщини) та інших держав партнерів, які в умовах повномасштабного вторгнення здійснювали імпорту зброї в Україну.

При розробленні нової адміністративної процедури експорту товарів військового та подвійного призначення з України слід урахувати слушну думку О. Бажори, що найбільш ефективною є нормативно-правова система контролю передання товарів військового та подвійного призначення, яка створена в рамках Європейського Союзу. Її ефективність визначається зобов'язальним характером договорів для держав-членів ЄС. Міжнародні договори, зокрема Міжнародний договір про торгівлю зброєю, містять рекомендації для держав світу щодо правил поведінки у сфері торгівлі та не визначають жорстких заходів контролю за експортом озброєння. У зв'язку з цим держави світу використовують власні підходи до встановлення правил експорту, що створює умови для існування різних стандартів експортного контролю. У таких умовах зберігається значна загроза збільшення масштабів діяльності недобросовісних експортерів озброєння (1).

Крім того треба підкреслити, що згідно з п. 2 ст. 2 Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» дія його не буде поширюється безпосередньо на відносини, що виникають під час застосування законодавства про національну безпеку й оборону. Відповідно слушні положення аналізованого Закону можуть бути використані виключно як засади за аналогією закону чи джерела правотворчості, для формування адміністративної процедури експорту товарів військового та подвійного призначення з України. Зокрема потрібно звертати увагу на такі його загальні положення: адміністративна справа – справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу; адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, й ухвалених процедурних рішень із розгляду та вирішення справи, що завершується ухваленням і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта; адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи; публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби; дискреційне повноваження – повноваження, надане органу законом,

обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано; процедурна дія – дія органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті; процедурне рішення – рішення органу, що ухвалюється під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті; функції публічної адміністрації – надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи (7).

Також слушними є принципи адміністративної процедури для зазначених вище цілей, 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 (7).

Що стосується безпосередньо адміністративної процедури експорту, імпорту товарів військового та подвійного призначення з України, то вона має бути сформована на зазначених вище задах у спеціальному нормативно-правовому акті високого рівня – новій редакції Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», або що більш доцільно – у новому проєкті Закону України «Про експорт, імпорт товарів військового та подвійного призначення», адже в умовах підвищеного прагнення Українського народу до справедливості як під час відбиття повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ, так і після перемоги бажання громадянського суспільства здійснювати публічний контроль за цією чутливою для суспільства сферою буде значним. І це необхідно врегулювати на законодавчому рівні.

5. Висновки

Усе вищенаведені в цій статті наукові положення дають можливість сформулювати відповідні узагальнення. Адміністративні процедури є низовим рівнем правового регулювання, з яким у більшості випадків найчастіше безпосередньо стикаються приватні фізичні та юридичні особи з метою забезпечення своїх прав, свобод і законних інтересів у публічному адмініструванні, зокрема суб'єкти господарювання, які здійснюють експорт та імпорт товарів військового та подвійного призначення. В умовах сьогодення адміністративні процедури експорту та імпорту таких товарів регулюються нормами спеціального профільного Закону та низкою підзаконних нормативно-правових актів, затверджених Урядом України.

З'ясовано, що адміністративна процедура експорту товарів військового та подвійного призначення з України, яка діяла до повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ в Україну 24 лютого 2022р., характеризувалася монополізмом певних впливових наближених до влади

груп, які не були зацікавлені в розвитку виробництва зброї та інших засобів ведення бою, а зосереджували свою увагу переважно на розпродажу озброєння, що залишилося Україні у спадок від минулої епохи. Публічні фінанси для розвитку вітчизняного озброєння надавалися недостатньою мірою, а ефективні економічно-фінансові способи залучення приватних інвестицій не були запроваджені. Унаслідок українські вояки при відбитті збройної агресії російсько-терористичних військ переважно використовували застарілу зброю й озброєння або нову, отриману від зарубіжних партнерів. Швидкий імпорту зброї в Україну вдалося налагодити завдяки добрій волі вищого політичного керівництва США, Великої Британії, Литви, Польщі, десятки інших демократичних держав і лібералізації адміністративної процедури імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україну в умовах воєнного стану як суб'єктами господарювання, так і благодійними фондами, які за спрощеною адміністративною процедурою отримали дозвіл на це від Держекспортконтролю.

Запропоновано новітню концепцію адміністративної процедури експорту й імпорту товарів військового та подвійного призначення з України з урахуванням досвіду, отриманого суб'єктами здійснення імпорту зброї в умовах воєнного стану, та засад Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру». Адже війна для вітчизняних виробників – це час удосконалення своїх виробів. За деякими позиціями вони мають хорошу вихідну характеристику, що об'єктивно розвивається та випробовується на полі бою. Як результат, після перемоги випущену зброю в Україні будуть із задоволенням купувати іноземні держави. При цьому нове громадянське суспільство вже не дозволить кільком ділкам від влади монополізувати ринок експорту озброєння. Відповідно дозволи на експорт зброї, виготовленої вітчизняними виробниками, мають насамперед надаватися (легалізуватися) суб'єктам, які здійснювали її імпорту під час війни. Далі треба робити системне реформування як на рівні засад, так і публічного інструментарію та адміністративних процедур. Отже, має бути здійснена лібералізація в цій сфері, однак не за рахунок послаблення контролю експорту зброї, а допуску до неї всіх суб'єктів, які відповідають визначеним умовам незалежно від форми власності, – як вітчизняних, так і резидентів США, Канади, Великої Британії, країн-учасниць ЄС (за виключенням Угорщини) та інших держав-партнерів, які в умовах повномасштабного вторгнення здійснювали імпорту зброї в Україну.

Зроблено висновок, що положення Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» безпосередньо не поширюються на утвердження адміністративної процедури експорту, імпорту товарів військового та подвійного призначення, однак визначний у ньому категорійний апарат та засади мають бути використані в спеціальному нормативно-правовому акті високого рівня – новій редакції Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового

призначення та подвійного використання», або що більш доцільно – у новому проєкті Закону України «Про експорт, імпорт зброї, товарів військового та подвійного призначення».

Отже, адміністративна процедура експорту та імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні – це визначений законом порядок розгляду й вирішення справ щодо видання суб'єктам господарювання дозволів на ввезення в Україну та (або) вивезення з неї зброї, товарів військового й подвійного призначення.

Список використаних джерел:

1. Бажора А. (2021) Формування державної політики у сфері військовотехнічного співробітництва: міжнародний та державно-правові аспекти. *Експерт*. 2021. № 1 (31). С. 146–160.
2. Жирохов М. (2020) Українська зброя. Що продає і що купує Україна на ринку озброєнь. *Українська Правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/28/666682/>
3. Коваль В. (2018) Стимулювання розвитку експортного потенціалу оборонно-промислового комплексу. *Причорноморські економічні студії*. 2018. № 27 (1). С. 63–68.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні (1998). Затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
5. Про вдосконалення державного контролю за експортом (імпортом) зброї, військової техніки та матеріалів, що можуть використовуватися для їх створення. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1993 р. № 160. Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1199 від 03.11.97. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199-97-%D0%BF#Text>
6. Неботов П. (2017) Експортний контроль продукції подвійного використання: проблеми й механізми ефективної реалізації в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 17. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_17/3/9.pdf
7. Про адміністративну процедуру (2022). Закон України 17 лютого 2022 р. №2073-IX. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
8. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань державного експортного контролю (2022). Затверджено Постановою Кабінет Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/247-2022-%D0%BF#n17>
9. Ржеутська Л. (2022) Україна призупинила експорт зброї власного виробництва. *DW*. 2022. URL: <https://www.dw.com/uk/ukraina-pryzupynyla-eksport-zbroi-vlasnoho-vyrobnystva/a-62461356>
10. Скільки зброї і кому продавала Україна під час війни та до її початку (2021). *Слово і Діло*. 2021. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/17/infografika/suspilstvo/skilky-zbroyi-komu-prodavala-ukrayina-vijny-ta-yiyi-pochatku>
11. Укроборонпром назвав ТОП-10 країн – основних імпортерів української продукції. *Ukrinform* (2020). URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3081226-ukroboronprom-nazvav-top10-krain-osnovnih-importeriv-ukrainskoi-produkcii.html>
12. Щодо змін у порядку імпорту товарів військового призначення на період воєнного стану (2022). *Державна служба експортного контролю України*. URL: <https://www.dsecu.gov.ua/ua/sodo-zmin-u-poradku-importu-tovariv-vijskovogo-priznacenna-na-period-voennogo-stanu>

13. Ярусевич Є. (2021) Адміністративно-правове регулювання державного експортного контролю за товарами військового призначення та подвійного використання : дис. ... д-ра філософії : 081. Суми, 2021. 199 с.

References:

1. Bazhora A. (2021) Formuvannya derzhavnoyi politiki u sferi vijskovotekhnichnogo spivrobitnictva: mizhnarodnij ta derzhavno-pravovi aspekti. (Formation of state policy in the field of military-technical cooperation: international and state-legal aspects). Ekspert. (in Ukrainian).
2. Zhirohov M. (2020) Ukrayinska zbroya. Sho prodaye i sho kupuye Ukrayina na rinku ozbrojen. (Ukrainian weapons. What Ukraine sells and buys on the arms market). Ukrayinska Pravda. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/28/666682/>. (in Ukrainian).
3. Koval V. 2018. Stimulyuvannya rozvitku eksportnogo potencialu oboronno-promislovogo kompleksu. (Prichornomorski ekonomichni studiyi. Stimulating the development of the export potential of the defense-industrial complex). Black Sea Economic Studies. (in Ukrainian).
4. Koncepciya administrativnoyi reformy v Ukrayini (1998). (The concept of administrative reform in Ukraine). Verhovna Rada Ukrayini. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>. (in Ukrainian).
5. Pro vdoskonalennya derzhavного контролю за експортом (importом) зброї, військової техніки та матеріалів, що можуть використовуватися для їх створення (1997). (On the improvement of state control over the export (import) of weapons, military equipment and materials that can be used for their creation). Verhovna Rada Ukrayini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199-97-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).
6. Nebotov P. (2017) Eksportnij kontrol produkciyi podvijnogo vikoristannya: problemi j mehanizmi efektyvnoyi realizaciyi v ukrayini. (Export control of dual-use products: problems and mechanisms of effective implementation in Ukraine). Naukovij visnik Hersonskogo derzhavnogo universitetu. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_17/3/9.pdf (in Ukrainian).
7. Pro administrativnu proceduru (2022). (About the administrative procedure). Verhovna Rada Ukrayini. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>. (in Ukrainian).
8. Pro vnesennya zmin do deyakih postanov Kabinetu Ministriv Ukrayini z pitan derzhavnogo eksportnogo kontrolyu (2022). (On making changes to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine on issues of state export control). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/247-2022-%D0%BF#n17> (in Ukrainian).
9. Rzhetska L. (2022) Ukrayina prizupinila eksport zbroji vlasnogo virobництва. DW. (Ukraine has suspended the export of weapons of its own production). URL: <https://www.dw.com/uk/ukraina-pryzupynyla-eksport-zbroi-vlasnogo-vyrobnytstva/a-62461356> (in Ukrainian).
10. Skilki zbroji i komu prodavala Ukrayina pid chas vijni ta do yiyi pochatku (2021). (How many weapons and to whom Ukraine sold during the war and before it started). Slovo i Dilo. 2021. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/17/infografika/suspilstvo/skilky-zbroji-komu-prodavala-ukrayina-vijny-ta-yiyi-pochatku> (in Ukrainian).
11. Ukroboronprom nazvav TOP-10 krayin – osnovnih importeriv ukrayinskoyi produkciyi (2020). (Ukroboronprom named the TOP-10 countries – the main importers of Ukrainian products). Ukrinform. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3081226-ukroboronprom-nazvav-top10-krain-osnovnih-importeriv-ukrainskoi-produkcii.html>. (in Ukrainian).
12. Shodo zmin u porjadku importu tovariv vijskovogo priznachennya na period voyennogo stanu (2022). Derzhavna sluzhba ekpornogo kontrolyu Ukrayini. URL: <https://www.dsecu.gov.ua/ua/sodo-zmin-u-poradku-importu-tovariv-vijskovogo-priznacenna-na-period-voennogo-stanu>. (in Ukrainian).

13. Yarusevich, Y. (2021) Administrativno-pravove reguluvannya derzhavnogo eksportnogo kontrolyu za tovarami vijskovogo pryznachennya ta podviynogo vikoristannya. (Regarding changes in the order of import of military goods during the period of martial law). URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/86409/1/diss_Yarusevych.pdf. (in Ukrainian).

ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE EXPORT AND IMPORT OF MILITARY AND DUAL-PURPOSE GOODS IN UKRAINE

Igor Doluda,

Postgraduate Student of the Institute of Law and Intellectual Property
of National University «Odesa Law Academy»

orcid.org/0000-0003-4336-4034

arshm@ukr.net

Purpose. The purpose of the article is to reveal the content and form a categorical definition of the administrative procedure for the export and import of military and dual-use goods in Ukraine based on the existing and prospective legislation and the theory of administrative law. On this basis, form the latest concept of development of social relations in the analyzed sphere.

Methods. A system of methods of scientific knowledge was used during the research. Using the method of systematic analysis, various legal sources and empirical material were analyzed and new generalizations and conclusions were formed on the basis of this. Special legal method – formal-dogmatic gave an opportunity to analyze the current legislation. The forecasting method ensured the development of legislation on administrative procedures for the import of military and dual-purpose goods in Ukraine.

Results. It has been proven that administrative procedures are the bottom level of legal regulation, which in most cases are most often directly faced by private individuals and legal entities in order to ensure their rights, freedoms and legitimate interests in public administration, in particular business entities that export and import goods for military purposes and dual purpose. It was concluded that in today's conditions, the administrative procedures for the export and import of military and dual-purpose goods are regulated by the norms of a special profile Law and a number of secondary legal acts approved by the Government of Ukraine.

It has been found that the administrative procedure for the export of military and dual purpose goods from Ukraine, which operated before the full-scale invasion of Russian-terrorist troops into Ukraine on February 24, 2022, was characterized by the monopoly of certain influential groups close to the government, which were not interested in the development of weapons production and other means of fighting, and focused their attention mainly on the sale of weapons that Ukraine inherited from a bygone era. Public finances for the development of domestic armaments were insufficiently provided, and effective economic and financial methods of attracting private investments were not introduced. As a result, when repelling the armed aggression of Russian terrorist forces, Ukrainian soldiers mainly use outdated weapons and armaments, or those obtained from foreign partners. The rapid import of weapons to Ukraine was established thanks to the goodwill of the top political leadership of the USA, Great Britain, Lithuania, Poland, a dozen other democratic states, and the liberalization of the administrative procedure for importing goods for military purposes and dual purposes into Ukraine under martial law conditions, as business entities, as well as charitable foundations, which received permits for this from the State Export Control Office under a simplified administrative procedure.

The latest concept of the administrative procedure for the export, import of military and dual-purpose goods from Ukraine is proposed, taking into account the experience gained by the subjects of importing weapons under martial law and the principles of the Law of Ukraine of February 17, 2022 No. 2073-IX "On Administrative Procedure". After all, the war for domestic manufacturers is a time to improve their products. In some positions, they have good initial positions that are objectively developed and tested on the battlefield. As a result, after the victory, weapons released in Ukraine will be bought by foreign countries with pleasure. At the same time, the new civil society will no longer allow a few government officials to monopolize the arms export market. Accordingly, permits for the export of weapons manufactured by domestic manufacturers should first of all be granted (legalized) to entities that imported them during the war. Next, it is necessary to carry out systemic reforms, both at the level of foundations and public tools and administrative procedures. Therefore, liberalization in this area should be carried out, but not at the expense of weakening control over the export of weapons, but the admission to it of all entities that meet the specified conditions, regardless of the form of ownership, both domestic and residents of the USA, Canada, Great Britain, countries EU members (with the exception of Hungary) and other partner states, which imported weapons to Ukraine in the face of a full-scale invasion.

Conclusions. *The administrative procedure for the export and import of goods for military and dual purpose in Ukraine is a procedure defined by law for consideration and resolution of cases regarding the issuance to business entities of permits to import into Ukraine and (or) export from Ukraine weapons, goods for military and dual purpose. The provisions of the Law of Ukraine of February 17, 2022 No. 2073-IX "On Administrative Procedure" do not directly apply to the approval of the administrative procedure for the export, import of goods for military use and dual purpose, however, the categorical apparatus and principles defined in it must be used in a special regulatory and legal high-level act - the new version of the Law of Ukraine "On State Control of International Transfers of Military and Dual-Use Goods", or, more appropriately, in the new draft of the Law of Ukraine "On Export, Import of Weapons, Military and Dual-Use Goods".*

Key words: Administrative procedure, dual purpose goods, electronic documents, export, imports, justice, military goods, national security, public control, weapon.

ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩІ ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРИКЛАДИ, ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Мета. Метою статті є визначення сутності юридично значущих дій як інструмента діяльності публічної адміністрації через теоретично-правову характеристику їх ознак та аналіз прикладів, за якими ті або інші дії можна чи, навпаки, недоцільно відносити до них.

Методи. Методологію дослідження складають загальні і спеціальні методи наукового пізнання, серед яких основними стали порівняльно-правовий (для порівняння наукових поглядів і нормативно-правових положень), аналізу і синтезу, дедукції та індукції (під час вивчення ознак інструментів діяльності публічної адміністрації та з'ясування належності до їх конкретних різновидів окремих дій, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації), системно-структурний (використання якого зумовлене необхідністю системного і послідовного дослідження сутності юридично значущих дій і можливості віднесення до них певних інструментів діяльності публічної адміністрації), формально-логічний (під час дослідження змісту закріплених у законі рис адміністративних актів та узгодженості з ними наукових точок зору) та ін.

Результати. У першому розділі статті досліджено основні ознаки юридично значущих дій, закріплених у законі та запропонованих у наукових джерелах. Обґрунтовано недоцільність віднесення до них дій, які не призводять до правових наслідків. Наведено приклад юридично значущих дій, вчинених у формі бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У другому розділі статті проаналізовано приклади застосування інструментів-дій суб'єктів публічної адміністрації для наочної демонстрації можливості віднесення тих або інших дій публічної адміністрації до юридично значущих. У цьому контексті розглянуто дії публічної адміністрації зі здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб, голосування, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, включаючи з приводу прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб.

Висновки. У висновках запропоновано поняття юридично значущих дій як закріплену Законом України «Про адміністративну процедуру» форму адміністративних актів, виразом якої є дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, передбачені на нормативно-правовому рівні, яким властиві усі риси цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації без виключень. Підкреслено, що однією з їх особливостей є те, що в окремих випадках, для досягнення результату з виконання покладених на публічну адміністрацію повноважень, вони мають застосовуватись у поєднанні з адміністративними актами у формі рішень. Перераховано найбільш виразні приклади юридично значущих дій. Сформульовано пропозиції з удосконалення нормативно-правової регламентації адміністративних актів у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: юридично значущі дії, Закон України «Про адміністративну процедуру», ознаки, поняття, види, здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб, прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, голосування, засідання, публічна адміністрація.

Антоненко Анастасія,

*аспірантка кафедри
адміністративного права
та процесу*

*Навчально-наукового
інституту права*

*Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка*

orcid.org/0000-0003-2421-7768

AntonenkoA@mail.univ.kiev.ua

1. Вступ

Новий Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗУ «Про АП») (ЗУ «Про АП», 2022), який прийнято від 17 лютого 2022 р. і набирає чинності від 15 грудня 2023 р., вирішує чимало питань, які раніше не мали під собою нормативно-правового підґрунтя, проте потребували його. Насамперед, вказане стосується поняття та вимог до адміністративного акту, а також порядку його прийняття суб'єктами публічної адміністрації. Зважаючи на це, названий закон став, на нашу думку, суттєвий кроком у напрямку до оптимізації діяльності публічної адміністрації в Україні, удосконалення її нормативно-правового забезпечення та його узгодження із практикою європейських держав.

Разом з цим, привизначенні дефініції адміністративних актів у ЗУ «Про АП» використано правову конструкцію «юридично значущі дії» (ЗУ «Про АП», 2022), яка була розроблена ще у попередньому історичному періоді, але при цьому не набула широкого вжитку та викликала дискусії стосовно доцільності віднесення до форм публічного (тоді – державного) управління (Козлов (ред.), 1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169). Інакше кажучи, вона визнавалась лише окремими вченими, які однак не могли також дійти згоди щодо її сутності і правової природи (Козлов (ред.), 1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169; Лунев, Пискотин, Ямпольская (ред.), 1968, с. 364–165). У сучасній фаховій літературі ця категорія є ще недослідженою в світлі новоприйнятого закону, а поняття, яке застосовувалось до нього, повністю (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Панова, 2019; Середа, Назар, Костовська, 2016, С. 93) або частково (Кузьмишин, 2018) не узгоджується (за висвітленими у наукових джерелах ознаками) з його положеннями і не має достатнього наукового обґрунтування. Останнє підтверджується тим, що при згадці юридично значущих дій вчені переважно обмежуються їх короткою характеристикою, не вдаючись до аналізу їх сутності та співвідношення з іншими інструментами діяльності публічної адміністрації.

Такий стан із тлумаченням і характеристикою юридично значущих дій може призвести до розриву (його збільшення) між теорією і практикою й мати,

зокрема, такі негативні наслідки: неналежний рівень підготовки фахівців у сфері права у вищих навчальних закладах; низькі якість і достовірність результатів наукових досліджень; неоднозначні й дискусійні положення науково-навчальної літератури, які не сприятимуть становленню праворозуміння серед студентів, аспірантів, науково-педагогічних працівників; некоректність вживання термінології на практиці, тлумачення положень нормативно-правових актів; помилкова характеристика певних правових явищ як таких, що належать до цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації. Тому, зважаючи на нормативне закріплення у ЗУ «Про АП» даного поняття, є важливим встановити, у чому воно полягає.

У зв'язку з цим *метою статті* є визначення сутності юридично значущих дій як інструмента діяльності публічної адміністрації через теоретично-правову характеристику їх ознак та аналіз прикладів, за якими ті або інші дії можна чи, навпаки, недоцільно відносити до них. Для її досягнення було поставлено наступні *завдання*: дослідити ознаки юридично значущих дій, які закріплено у ЗУ «Про АП» та висвітлено у наукових джерелах; проаналізувати окремі інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації на предмет їх належності до категорії юридично значущих дій; сформулювати висновки стосовно сутності і різновидів юридично значущих дій, стану їх нормативно-правової регламентації і шляхів її удосконалення.

Методологію дослідження складають загальні і спеціальні методи наукового пізнання, серед яких основними стали порівняльно-правовий (для порівняння наукових поглядів і нормативно-правових положень), аналізу і синтезу, дедукції та індукції (під час вивчення ознак інструментів діяльності публічної адміністрації та з'ясування належності до їх конкретних різновидів окремих дій, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації), системно-структурний (використання якого зумовлене необхідністю системного і послідовного дослідження сутності юридично значущих дій і можливості віднесення до них певних інструментів діяльності публічної адміністрації), формально-логічний (під час дослідження змісту закріплених у законі рис адміністративних актів та узагодженості з ними наукових точок зору) та ін.

2. Юридично значущі дії як форма адміністративних актів

Пристаючи до викладу основного тексту статті, розпочнімо його з вивчення сутності юридично значущих дій та їх ознак, закріплених у законі та запропонованих у наукових джерелах.

Так, виходячи з аналізу пп. 1–3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП», можна стверджувати, що: 1) юридично значущі дії є адміністративними актами; 2) їм належать такі ознаки: вони здійснюються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; мають індивідуальний характер; призводять до виникнення правових наслідків (якими є набуття, зміна, припинення чи реалізація прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)); пов'язані із вирішенням конкретної індивідуальної справи (випадку) (ЗУ «Про АП», 2022). Опираючись на правову доктрину,

наголосимо також на тому, що з ознак, викладених вище, та дефініцій, закріплених у вказаних положеннях ст. 2 ЗУ «Про АП», впливають також інші риси, виокремлені на науковому рівні, які виражаються у зовнішньому впливі (Мельник, 2018, с. 222), адже вони спрямовані на настання правових наслідків, а не вирішення, зокрема, внутрішніх питань організаційного характеру, і спрямовані на реалізацію норм адміністративного права (Мельник, 2018, с. 222) (тобто вони вчиняються виключно на підставі нормативно-правових актів та з метою виконання покладених на них публічних функцій і завдань, закріплених у їх межах); 3) цими ж рисами наділені адміністративні акти-рішення (ЗУ «Про АП», 2022). З викладеного бачимо, що юридично значущим діям повністю притаманні загальні риси адміністративних актів, якими їх наділяє закон, і вони є однією з форм їх прийняття рівноцінно із рішеннями. Іншими словами, незалежно від того, у якій формі застосовано даний інструмент діяльності публічної адміністрації, дій чи рішень, йому завжди належить єдина сукупність ознак.

Опираючись на це знання, не можемо погодитись з науковими поглядами, висвітленими у наукових джерелах, у яких юридично значущі дії наділяють відмінними від адміністративних актів характеристиками (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013). Але, враховуючи викладене і з огляду на те, що розглянуті праці було підготовлено до прийняття ЗУ «Про АП» виникають зустрічні питання: чи однаковий зміст вкладають вчені і законодавець у відомий з попереднього історичного періоду і застосований у сучасному законі термін?; і чи доцільно його зживати у вітчизняному юридичному обігу або ж доречно замінити на інший?

Зокрема, про доцільність поставлених вище питань свідчить те, що у юридичній літературі можна зустріти підхід, за якого юридично значущі дії позбавлені істотних рис адміністративних актів, як то мета здійснення та індивідуальний характер, що полягають у вирішенні конкретної справи по суті (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Попова, 2019; Середа, Назар, Костовська, 2016, С. 93). З точки зору ЗУ «Про АП» дана дефініція суперечить сутності юридично значущих дій як форми адміністративного акта. Адже, як би їм, дійсно, не були властиві ці риси, то вони були б винесені за межі адміністративних актів та визначались би як окремі, самостійний різновид інструментів діяльності публічної адміністрації. Аналогічної позиції дотримуються й інші вчені, які наводять поняття юридично значущих дій, сформульовані з перерахуванням властивостей адміністративного акта загалом (наприклад, В. М. Кузьмишин (Кузьмишин, 2018), І. П. Яковлев (Яковлев, 2016, с. 112–113) та ін.).

Водночас, у контексті вирішення сформульованих вище питань, слід звернути увагу на те, що розглянутий підхід має спільні риси з позицією, якої дотримувались вчені минулого історичного періоду до набуття Україною незалежності. Наприклад, як і в підручниках тих часів (Козлов (ред.),

1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169), вчені використовують термін «інші юридично значущі дії» і наводять ті ж самі приклади (як то реєстрація, видача юридичних документів, включаючи посвідчення водія тощо), не розмежовуючи їх та інші інструменти діяльності публічної адміністрації (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Попова, 2019; Серета, Назар, Костовська, 2016, С. 93). Враховуючи це, можна ствердно наголосити на тому, що термін «юридично значущі дії», використаний у наукових джерелах, підготовлених до 17 лютого 2022 р., та закріплений у ЗУ «Про АП», не дивлячись на однакову назву, позначає зовсім різні правові явища. Більш того, категорія, яка перейшла з попереднього історичного періоду до вказаних сучасних наукових джерел, становить собою збірну правову конструкцію, до змісту якої відносять різні інструменти і, разом з ними, напрямки діяльності публічної адміністрації (як то реєстрація, яка здійснюється за допомогою низки інструментів, включаючи адміністративні акти і фактичні дії (Полубатко, 2019)).

Окреслене підтверджується також тим, що до юридично значущих вчені відносять дії, які не призводять до правових наслідків, наприклад, видачу довідок чи посвідчень (Галунько та ін., 2021, с. 250; Конопльов, 2013), які самі по собі не є підставою для виникнення прав та обов'язків. Так, посвідчення, ліцензії, будь-які інші документи дозвільного характеру лише підтверджують наявність певних прав, але вони не наділяють ними суб'єктів їх отримання, на відміну від рішення про їх видачу. На користь даного висновку свідчить те, що законодавством передбачено випадки, коли відповідний дозвільний документ у встановлений законом строк не видано або рішення про відмову у його видачі відсутнє. У такому разі рішення про видачу вважається таким, що прийняте, і суб'єкт господарювання, який клопотав про видачу йому такого документа, після сплину усіх передбачених законодавством строків, вправі провадити господарську діяльність, для провадження якої потрібен зазначений дозвіл (ч. 6 ст. 4¹ Закон України (далі – ЗУ) «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», 2005)). Схожим чином довідки лише відтворюють наявну у базах даних (зокрема, у реєстрах) інформацію. Тому механічні дії, пов'язані із видачою таких документів також не слід вважати юридично значущими, адже вони відносяться до фактичних дій (Подопрігора, Мельник, 2022), які призводять до фактичного результату – передачі документа.

Натомість з наведеної вище ситуації, урегульованої ч. 6 ст. 4¹ ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», 2005), випливає, що дії та, на нашу думку, можна стверджувати, що бездіяльність (відсутність вказаного вище рішення є, по суті, бездіяльністю, яка вказує на відсутність відмови та, як наслідок, на наявність згоди на видачу дозволу), пов'язані, зокрема, із прийняттям рішення про видачу документів дозвільного характеру є тими самими юридично значущими діями, які становлять собою форму прийняття адміністративного акта.

Окремо, у ракурсі викладеного, пропонуємо також розглянути іншу ознаку юридично значущих дій, яку пропонують вчені. А саме, у науковій літературі зазначають, що юридично значущі дії замість правових наслідків можуть становити собою умови для їх настання (Галуцько та ін., 2021, с. 249; Конопльов, 2013). Проте, умовами для настання правових наслідків можуть бути абсолютно будь-які факти. Наприклад, наявність актів-планів, підготовлених і затверджених у встановленому порядку, є, по суті, нормативно-закріпленою умовою для виконання суб'єктами публічної адміністрації публічних повноважень, зокрема, із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, оскільки ними передбачаються усі питання, які вони повинні розглянути і прийняти за ними відповідні рішення на своїх засіданнях (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021). Або іншим прикладом може виступати патрулювання вулиць, яке є однією з умов, дотримання якої дозволяє встановити правопорушення (розпивання алкогольних напоїв у публічних місцях, бійку, псування громадського майна тощо). Однак самі по собі зазначені випадки не тягнуть юридичні наслідки та належать до актів-планів і фактичних дій (Подопригора, Мельник, 2022), відповідно. Відтак, якщо брати за основу ознаку зі створення умов для настання правових наслідків, то абсолютно будь-які дії й документи належатимуть до юридично значущих дій. Але ж це не так, оскільки це суперечитиме їх правовій сутності, викладеній у доктрині адміністративного права. Тому, вважаємо, що дана риса є дещо розмитою й широкою, бо вона не дає змоги відмежувати юридично значущі дії від решти інструментів, застосованих публічною адміністрацією. З огляду на це, її недоцільно використовувати, тим паче по відношенню до юридично значущих дій у контексті ЗУ «Про АП», стосовно яких слід завжди керуватись визначальними ознаками адміністративних актів, викладених у ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022) та фахових наукових джерелах (Галуцько та ін., 2021, с. 219–220; Мельник, Бевзенко, 2014, с. 263).

Водночас, у цьому ракурсі слід також, на нашу думку, відмежовувати поняття умов загалом, про які ми зазначили вище (тобто будь-яких фактів, дій, рішень, які можуть становити собою умови для подальшої діяльності публічної адміністрації), від умов, безпосередньо пов'язаних з певною адміністративною процедурою. Зокрема, варто звернути увагу на те, що у німецькій правовій доктрині згадуються дії, які створюють умови для правового регулювання (Херрманн, 2017). Це вказує на те, що, дійсно, створення правових умов може бути ознакою інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Але, разом з цим, ці умови повинні відповідати обов'язковим до них вимогам (характеризуватись чітко визначеними властивостями), які полягають у безпосередньому зв'язку з конкретною адміністративною процедурою, а не з діяльністю публічної адміністрації загалом (як це, наприклад, має місце з актами-планами). Тобто при використанні даної риси у наукових працях, варто уточнювати зазначені особливості. Проте, при цьому, особливо важливим

є те, що інструменти, які характеризуються такими ознаками, належать до фактичних дій (Херрманн, 2017), а не до юридично значущих.

Отже, враховуючи викладене, коротко підсумуємо, що, *по-перше*, юридично значущі дії у розумінні ЗУ «Про АП» і згадані у наукових джерелах, підготовлених до прийняття цього закону, є правовими категоріями зовсім різного змісту й сутності, оскільки ними позначаються відмінні між собою правові явища. *По-друге*, юридично значущі дії згідно з цим законом є рівноцінною з рішеннями формою вчинення/прийняття адміністративних актів і їм належать усі ознаки цих інструментів діяльності публічної адміністрації. *По-третьє*, поняття юридично значущих дій, впроваджене у попередньому історичному періоді і підтримуване до моменту прийняття ЗУ «Про АП» у вітчизняних наукових джерелах, є недосконалою правовою конструкцією, яку наділено некоректними ознаками та до змісту якої, одночасно з її тлумаченням як окремого різновиду адміністративно-правових засобів, віднесено низку інших інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що мають самостійне значення та виокремлюються адміністративно-правовою доктриною, і напрямків діяльності, які передбачають застосування власного комплексу вказаних інструментів. *По-четверте*, усе вказане вище наштовхує нас на думку про те, що використання застарілої термінології, щодо якої вже сформоване певне розуміння та сприйняття і яка характеризується недоліками, є недоцільним та не відповідає вимогам часу. *По-п'яте*, варто зважати на те, що адміністративні акти, загалом, можуть вчинятись у формах рішень і дій, а оскільки це все є одним різновидом інструментів, то недоцільно якимось виокремлювати дії за допомогою підсилюючих формулювань та прикметників. Додатково до викладеного зауважимо, що адміністративні акти можуть мати й іншу форму. Наприклад, це можуть бути звукові сигнали, жести, знаки, зображення тощо (Подопригора, Мельник, 2022). Відтак, формулюючи поняття адміністративних актів, доречно враховувати усі можливі форми, а не обмежувати їх кількома з них. *По-шосте*, опираючись на зазначене, вважаємо за доцільне вилучити слова «юридично значуща» з дефініції адміністративного акта, закріпленої у п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП».

3. Приклади застосування інструментів-дій суб'єктів публічної адміністрації

Зважаючи на отримані результати, вбачаємо необхідність розмежування між собою інструментів-дій на базі конкретних прикладів, оскільки окреслений вище стан свідчить про наявне сьогодні недостатнє розуміння сутності й відмінностей між ними (зокрема, виходячи із застосованої у наукових джерелах конструкції «юридично значущі дії», яка не узгоджується з науковими знаннями про інші інструменти у формі дій). Особливо це важливо з точки зору формування повноцінної уяви про те, що собою становлять та у чому виражаються адміністративні акти, вчинювані у формі (юридично значущих) дій.

З огляду на це, для наочної демонстрації можливості віднесення тих або інших дій публічної адміністрації до конкретних інструментів діяльності публічної адміністрації, вважаємо за доцільне проаналізувати кілька прикладів на предмет того, до яких саме різновидів інструментів вони належать: адміністративних актів, фактичних дій чи дій організаційного характеру (пропонуємо їх узагальнити під назвою «інструменти-дії», оскільки, не дивлячись на різну правову сутність і наслідки, вони усі вчиняються в одній формі).

У якості першого прикладу пропонуємо розглянути дії публічної адміністрації зі здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб шляхом підготовки і подання пропозицій, передбачені ч. 1 ст. 10 ЗУ «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» (далі – «Про відчуження ...») (ЗУ «Про відчуження ...», 2010).

Перш ніж визначити, до яких інструментів вони належать, наведемо їх коротку характеристику. Так, процес підготовки і подання пропозицій варто розглядати як урегульовані нормами адміністративного права дії суб'єктів публічної адміністрації, про що свідчить зокрема закріплення у нормативно-правових актах їх повноважень з приводу підготовки пропозицій щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб (наприклад, абз. 5 п. 2.2 Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради, затвердженого рішенням Сарненської міської ради від 25 лютого 2021 р. № 96 (Про затвердження Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради, 2021), абз. 6 п. 2.2 Положення про Відділ з питань земельних ресурсів та кадастру, розміщеного у додатку до рішення Сквирської міської ради від 8 червня 2021 р. № 21-8-VIII (Про внесення змін до рішення сесії Сквирської міської ради №28-3-VIII від 22 грудня 2020 року «Про затвердження Положень про відділи Сквирської міської ради», 2021), абз. 12 п. 2.2 Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради, затвердженого рішенням Корнинської сільської ради від 22 лютого 2022 р. № 1116 (Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради, 2022)), а також повноважень зі здійснення ініціативи в абз. 1 ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про відчуження ...» (ЗУ «Про відчуження ...», 2010). Тут важливим є уточнення того, хто саме є суб'єктом подання пропозицій, оскільки ЗУ «Про відчуження ...» передбачає таку можливість і для визначеного у ньому кола приватних осіб, аналогічна діяльність яких не регулюватиметься адміністративним правом, наприклад, щодо обговорення необхідності викупу у межах юридичної особи, підготовка штатним або позаштатним юристом документа, у якому буде сформульовано пропозицію щодо викупу тощо.

Отже, у випадках, коли суб'єктом ініціативи є суб'єкт публічної адміністрації мова йде про виконання ним публічних повноважень (адже вони закріплені на нормативно-правовому рівні і безпосередньо пов'язані із виконанням публічного завдання), які, з огляду на мету здійснення, спрямовані на задоволення суспільних потреб за рахунок процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб чи (якщо згоди на це від власника об'єкта приватної власності не буде отримано і за наявності встановлених законом на те підстав) з мотивів суспільної необхідності.

Також, важливою обставиною, на яку варто звернути увагу, є те, що процедура викупу для суспільних потреб розпочинається із моменту отримання таких пропозицій уповноваженим на розгляд суб'єктом. Даний момент прямо не вказано у нормативно-правових актах, однак, висновок з приводу початку означеної процедури впливає з абз. 2 ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про відчуження ...», у якому закріплено, що розгляд пропозицій здійснюється у місячний строк з дня їх надходження (ЗУ «Про відчуження ...», 2010) (підкреслимо, що не з дня їх подання чи відправлення, а саме з моменту надходження, а отже – отримання). Відповідно, *ініціативу щодо викупу* варто розуміти як діяльність, здійснювану до початку процедури відчуження для суспільних потреб, яка полягає у підготовці та поданні пропозицій (закріплення норми про право на ініціативу у статті закону, присвяченій порядку даної процедури, обумовлена, на нашу думку, тільки необхідністю чіткого обмеження кола уповноважених на це суб'єктів).

Викладене формує уяву про сутність таких дій та їх основні властивості, до яких можна віднести наступне: вони здійснюються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; спрямовані на виконання норм адміністративного права (адже здійснювані на підставі та з метою виконання їх повноважень, закріплених на нормативно-правовому рівні); мають індивідуальний характер в частині подання пропозицій, оскільки їх адресатами є уповноважені на розгляд суб'єкти публічної адміністрації, визначені у законі. Разом з тим, для них є характерним те, що вони мають зовнішній вплив (адже вони не мають внутрішньо-організаційного характеру, прямо пов'язані з відкриттям іншими суб'єктами процедури), але безпосередньо до правових наслідків не призводять і не вирішують жодної індивідуальної справи. Вказане зумовлено тим, що процедура викупу для суспільних потреб розпочинається з отримання пропозицій уповноваженим на їх розгляд суб'єктом (що має виражатись у відповідній фіксації отримуваних документів, оформленні факту їх надання – наразі на характеристиці цього процесу ми не спинятимемось детально, оскільки він виходить за межі нашого дослідження), а не їх подання. Відповідно, опираючись, на зроблені вище висновки (включаючи перший розділ статті), зазначимо, що дії з підготовки та подання пропозицій не належать до юридично значущих і адміністративним актом у цій формі вони не є.

Зважаючи на це, для формування повноцінного розуміння про відмінності між юридично значущими діями та іншими інструментами-діями, порівняємо

перераховані дії з підготовки і подання пропозицій з діями організаційного характеру, які подекуди згадуються у наукових джерелах у цьому контексті (Кузьмишин, 2018; Сукманова, 2019, с. 337–338). Їх повної характеристики вчені переважно не надають, але з аналізу основних позицій щодо них, можна підсумувати, що до них відносять дії, які: 1) не стосуються вирішення конкретної справи або індивідуального випадку по суті; 2) не призводять до юридичних наслідків; 3) стосуються різних питань, однак однієї спрямованості, зокрема: організації роботи апарату суб'єктів публічної адміністрації, підвищення кваліфікації їх працівників, організації проведення інформаційних та освітніх заходів для громадськості тощо (Кузьмишин, 2018; Сукманова, 2019, с. 337–338); 4) з попередньо названих рис впливає також, що вони не мають публічно-владної природи. По суті, організаційні заходи можуть здійснюватися будь-ким і до них можуть залучатись сторонні для публічної адміністрації особи, адже їх виконання не потребує публічно-владних повноважень, законом не передбачено процедури їх здійснення, порушення порядку, техніки тощо їх здійснення не призводить до порушення прав і свобод громадян; 5) вони або не пов'язані із безпосереднім виконанням публічних завдань і функцій суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, мова про внутрішньо-організаційні дії), або ж мають допоміжний (необов'язковий, такий ще не відіграє вирішальну роль) характер під час їх здійснення (на зразок тих, що мають місце під час здійснення інформаційних заходів для населення). Тут варто підкреслити (оскільки вище мова йшла про інформаційні та освітні заходи для громадськості), що не слід ототожнювати реалізацію публічної функції з інформування населення, наприклад, шляхом доведення населення до відома про стан довкілля (ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», 1991), та дії організаційного характеру, які використовуються для її здійснення (як то підготовка плакатів, публікація довідників, розклеювання соціальної реклами, видача буклетів тощо), адже вони є лише одним з інструментів, які застосовуються для виконання покладених на публічну адміністрацію завдань; 6) вони зазвичай прямо не закріплені у нормативно-правових актах. Від фактичних дій їх відрізняє, на нашу думку, насамперед, організаційний, а не публічно-владний характер, допоміжна (необов'язкова) роль і специфічна спрямованість.

З викладеного бачимо, що підготовка і подання пропозицій щодо викупу не є діями організаційного характеру, оскільки: *по-перше*, повноваження з їх здійснення прямо закріплені на нормативно-правовому рівні (що було продемонстровано вище); *по-друге*, вони прямо стосуються виконання публічно-владних завдань і функцій (завдання із задоволення суспільних потреб за рахунок процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб); *по-третє*, їх можуть здійснювати виключно ті особи, які уповноважені на це законом (сторонні особи не можуть бути долучені до виконання повноваження, яке покладено на конкретну структурну одиницю суб'єкта публічної адміністрації (щодо підготовки пропозиції)

або на нього загалом (стосовно подання пропозиції)), реалізуючи публічно-владні повноваження на це (так, як мова йде про нормативно-закріплені права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації); *по-четверте*, вони не спрямовані на вирішення організаційних питань внутрішньої діяльності суб'єктів публічної адміністрації і не відіграють допоміжної та факультативної ролі (навпаки, вони є обов'язковими для здійснення ініціативи щодо викупу діями, без них неможливо буде розпочати процедуру відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб).

У такому разі, за допомогою методу виключення можна дійти висновку, що підготовка та подання пропозицій про викуп належать до фактичних дій публічної адміністрації. Водночас, для належного обґрунтування отриманого результату порівнюємо загальні риси названого інструмента із перерахованими діями, які передують початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб. А саме, для фактичних дій характерні такі особливості: 1) їх вчинення має не юридичні наслідки, а фактичний результат; 2) їх застосування не вирішує індивідуальну справу (випадок) по суті (порівняно з адміністративними актами); 3) мають публічно-владний характер, тобто здійснюються на підставі нормативно-закріплених на це публічно-владних повноважень суб'єкта публічної адміністрації; відповідно, 4) їх здійснювати вправі виключно суб'єкти публічної адміністрації (на відміну від дій організаційного характеру); 5) їх перелік закріплено у нормативно-правових актах (наразі мова не йде про вичерпний перелік усіх можливих дій в межах єдиного нормативно-правового акта, оскільки це було б не доцільно); 6) вчиняються під час публічного адміністрування, або іншими словами, є адміністративно-правовими засобами реалізації публічних завдань і функцій (Галунько та ін., 2021, с. 256–257; Мельник, 2018, с. 273–274; Мельник, Бевзенко, 2014, с. 262). Звідси бачимо, що підготовка та подання пропозицій у межах здійснення ініціативи з приводу викупу є інструментом діяльності публічної адміністрації, який іменується фактичними діями, оскільки їх виконання: 1) призводить до фактичного результату – вони формують собою матеріал та підставу для початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, інакше кажучи, внаслідок їх здійснення виникає нормативно передбачена можливість для отримання і розгляду пропозицій про викуп уповноваженими на це суб'єктами. Але, водночас, ці дії самі по собі не розпочинають процедуру відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, не створюють прав та обов'язків для інших осіб тощо; 2) вони не вирішують жодної індивідуальної справи (випадку), натомість, умовно кажучи, створюють потенціал для подальшого використання отриманих внаслідок такої діяльності документів; 3) закріплені на нормативно-правовому рівні, мають публічно-владний характер і здійснюються уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації, що було розглянуто вище, адже повноваження на їх здійснення чітко і однозначно

закріплені на нормативно-правовому рівні за конкретними суб'єктами владних повноважень; 4) вчиняються під час публічного адміністрування, оскільки вони є підготовчими заходами, здійснюваними для початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб для реалізації публічного завдання із задоволення певної суспільної потреби у відповідний спосіб.

Отже, висвітлене дає змогу підсумувати, що нормативно-закріплені дії уповноважених на їх здійснення суб'єктів публічної адміністрації, безпосереднім чином пов'язані із процедурою відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, не є юридично значущими у розумінні ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022), хоча й безпосередньо передують цій процедурі і формують собою умови для настання юридичних наслідків (що, нагадаємо, є однією з рис саме фактичних дій (Херрманн, 2017)), адже без здійснення ініціативи не можливо розглянути питання про викуп об'єкта приватної власності для суспільних потреб і прийняти за його результатами відповідне рішення. Це зумовлено тим, що їм не властиві ознаки адміністративних актів у формі дій, визначені ЗУ «Про АП». Натомість, вони належать до фактичних дій як інструментів діяльності публічної адміністрації, які мають схожі риси, однак не вирішують справ по суті та не тягнуть за собою настання юридичних наслідків. Даний висновок є важливим для проведення подальших досліджень діяльності публічної адміністрації та відмежування юридично значущих дій від решти, застосованих в її межах, інструментів-дій.

Наступним прикладом, який вважаємо за доцільне розглянути в межах цієї статті з метою порівняння інструментів-дій між собою та визначення випадків, коли застосовуються юридично значущі дії, є *голосування, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації* з метою вирішення певних питань. Наприклад, голосуванням вирішується зміст порядку денного і за його результатами приймається рішення (адміністративний акт), яким затверджується такий порядок (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021). Тобто, фактично, голосування становить собою дії, якими вирішується по суті справа щодо питань, які розглядатимуться на засіданні, і є головною умовою правомірності та юридичною підставою для прийняття відповідного рішення суб'єкта публічної адміністрації. Можна навіть охарактеризувати таке рішення як форму виразу (або оформлення шляхом затвердження) результатів здійснюваного голосування. З викладеного випливає також інший висновок: вирішення справи по суті може потребувати від суб'єктів публічної адміністрації використання двох взаємопов'язаних інструментів у їх поєднанні (адже ігнорування одного з них робить неправомірним та унеможливорює використання іншого: без голосування не можливо прийняти рішення, а голосування без прийнятого рішення позбавлене сенсу) – адміністративних актів у формі юридично значущих дій та у формі рішень. Однак при цьому вони не втрачають власного, самостійного значення.

Але у цьому випадку наше обґрунтування потребує додаткових пояснень щодо належності цим діям ознаки із вирішення справи по суті. Так, ЗУ «Про АП» пов'язує адміністративні акти із вирішенням справ, що стосуються публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків (ЗУ «Про АП», 2022). Зі свого боку, визначення порядку виконання повноважень публічної адміністрації у плані їх роботи (наразі таким є порядок денний), включаючи ті, що пов'язані із реалізацією прав та інтересів інших осіб, з тим, щоб ефективно, узгоджено й послідовно їх здійснити, – є, на нашу думку, нічим іншим, як способом забезпечити таку реалізацію. Відтак, вирішуючи шляхом голосування послідовність розгляду і перелік питань із виконання суб'єктами публічної адміністрації покладених на них повноважень (включаючи, наприклад, забезпечення реалізації прав та свобод, розгляд пропозицій і прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб), які необхідно віднести до порядку денного, тим самим суб'єкти публічної адміністрації вирішують справи по суті, забезпечуючи виконання покладених на них публічно-владних повноважень.

Звідси підсумуємо, що голосуванню з приводу порядку денного властиві: здійснення виключно уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації; спрямованість на виконання норм адміністративного права; індивідуальний характер, оскільки воно пов'язане з визначенням обов'язків конкретних суб'єктів, виконання яких також спрямоване на конкретних осіб; зовнішній вплив, оскільки вирішують не внутрішньо-організаційні питання, а порядок реалізації зовнішньо-спрямованих повноважень, та є обов'язковим способом забезпечити її; вирішення індивідуальної справи по суті в частині забезпечення виконання покладених на них публічно-владних повноважень, згідно із ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022); створюють правові наслідки у вигляді прийняття адміністративного акта у формі рішення, яким цей порядок денний затверджується. У цьому ракурсі, корисним і додатковим підтвердженням вказаного стане також те, що згідно з адміністративно-правовою доктриною адміністративні акти (зокрема у формі дій) можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів (Галунько та ін., 2021, с. 220), що власне і відбувається у випадку голосування та прийняття рішення за його результатами.

Іншим прикладом, який додатково підтверджує, на нашу думку, належність вказаних вище дій до юридично значущих, є *голосування* (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021), яке передує прийняттю рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, є його юридичною підставою та за результатами якого воно вважається або прийнятим, або ні (це впливає, наприклад, із закріплених у ч. 1 ст. 38 Регламенту Київської міської ради і ч. 1 § 22 розд. 3 Регламенту КМУ положень, про те, що рішення

приймаються шляхом голосування (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021), а також ч. 1 § 22 розд. 3 Регламенту КМУ – про те, що рішення вважається прийнятим, якщо його проєкт отримав підтримку встановленої кількості голосів (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007)). У даному разі воно вирішує по суті справу: надати дозвіл на здійснення викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб чи ні (вказане підтверджується практикою діяльності публічної адміністрації, за якою рішення про викуп іменують «Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб» (Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб, 2021)). Після надання такого дозволу встановленою на нормативному рівні кількістю голосів рішення вважається прийнятим і виникає правова підстава для оформлення рішення про викуп у вигляді конкретного документа, у протилежному випадку воно не буде правомочним. Відповідно, викладене демонструє, що голосування вирішує справу по суті (як то щодо надання дозволу на здійснення викупу для суспільних потреб), має юридичні наслідки у вигляді прийняття адміністративного акта – рішення, яким воно оформлюється (наукове обґрунтування належності рішень про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб до адміністративних актів виходить за межі цієї статті, однак йому буде приділено увагу в окремій науковій праці) та йому властиві решта перерахованих вище рис.

Іншими словами, зазначене можна підсумувати у такий спосіб: саме голосуванням приймається рішення по справі, а адміністративним актом-рішенням воно набуває свого виразу у формі документа; голосування спрямоване у кінцевому розрахунку на прийняття адміністративного акта-рішення, а документально оформлене рішення не буде законним, якщо голосуванням не буде вирішено питання про це. Як бачимо, тут, як і в інших випадках прийняття рішень на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, має місце поєднання двох інструментів – адміністративних актів у формі дій та рішень, які у своєму симбіозі дають бажаний результат діяльності публічної адміністрації: виконання покладених на них повноважень у ефективний та законний спосіб.

З цього приводу також зауважимо, що ЗУ «Про АП» не встановлює обмежень стосовно випадків поєднання цих інструментів і не зобов'язує суб'єктів публічної адміністрації обирати у своїй діяльності лише один із них, що підтверджує можливість їх використання у взаємозв'язку за встановлених законом обставин і випадків.

4. Висновки

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що:

1) *юридично значущі дії* становлять собою закріплену ЗУ «Про АП» форму адміністративних актів, виразом якої є дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, передбачені на нормативно-правовому рівні, яким властиві усі риси цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації без виключень;

2) однією з їх особливостей є те, що в окремих, встановлених законом випадках (як то стосовно порядку прийняття рішень), для досягнення результату з виконання покладених на публічну адміністрацію повноважень, вони мають застосовуватись у поєднанні з адміністративними актами у формі рішень;

3) найбільш виразними прикладами юридично значущих дій є: *голосування*, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, (щодо затвердження порядку денного, з приводу прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, з метою вирішення будь-яких інших питань, віднесених до їх компетенції); *бездіяльність щодо прийняття рішення* про видачу або про відмову у видачі документа дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

4) стан нормативно-правової регламентації адміністративних актів у ЗУ «Про АП» є дещо, на нашу думку, недосконалим і потребує оптимізації шляхом внесення до цього закону змін у вигляді видалення слова «юридично значуща» з дефініції, закріпленої у п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП». Доцільність такого кроку зумовлена застарілістю і недосконалістю терміну «юридично значущі дії», який було впроваджено ще у попередньому історичному періоді і який за своєю сутністю не враховує відмінностей між інструментами-діями суб'єктів публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856> (дата звернення: 27.10.2022)
2. Советское административное право (Общая и Особенная части) / под. ред. Ю. М. Козлова. Москва: «Юридическая литература», 1973. 624 с.
3. Административное право (Общая и Особенная части) / под ред. А. Е. Лулева. Москва: «Юридическая литература», 1970. 600 с.
4. Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А. Е. Лулев, М. И. Пискотин, Ц. А. Ямпольская. Москва: Издательство «Наука», 1968. 440 с.
5. Галуцько В. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 135–150.
7. Панова О. О. Вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.)* : зб. тез доп. на міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту (м. Харків, 22 листопада 2019 р.). Харків, 2019. С. 346–349.
8. Середа В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
9. Кузьмишин В. М. Форми адміністрування апеляційних судів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1, Т. 1. С. 207–212.
10. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

11. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

12. Полубатко В. В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 109–118.

13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 48. Ст. 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

14. Подопригора Р., Мельник Р. Формы административных актов. *ZÄNGER*. 2022. № 3 (248). С. 13–18.

15. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

16. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради (II сесія IX скликання) від 4 листопада 2021 р. № 3135/3176. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuiv rady> (дата звернення: 27.10.2022)

17. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

18. Херрманн Т. Реальный акт в административном праве: административная деятельность в конфликте между административным актом и административным частным правом. *Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве*. Москва : Инфотропик Медиа, 2017. С. 374–375.

19. 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 : Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 1. Ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

20. Про затвердження Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради : Рішення Сарненської міської ради від 25 лютого 2021 р. № 96. URL: <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenti/rishennja-radi/viii-sklikannja/4-sesija-vid-25-ljutogo-2021-roku/1683-96-vid-25-ljutogo-2021-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddil-po-upravlinnju-prirodnimi-resursami-reguljuvannja-zemelnih-vidnosin-ta-agropromislovogo-rozvitku-sarnenskoji-miskoji-rad.html> (дата звернення: 27.10.2022)

21. Про внесення змін до рішення сесії Сквирської міської ради №28-3-VIII від 22 грудня 2020 року «Про затвердження Положень про відділи Сквирської міської ради» : Рішення Сквирської міської ради від 8 червня 2021 р. № 21-8-VIII. URL: <http://skvira-rada.gov.ua/services/-21-8-viii---pro-vnesennja-zmin-do-rishennja-sesii--skvirskoi-miskoi-radi-28-3-viii--vid-22-grudnja-2020-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddili-skvirskoi-miskoi-radi.html> (дата звернення: 27.10.2022)

22. Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради : Рішення Корнинської сільської ради від 22 лютого 2022 р. № 1116. URL: <https://kornyn-gromada.gov.ua/polozhennja-pro-viddil-14-33-50-08-06-2022/> (дата звернення: 27.10.2022)

23. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Київ, 2019. 559 с.

24. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 41. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

25. Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб : Рішення Івано-Франківської міської ради (19 сесія) 8 демократичного скликання від 23 грудня 2021 р. № 464-19. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/671346/> (дата звернення: 27.10.2022)

References:

1. Law of Ukraine on administrative procedure from 17. February 2022, No 2073-IX. (2022). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 1, Art. 2. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2073-20?lang=uk#Text> [In Ukrainian].
2. Kozlov, Ju. M. (Eds.). (1973). *Sovetskoe administrativnoe pravo (Obshhaja i Osobennaja chasti)* [Soviet administrative law (General and Special parts)]. Moskva: «Juridicheskaja literatura». [In Russian].
3. Lunev, A. E. (Eds.). (1970). *Administrativnoe pravo (Obshhaja i Osobennaja chasti)* [Administrative law (General and Special parts)]. Moskva: «Juridicheskaja literatura». [In Russian].
4. Lunev, A. E. (Eds.), Piskotin, M. I. (Eds.), Jampol'skaja, C. A. (Eds.). (1968). *Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR* [Scientific foundations of public administration in the USSR]. Moskva: Izdatel'stvo «Nauka». [In Russian].
5. Halunko, V., Dikhtievskyi, P., Kuzmenko, O., Stetsenko, S., Kolomoiets, T., Kurylo, V., ... Yara, O. (2021). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Complete course : the textbook]. V. Halunko & O. Pravotorova (Eds.). Vydannia chetverte. Kherson : OLDI-PLIuS. [In Ukrainian].
6. Konoplov, V. (2013). Poniattia, zmist ta osnovni napriamy suchasnoi administrativnoi diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav [The concept, content and main directions of the current administrative activities of internal affairs]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, No 3 (74), pp. 135–150. [In Ukrainian].
7. Panova, O. O. (2019). Vchynennia yurydychno znachushchykh dii u systemi pravovykh form zabezpechennia publichnoi bezpeky v Ukraini [Committing legally significant actions in the system of legal forms of ensuring public security in Ukraine]. *Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav: 25 rokiv dosvidu ta pohliad u maibutnie (1994–2019 rr.) : zb. tez dop. na mizhnar. nauk.-prakt. konf. do 25-richchia stvorennia un-tu (m. Kharkiv, 22. November 2019)*. Kharkiv. Pp. 346–349. [In Ukrainian].
8. Sereda, V. V., Nazar, Yu. S., Kostovska, K. M. (2016). *Administratyvne pravo Ukrainy (u skhemakh ta komentariakh) : navch. posib.* [Administrative law of Ukraine (in schemes and comments)]. Lviv : LvDUVS. [In Ukrainian].
9. Kuzmyshyn, V. M. (2018). *Formy administruvannia apeliatsiinykh sudiv v Ukraini* [Forms of administration of appeal courts in Ukraine]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, Vyp. 1, T. 1, pp. 207–212. [In Ukrainian].
10. Melnyk, R.S. (2018). *Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh : navch. posib.* [General administrative law in questions and answers : the textbook]. Kyiv : Yurinkom Inter. [In Ukrainian].
11. Yakovliev, I. P. (2016). *Formy i metody publichnoho administruvannia u derzhavni mytnii spravi* [Forms and methods of public administration in the state customs.]. (Candidate's thesis). Odesa. [In Ukrainian].
12. Polubatko, V. V. (2019). *Instrumenty administrativno-pravovoho zabezpechennia realizatsii pryvatnymy osobamy prava na bezpechne dlia zhyttia ta zdorov'ia dovkilla* [Instruments of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*, No 5, pp. 109–118. [In Ukrainian].

13. Law of Ukraine on the Permit System in the Field of Economic Activity from 6. September, 2005, No 2806-IV. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 48, Art. 483. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> [In Ukrainian].

14. Podoprigora, R., Mel'nik, R. (2022). Formy administrativnyh aktov [Forms of administrative acts]. *ZANĖGER*, No 3 (248), pp. 13–18. [In Russian].

15. Resolution of the Cabinet of ministers of Ukraine on approval of The Regulations of the Cabinet of ministers of Ukraine from 18. July 2007, No 950. (2007). Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> [In Ukrainian].

16. The decision of the Kyiv city council (II session of IX convocation) on the Regulations of the Kyiv city council from 4. November 2021, No 3135/3176. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyivirady> [In Ukrainian].

17. Melnyk, R.S. (Ed.), Bevenko, V.M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk* [General administrative law : the textbook]. Kyiv : Vaite. [In Ukrainian].

18. Herrmann, T. (2017). Real'nyj akt v administrativnom prave: administrativnaja dejatel'nost' v konflikte mezhdru administrativnym aktom i administrativnym chastnym pravom [The real act in administrative law: administrative activity in conflict between administrative act and administrative private law]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotrenie i ocenochnye ponjatija v administrativnom prave*. Moskva : Infotropik Media. Pp. 374–375. [In Russian].

19. Law of Ukraine on alienation of land plots, other real estate objects located on them, which are in private ownership, for public needs or for reasons of public necessity from 17. November 2009, No 1559-VI. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 1, Art. 2. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> [In Ukrainian].

20. Rishennia Sarnenskoj miskoi rady pro zatverdzhennia Polozhennia pro viddil po upravlinniu pryrodnyj resursamy, rehuliuвання zemelnykh vidnosyn ta ahropromyslovoho rozvytku Sarnenskoj miskoi rady [The Decision of the Sarna city council on the approval of the Regulations on the department of natural resources management, regulation of land relations and agro-industrial] from 25. February 2021, No 96. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenty/rishennja-radi/viii-sklikannja/4-sesija-vid-25-ljutogo-2021-roku/1683-96-vid-25-ljutogo-2021-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddil-poupravlinnju-prirodnymi-resursami-reguljuvannja-zemelnih-vidnosin-ta-agropromislovogo-rozvitku-sarnenskoji-miskoji-rad.html> [In Ukrainian].

21. Rishennia Skvyrskoj miskoi rady pro vnesennia zmin do rishennia sesii Skvyrskoj miskoi rady No 28-3-VIII vid 22 hrudnia 2020 roku «Pro zatverdzhennia Polozhen pro viddily Skvyrskoj miskoi rady» [The Decision of Skvyr city council on making changes to the decision of the session of the Skvyr city council No 28-3-VIII from 22. December 2020 “On the approval of the Regulations on the departments of the Skvyr city council”] from 8. June 2021, No 21-8-VIII. (2020). Retrieved 27. October 2022 from <http://skvira-rada.gov.ua/services/-21-8-viii---pro-vnesennja-zmin-do-rishennja-sesii-skvyrskoj-miskoi-radi-28-3-viii--vid-22-grudnja-2020-roku-pro-zatverdzhennja-polozhen--pro-viddili-skvyrskoj-miskoi-radi.html> [In Ukrainian].

22. Rishennia Kornynskoi silskoi rady pro Polozhennia pro Viddil arkhitektury, budivnytstva, investysii, komunalnoi vlasnosti ta zemelnykh vidnosyn Kornynskoi silskoi rady [The Decision of the Kornyn village council on the Regulations on the Department of architecture, construction, investments, communal property and land relations of the Kornyn village council] from 22. February 2022, No 1116. (2022). Retrieved 27. October 2022 from <https://kornyn-gromada.gov.ua/polozhennja-pro-viddil-14-33-50-08-06-2022/> [In Ukrainian].

23. Sukmanova, O. V. (2019) *Publichne administruvannia okhorony prava vlasnosti v Ukraini* [Public administration of property rights protection in Ukraine]. (Doctoral thesis). Kyiv. [In Ukrainian].

24. Law of Ukraine on the environmental protection from 25. June 1991, No 1264-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 41, Art. 546. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [In Ukrainian].

25. The decision of the Ivano-Frankivsk city council (19 session) of the 8th democratic convocation on the giving permission for the purchase of land plots for public needs from 23. December 2021, No 464-19. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <http://www.namvk.if.ua/dt/671346/> [In Ukrainian].

LEGALLY SIGNIFICANT ACTIONS AS A TOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS AND EXAMPLES

Anastasiia Antonenko,

*Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process Educational and Scientific Institute of Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv*

orcid.org/0000-0003-2421-7768

AntonenkoA@mail.univ.kiev.ua

Purpose. *The purpose of the article is to determine the essence of legally significant actions as a tool of public administration through the theoretical and legal characterization of their features and the analysis of examples by which certain actions can or, on the contrary, can't be attributed to them.*

Methods. *The research methodology consists of general and special methods of scientific knowledge, among which the main ones are comparative legal (for comparing scientific views and legal provisions), analysis and synthesis, deduction and induction (when studying the signs of the tools of public administration and attributing to their specific types of individual actions committed by subjects of public administration), systemic-structural (the use of which is conditioned by the need for a systematic and consistent study of the essence of legally significant actions and the possibility of attributing certain tools of public administration to them), formal-logical (during research of the content of features of administrative acts enshrined in law and the consistency of scientific points of view with them) etc.*

Results. *The first section of the article examines the main features of legally significant actions, established in law and proposed in scientific sources. The impracticality of attributing to them actions that do not lead to legal consequences is substantiated. An example of legally significant actions committed in the form of inactivity of public administration subjects is given.*

In the second section of the article, examples of the use of tools-actions of subjects of public administration are analyzed for a visual demonstration of the possibility of classifying certain actions of public administration as legally significant. In this context, the actions of the public administration on the implementation of the initiative on the purchase of private property objects for public needs, the voting carried out at the meetings of public administration subjects, including the decision on the purchase of private property objects for public needs, are considered.

Conclusions. *In the conclusions, the concept of legally significant actions is proposed as a form of administrative acts enshrined in the Law of Ukraine "On administrative procedure", the expression of which is the actions or inactions of subjects of public administration, provided at the regulatory level, which are characterized by all the features of this category of tools of public administration without exception. It is emphasized that one of their features is that in*

certain cases, in order to achieve the result of the performance of the powers entrusted to the public administration, they must be applied in combination with administrative acts in the form of decisions. The most expressive examples of legally significant actions are listed. Proposals for improving the legal regulation of administrative acts have been formulated.

Key words: legally significant actions, the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», signs, concepts, types, implementation of an initiative on the purchase of private property for public needs, decision-making on the purchase of private property for public needs, voting, meeting, public administration.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

До друку приймаються наукові статті провідних фахівців у галузі публічного права, представників юридичної практики, молодих науковців.

Технічні вимоги до оформлення статті:

Формат А 4; поля – 2 см (нижнє) x 2 см (верхнє), 3 см (ліве) x 1,5 см (праве); абзац – 1,25 см; міжрядковий інтервал – 1,5 см; шрифт – Times New Roman; кегль – 14.

Обсяг статті – від 10 до 20 сторінок.

У тексті слід використовувати символи за зразком: лапки «...», дефіс (-), тире (–), апостроф (').

Послідовність розміщення структурних елементів у науковій статті:

1. Вказується мовою статті (англійською або німецькою):

назва;

прізвище, ім'я, по батькові автора (-ів) статті (не більше двох осіб);

посада, місце роботи/навчання, науковий ступінь, вчене звання (за наявності), електронна адреса;

розширена анотація та ключові слова. В анотації повинна бути така структура: Мета, Методи, Результати та Висновки. Обсяг анотації: мінімум – 300 слів, максимум – 350 слів. До анотації обов'язково додають 5–10 ключових слів.

2. Текст статті:

Вступ (Introduction) є обов'язковою частиною роботи, в якій автор вказує новизну теми та актуальність наукових рішень. Мета дослідження повинна бути чітко вказана поряд з науково-дослідницькими завданнями. Необхідно вказати методологію дослідження, логіку уявлення дослідженого матеріалу.

Основний текст повинен бути поділений на змістовні розділи з окремими заголовками (до 4-6 слів).

Стаття повинна містити висновки з проведеного дослідження (Conclusions), в яких представлені розгорнуті конкретні висновки за результатами дослідження і перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

3. Список використаних джерел. Бібліографічний опис списку оформлюється з урахуванням розробленого в 2015 році Національного стандарту України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання». За умови неправильного оформлення списку використаних джерел стаття може бути відхилена рецензентами.

4. References. Оформлюється відповідно до стандарту APA (APA Style Reference Citations). Автор (трансліт), назва статті (трансліт), назва статті (в квадратних дужках переклад англійською мовою), назва джерела (трансліт), вихідні дані (місто з позначенням англійською мовою), видавництво (трансліт). Наприклад:

Dikhtiievskiy, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administrativno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

Транслітерація імен та прізвищ з української мови здійснюється відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» від 27 січня 2010 р. № 55.

Транслітерація з російської мови здійснюється відповідно до ГОСТ 7.79-2000. Система стандартів по информации, библиотечному и издательскому делу. Правила транслитерации кирилловского письма латинским алфавитом.

5. Вказується українською і англійською (якщо статтю подано німецькою мовою):

назва;

прізвище, ім'я, по батькові автора (-ів) статті (не більше двох осіб);

посада, місце роботи/навчання, науковий ступінь, вчене звання (за наявністю), електронна адреса;

розширена анотація та ключові слова. В анотації повинна бути така структура: Мета, Методи, Результати та Висновки. Обсяг анотації: мінімум – 300 слів, максимум – 350 слів. До анотації обов'язково додають 5–10 ключових слів.

Посилання на літературу подаються у тексті тільки в круглих дужках:

При цьому кожен громадянин України, який відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (ЗУ «Про прокуратуру», 2015).

Усі статті, що надходять до редакції проходять закриті рецензування та перевіряються на плагіат.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

К печати принимаются научные статьи ведущих специалистов в области публичного права, представителей юридической практики, молодых ученых.

Технические требования к оформлению статьи:

Формат А 4; поля – 2 см (нижнее) x 2 см (верхнее), 3 см (левое) x 1,5 см (правое) абзац – 1,25 см; межстрочный интервал – 1,5 см; шрифт – Times New Roman; кегль – 14.

Объем статьи – от 10 до 20 страниц.

В тексте следует использовать символы по образцу: лапки «...», дефис (-), тире (–), апостроф (').

Последовательность размещения структурных элементов в научной статье:

1. Указывается на языке статьи (английский или немецкий язык):

название;

фамилия, имя, отчество автора (-ов) статьи (не более двух человек);

должность, место работы / учебы, ученая степень, ученое звание (при наличии), электронный адрес;

расширенная аннотация и ключевые слова. В аннотации должна быть такая структура: Цель, Методы, Результаты и Выводы. Объем аннотации: минимум – 300 слов, максимум – 350 слов. К аннотации обязательно добавляют 5–10 ключевых слов или словосочетаний.

2. Текст статьи:

Введение (Introduction) является обязательной частью работы, в которой автор указывает новизну темы и актуальность научных решений. Цель исследования должна быть четко указана рядом с научно-исследовательскими задачами. Необходимо указать методологию исследования, логику представления исследованного материала.

Основной текст должен быть разделен на содержательные разделы с отдельными заголовками (до 4-6 слов).

Статья должна содержать выводы из проведенного исследования (Conclusions), в которых представлены развернутые конкретные выводы по результатам исследования и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

3. Список использованных источников. Библиографическое описание списка оформляется с учетом разработанного в 2015 году Национального стандарта Украины ДСТУ 8302: 2015 «Информация и документация. Библиографическая ссылка. Общие положения и правила составления». При неправильном оформлении списка литературы статья может быть отклонена рецензентами.

4. References. Оформляется в соответствии со стандартом APA (APA Style Reference Citations). Автор (транслит), название статьи (транслит), название статьи (в квадратных скобках перевод на английский язык), название источника (транслит), выходные данные (город с обозначением на английском языке), издательство (транслит). К примеру:

Dikhtiievskiy, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administrativno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [In Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

Транслитерация имен и фамилий с украинского языка в соответствии с требованиями Постановления Кабинета Министров Украины «Об упорядочении транслитерации украинского алфавита латиницей» от 27 января 2010 № 55.

Транслитерация с русского языка осуществляется в соответствии с ГОСТ 7.79-2000. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Правила транслитерации кирилловского письма латинским алфавитом.

5. Указывается на украинском и английском языке (если статью подано на немецком языке):

название;

фамилия, имя, отчество автора (-ов) статьи (не более двух человек);

должность, место работы / учебы, ученая степень, ученое звание (при наличии), электронный адрес;

расширенная аннотация и ключевые слова. В аннотации должна быть такая структура: Цель, Методы, Результаты и Выводы. Объем аннотации: минимум – 300 слов, максимум – 350 слов. К аннотации обязательно добавляют 5–10 ключевых слов или словосочетаний.

Ссылки на литературу даются в тексте только в круглых скобках:

При этом каждый гражданин Украины, который соответствует установленным требованиям к кандидату на должность прокурора, вправе обратиться в квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров с заявлением об участии в отборе кандидатов на должность прокурора (ЗУ «О прокуратуре», 2015).

Все статьи, поступающие в редакцию проходят закрытое рецензирование и проверяются на плагиат.

Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

We accept articles of leading specialists in the sphere of public law, representatives of legal practice, young scientists.

Technical requirements for article composition:

Size A 4; fields – 2 cm (bottom) x 2 cm (top), 3 cm (left) x 1,5 cm (right); indentation – 1,25 cm; line spacing – 1,5 cm; font – Times New Roman; size – 14.

The article volume is from 10 to 20 pages.

It should be used symbols as follows: quotes “...”, hyphen (-), dash (–), apostrophe (’).

Sequence of placement of structural elements in a research article:

1. It is indicated in the language of the article (English or German):

title;

surname, name, patronymic of author (-s) of the article (no more than two persons);

job position, place of employment/study, academic degree, rank (if any), e-mail;

expanded summary and key words. The summary consists of the following obligatory structure: Purpose, Methods, Results and Conclusions. Summary volume: minimum – 300 words, maximum – 350 words. After the summary, it is necessary to add 5–10 key words or phrases.

2. Text of the article:

Introduction is an obligatory part of the research, where the author indicates topicality of the subject and actuality of scientific decisions. Goal of research should be clearly indicated along with the research tasks. It is necessary to specify the methodology of research, the logic of presentation of the investigated material.

The main text should be divided into content-rich sections with separate headings (up to 4-6 words).

The article should contain conclusions from the study, which present detailed findings from the study and the prospects for further research in this direction.

3. Bibliography. Bibliography description is carried out taking into account the National Standard of Ukraine DSTU 8302: 2015 “Information and documentation. Bibliographic reference. General principles and rules of composition”. Reviewers can reject an article in the case of improper execution of bibliography.

4. References. It is composed according to standards APA (APA Style Reference Citations). There is an author (transliteration), title of the article (in square brackets, English translation), source name (transliteration), source data (city with the English mark), publishing house (transliteration). For example:

Dikhtievskyi, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administratyvno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. *Pravo Ukrainy*, no. 8, pp. 37–39.

Transliteration of names and surnames is carried out in accordance with the requirements of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Normalization of Transliteration of the Ukrainian Alphabet by Means of the Latin Alphabet” dated January 27, 2010, No. 55.

Transliteration from Russian is carried out in accordance with GOST 7.79-2000. System of standards on information, librarianship and publishing. Rules of transliteration of Cyrillic script by Latin alphabet.

5. It is indicated in Ukrainian and English (if the article is submitted in German): title;

surname, name, patronymic of author (-s) of the article (no more than two persons);

job position, place of employment/study, academic degree, rank (if any), e-mail;

extended summary and key words. Summary has to contain: subject of research, methodology, goal and conclusions of research. The minimum volume of summary is 350 words.

References to the literature are given in the text only in parentheses:

At the same time, every citizen of Ukraine, who meets the established requirements for a candidate for a post of prosecutor, has the right to appeal to the Qualification Disciplinary Commission of Public Prosecutors with application of participation in the selection of candidates on the post of prosecutor (The Law of Ukraine “On Public Prosecution Service”, 2015).

All articles, which are sent to editorial office, pass a close review and are tested for plagiarism presence.

Editorial board has the right to review, edit, reduce and reject the article. In the case of neglect of mentioned requirements regarding manuscripts composition, editorial board reserves the right to skip them. Editorial staff not always shares a position of authors. Republication of articles is possible only with the consent of editorial board.

НОТАТКИ

Наукове видання



Адміністративне **ПРАВО і ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 4 (39)/2022

Коректура • Н. Славогородська
Комп'ютерна верстка • О. Молодецька

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70/100/1/16. Ум.-друк. арк. 10,89. Наклад 300 прим. Замов. № 1122/484.
Гарнітура Times. Папір офсет. Цифровий друк.
Підписано до друку 28.11.2022.

Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1.
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Scientific publication



Administrative **LAW and PROCESS**

scientific and practical journal

№ 4 (39)/2022

Proof reading N. Slavohorodska
Desktop publishing O. Molodetska

The authors are fully responsible for the collation, accuracy of facts, quotes,
economic-statistical data, proper names and other information.

Format 70/100/1/16. Printer's sheet 10,89. Circulation 300 copies. Order No 1122/484.
Typeface Times. Offset paper. Digital printing.
Authorized for printing as of 28.11.2022.

Publishing House "Helvetica"
65101, Ukraine, Odessa, 6/1 Inglizi St.
Telephone: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Certificate of a publishing entity ДК No 7623 dated 22.06.2022