

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ГАРІФУЛЛІН МАКСИМ ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

ЯК РЕЗУЛЬТАТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М. В. Гаріфуллін

Науковий керівник – Козар Юрій Юрійович, доктор юридичних наук,
професор

Ужгород – 2024

АНОТАЦІЯ

Гаріфуллін М.В. Адміністративний акт як результат адміністративної процедури. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2024.

Дисертаційне дослідження є комплексним та ґрунтовним науковим дослідженням, яке спрямоване на виявлення особливостей правового регулювання адміністративних актів. Автор сформулював наукові положення та висновки, що характеризуються науковою новизною та мають теоретичне та практичне значення. Цього вдалося досягнути, зокрема завдяки активному застосуванню порівняльно-правового методу.

У ході роботи визначено теоретичні та практичні проблеми. Внаслідок їхнього осмислення було запропоновано розв'язок, що має наслідком пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру».

Визначено, що для ефективної реалізації своїх повноважень адміністративний орган має використовувати ефективний інструментарій у ході своєї діяльності. Одним із яких є адміністративний акт.

Проводячи це дослідження, ми виходили із розуміння адміністративного акту як рішення чи дії з боку адміністративного органу, яке має індивідуальний характер. Адміністративний акт є одностороннім та має юридичну силу. Адміністративний орган регулює права та обов'язки зазначених у самому акті адресатів.

Проаналізовано досвід зарубіжного правового регулювання адміністративної процедури як на наднаціональному рівні (Європейський Союз), так і щодо окремих держав-членів Європейського Союзу (Німеччина, Фінляндія, Франція, Польща). У дослідженні також ураховано досвід США як держави, що позитивно впливає на розвиток засадничих положень про адміністративну процедуру.

Було здійснено класифікацію адміністративних актів. Відповідно до змістовного критерію адміністративні акти поділено на матеріальні та процесуальні.

Характер наслідків для особи як критерій для розмежування передбачає поділ адміністративних актів на негативні та позитивні.

Виходячи з кола осіб, на яких адміністративний акт покладає обов'язки, виокремлено адміністративні акти *ad rem* та адміністративні акти *ad personam*. Перший вид адміністративних актів зобов'язує власників конкретної речі, тоді як другий вид – конкретно визначене коло осіб.

Проаналізовано принципи процедури прийняття адміністративних актів. Перш за все йдеться про принципи, які закріплено у статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру». Відтак детально проаналізовано принцип верховенства права, принцип рівності перед законом, принцип обґрунтованості, принцип неупередженості адміністративного органу, принцип добросовісності та розсудливості, принцип пропорційності, принцип відкритості, принцип своєчасності та розумного строку, принцип ефективності, презумпцію правомірності дій та вимог особи, принцип офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та гарантування ефективних засобів правового захисту.

Встановлено, що зазначені принципи не становлять виключної системи принципів процедури прийняття адміністративних актів. Саме тому було проаналізовано положення законів про адміністративні процедури у Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії. Внаслідок аналізу визначено, якими є принципи процедури прийняття адміністративних актів у цих державах.

Дослідження також було доповнено аналізом принципів, які закріплено у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію (додатково осмислені принцип правової визначеності, принцип участі та принцип поваги до приватності) та гендбук «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами», який видано

Радою Європи (встановлено, що принципи поділено на дві групи: основні принципи та процедурні принципи).

Виявлено, що доктринальне розуміння стадій прийняття адміністративного акту та стадії, які закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру» є фактично тотожними. Відмінності полягають у тому, що у доктрині сформовано підхід, відповідно до якого прийнято виділяти лише чотири стадії прийняття адміністративних актів (початок адміністративного провадження, підготовка справи до розгляду та вирішення, розгляд справи та прийняття рішення, адміністративне оскарження). Натомість у Законі України «Про адміністративну процедуру» стадії більше деталізовано та структуровано: виокремлено стадії ініціювання адміністративного провадження, початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, дослідження обставин справи та збирання доказів, розгляд та вирішення справи, проведення слухання у справі, адміністративне оскарження. При цьому останні дві стадії мають факультативний характер.

Стверджується, що існують певні відмінності щодо обов'язкових елементів заяви особи у разі, якщо вона ініціює адміністративне провадження, у таких державах як Україна, Чехія, Словаччина, Польща та Румунія. Так, у заяві особи зазначаються такі відомості: найменування адміністративного органу (обов'язково для України), ім'я особи (обов'язково для усіх досліджених держав), контактні дані особи (обов'язково для України, Чехії та Румунії), адреса місця проживання (обов'язково для усіх держав, крім Словаччини), дата народження (обов'язково для Чехії), зміст вимоги заявника (обов'язково для усіх держав), дата складення заяви (обов'язково для України), підпис особи (обов'язково для України, Польщі та Румунії).

Необхідно констатувати, що існують ідентичні засоби доказування в адміністративному провадженні України, Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії. Йдеться про те, що процедурні закони усіх держав до засобів доказування відносять пояснення учасників адміністративного провадження, документи, висновки та пояснення експертів, пояснення свідків.

Визначено, що спільним для процедури прийняття адміністративного акту в Україні та Польщі є те, що у певних випадках вирішення адміністративної справи може статися у разі так званої «мовчазної згоди», тобто, коли адміністративний орган мав можливість відмовити особі, але не зробив цього протягом визначеного законом часу з моменту надходження заяви з боку особи.

Звертається увага на те, що під час прийняття адміністративного акту адміністративний орган має проаналізувати підстави рішення та правові норми, на які він при цьому посилається. Адміністративний орган також має розглянути пояснення учасників адміністративного провадження та оцінити докази, на підставі яких адміністративний орган встановлює наявність чи відсутність обставин, які мають значення для справи. Якщо адміністративний орган не бере до уваги пояснення учасників провадження чи відповідні докази, то він, приймаючи адміністративний акт, має пояснити чому саме так.

Досліджено підстави дострокового припинення дії адміністративного акту. Відповідно до румунського законодавства такими підставами є скасування, анулювання, відкликання, призупинення, зміна або доповнення адміністративного акту. Польський законодавець передбачає, що дострокове припинення можливе у разі скасування чи зміни адміністративного акту. Український законодавець до таких підстав відносить скасування та відкликання.

Здійснено порівняльний аналіз підстав, які призводять до нікчемності адміністративного акту. У Чехії такою підставою є прийняття адміністративного акту адміністративним органом, який немає компетенції для прийняття такого акту. Інші підстави – внутрішня суперечливість положень адміністративного акту, юридична чи фактична неможливість виконання рішення адміністративного органу, наявність інших недоліків, що унеможливають виконання адміністративного акту.

Автором дисертаційного дослідження запропоновано внести зміни до Закону України про адміністративну процедуру, а саме:

1. Розширити положення частини 2 статті 67 Закону України «Про адміністративну процедуру» та надати особі можливість брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції.

2. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративне провадження» та викласти положення частини 9 статті 67 цього закону у такій редакції:

«9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання та/або накладення на неї штрафу».

3. Запропоновано доповнити положення статті 34 Закону України «Про адміністративну процедуру» абзацом другим у такій редакції:

«Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати п'ятнадцяти календарних днів, якщо адміністративний акт є явно протиправним».

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний орган, адміністративний акт, правове регулювання, процедура прийняття адміністративного акту, стадія, Україна, зарубіжні держави, правовий принцип, ініціювання адміністративного провадження, прийняття рішення, адміністративне оскарження, припинення дії адміністративного акту.

SUMMARY

Garifullin M.V. Administrative act as a result of administrative procedure. – Qualifying scientific paper as a manuscript.

The thesis for obtaining a degree of Candidate of Legal Sciences in the field 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – State Higher Educational Institution “Uzhhorod National University”, Ministry of Education and Science of Ukraine, Uzhhorod, 2024.

The thesis research is a complex and profound scientific investigation, which is aimed at identifying the peculiarities of legal regulation of administrative acts. The author has formulated scientific propositions and conclusions that are characterized by scientific novelty and have theoretical and practical significance. This was achieved, in particular, due to the active application of the comparative legal method.

While performing the work, theoretical and practical problems were identified. As a result of their comprehension, a solution was proposed, which has the effect of proposals to amend the Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

It was determined that in order to effectively implement its powers, the administrative body has to use effective tools during its activity. One of such is an administrative act.

While conducting this research, we have started from the understanding of an administrative act as a decision or action by an administrative body that has an individual character. The administrative act is unilateral and is legally enforceable. The administrative body regulates the rights and obligations of the addressees specified in the act itself.

The experience of foreign legal regulation of administrative procedure is analyzed both at the supranational level (the European Union) and in relation to individual member states of the European Union (Germany, Finland, France, and Poland). The study also takes into account the experience of the USA as a state, which

has a positive effect on the development of basic provisions on administrative procedure.

The classification of administrative acts has been carried out. According to the substantive criterion, administrative acts are divided into substantive and procedural acts.

The nature of the consequences for a person as a criterion for demarcation involves the division of administrative acts into negative and positive ones.

Based on the circle of persons on whom an administrative act imposes obligations, administrative acts *ad rem* and administrative acts *ad personam* are distinguished. The first type of administrative acts binds the owners of a specific thing, while the second type — a specifically defined circle of persons.

The principles of the procedure for adopting administrative acts have been analyzed. First of all, this regards to the principles enshrined in Article 4 of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". Therefore, the principle of the rule of law, the principle of equality before the law, the principle of reasonableness, the principle of impartiality of the administrative body, the principle of good faith and common sense, the principle of proportionality, the principle of openness, the principle of timeliness and reasonable time, the principle of effectiveness, the presumption of legality of actions and demands of a person, the principle of officiality, were analyzed in detail. guaranteeing a person's right to participate in administrative proceedings and guaranteeing effective means of legal protection.

It was established that the specified principles do not constitute an exhaustive system of principles of the procedure for adopting administrative acts. That is why the provisions of the laws on administrative procedures in Poland, the Czech Republic, Slovakia, and Romania were analyzed. As a result of the analysis, it was determined what are the principles of the procedure for adopting administrative acts in these states.

The study was also augmented by an analysis of the principles enshrined in the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on proper administration (the principle of legal certainty, the principle of participation and the principle of respect for privacy are additionally elaborated) and the handbook "Principles of

administrative law regarding relations between administrative bodies and private individuals", which issued by the Council of Europe (it is established that the principles are divided into two groups: basic principles and procedural principles).

It was revealed that the doctrinal understanding of the stages of adoption of an administrative act and the stages established in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" are actually identical. The differences lie in the fact that the doctrine has formed an approach, according to which it is customary to distinguish only four stages of the adoption of administrative acts (the beginning of administrative proceedings, preparation of the case for consideration and resolution, consideration of the case and adoption of a decision, administrative appeal). On the contrary, in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" the stages are more detailed and structured: the stages of initiation of administrative proceedings, beginning of administrative proceedings and preparation of the case for resolution, investigation of the circumstances of the case, and collection of evidence, consideration and resolution of the case, conducting a hearing in the case, and administrative appeal are distinguished. At the same time, the last two stages are optional.

It is claimed that there are certain differences regarding the mandatory elements of a person's application in the event that he initiates administrative proceedings in countries such as Ukraine, the Czech Republic, Slovakia, Poland, and Romania. Thus, the following information is indicated in the person's application: name of the administrative body (mandatory for Ukraine), name of the person (mandatory for all the surveyed states), contact details of the person (mandatory for Ukraine, the Czech Republic, and Romania), place of residence (mandatory for all countries except Slovakia), date of birth (mandatory for the Czech Republic), content of the applicant's claim (mandatory for all countries), date of drafting the application (mandatory for Ukraine), signature of the person (mandatory for Ukraine, Poland, and Romania).

It is necessary to note that there are identical means of proof in the administrative proceedings of Ukraine, Poland, the Czech Republic, Slovakia, and Romania. It is about the fact that the procedural laws of all states include explanations of participants in

administrative proceedings, documents, conclusions and explanations of experts, testimonies of witnesses as means of proof.

It was determined that the procedure for adopting an administrative act in Ukraine and Poland contains the common "tacit consent", which in some cases occurs in order to resolve the administrative case, i.e., when the administrative body had the opportunity to refuse the person, but did not do so within the specified period by the law of time from the moment the application is received by the person.

An attention is drawn to the fact that during the adoption of an administrative act, the administrative body must analyze the grounds of the decision and the legal norms to which it refers. The administrative body must also consider the explanations of the participants in the administrative proceedings and evaluate the evidence on the basis of which the administrative body establishes the presence or absence of circumstances that are relevant to the case. If the administrative body does not take into account the explanations of the participants in the proceedings or the relevant evidence, then when adopting an administrative act, it must explain why it has done so.

The reasons for early termination of the administrative act have been investigated. According to Romanian legislation, such grounds are the cancellation, annulment, revocation, suspension, amendment or addition of an administrative act. The Polish legislator provides that early termination is possible in the event of cancellation or change of an administrative act. The Ukrainian legislator refers to such grounds as cancellation and revocation

A comparative analysis of the reasons leading to the voidness of an administrative act was carried out. In the Czech Republic, such a reason is the adoption of an administrative act by an administrative body that does not have the competence to adopt such an act. Other reasons are the internal inconsistency of the provisions of the administrative act, the legal or factual impossibility of implementing the decision of the administrative body, the presence of other deficiencies that make the implementation of the administrative act impossible.

The author of the dissertation study has proposed amendments to the Law of Ukraine on administrative procedure, namely:

1. To expand the provisions of Part 2 of Article 67 of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and to provide a person with the opportunity to participate in case hearings via video conference.

2. It is proposed to amend the Law of Ukraine "On Administrative Proceedings" and set out the provisions of Part 9 of Article 67 of this Law in the following wording:

"9. An official of an administrative body applies a verbal warning to a person who does not follow the order or does not comply with his legal order, and in case of repeated violation, makes a decision to remove such a person from the hearing room and/or impose a fine on him.

3. It is suggested to supplement the provisions of Article 34 of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" with the second paragraph in the following wording:

"The period for review of the complaint case should not exceed fifteen calendar days if the administrative act is clearly illegal."

Keywords: administrative procedure, administrative body, administrative act, legal regulation, procedure for adopting an administrative act, stage, Ukraine, foreign countries, legal principle, initiation of administrative proceedings, decision-making, administrative appeal, termination of administrative act.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Гаріфуллін М.В. Наукові дефініції й практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт»: вітчизняний та закордонний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 395-401. DOI : <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-1-395-401>.
2. Гаріфуллін М.В. Вирішальна роль принципів адміністративної процедури в забезпеченні ефективного регулювання адміністративних актів. *Аналітично-порівняльне право*. 2024. № 1. С. 366-374. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.65>.
3. Garifullin Maksym. On the question of legal regulation of administrative procedures on the example of foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. Issue 6. 2023. P. 16-19. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2023.6.3>.
4. Гаріфуллін М.В. Відповідність політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. № 6. Т. 1. 2022. С. 74-80. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.10>.
5. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Інститут державно-приватного партнерства в Україні: окремі аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2021. С.173-179. DOI: [10.31733/2078-3566-2021-4-173-179](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-4-173-179).
6. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 2. 2022. С. 51-57. DOI: [10.31733/2078-3566-2022-2-51-57](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-2-51-57).
7. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Роль державних та недержавних інститутів у процесах соціальної адаптації вимушених переселенців в Україні.

Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика. 2022. № 1 (3). С. 82-90. DOI: <https://doi.org/10.32366/2709-9261-2022-3-1-82-90>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Пайда Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Об'єктивні ознаки адміністративних правопорушень правил дорожнього руху. Наукове сьогодні: ювілейний збірник, присвячений 60-річчю природничо-географічного факультету МДПУ імені Богдана Хмельницького / за ред. Л. М. Донченко, І. А. Арсененко, С. В. Гришко, С. І. Пачева, Л. І. Полякової, Я. В. Попенка, А. А. Проценка. Мелітополь: МДПУ імені Богдана Хмельницького, 2021. С. 260-267.

2. Гаріфуллін М.В. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур. Закарпатські правові читання. Трансформація національних правових систем країн Центральної та Східної Європи в умовах сучасних викликів: Матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 28–29 квітня 2022 р. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 162-164.

3. Гаріфуллін М.В. Проблематика правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів. Наукове сьогодні: стан та перспективи регіональних досліджень: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 18 листопада 2022 р.) / за ред.: Л. І. Полякової, Ю.Ю. Козара, С.В. Гришко, О.В. Непші, А.А. Проценка, А.М. Крилової. Запоріжжя: МДПУ імені Богдана Хмельницького, 2022. С. 191-194.

4. Гаріфуллін М. В. Поняття «адміністративний акт» в Європейському законодавстві. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Інтеграція українських наукових досліджень в міжнародний простір: регіональний аспект», присвяченої 100-річчю Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана Хмельницького (м. Запоріжжя, 21 квітня 2023 р.) / Уклад.: Л.І. Полякова. А.М.

Крилова, С.В. Гришко, Ю.Ю. Козар, О.В. Непша, А.А. Проценко, Т.Є. Христова.
Запоріжжя: ФОП Однорог Т.В., 2023. С. 108-109.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	25
1.1. Загальні положення про адміністративну процедуру: зарубіжний досвід	25
1.2. Законодавство про адміністративну процедуру: українські реалії	50
Висновки до розділу 1	78
РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ, ОСНОВНІ ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТУ	81
2.1. Поняття та основні ознаки адміністративного акту	81
2.2. Принципи процедури прийняття адміністративного акту	117
Висновки до розділу 2.....	141
РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	144
Висновки до розділу 3.....	168
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ	196

ВСТУП

Актуальність теми. Стаття 1 Конституції України встановлює, що Україна є правовою державою. Виходячи з цього, одним із основних обов'язків нашої держави є забезпечення належного рівня організації публічної влади. Одним з елементів чого виступає чітка та якісна процедура прийняття рішень з боку публічної влади, зокрема коли такі рішення можуть вплинути на права особи чи накласти на неї обов'язки.

17 лютого 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року. З цього часу в Україні з'явився закон, який визначає загальні аспекти взаємодії адміністративних органів з фізичними та юридичними особами під час прийняття рішень. При цьому, адміністративні органи як учасники таких відносин мають дбати не тільки про ефективне виконання законів, а й захищати права, свободи та законні інтереси учасників адміністративного провадження.

У цьому дисертаційному дослідженні приділяється увага адміністративному акту як інструменту діяльності адміністративних органів. Прийняття адміністративного акту, по суті, є перетворенням абстрактної правової норми у рішення, яке має конкретний характер. При цьому адміністративний акт завжди має визначеного адресата, а сама процедура прийняття адміністративного акту є формалізованою.

Закон України «Про адміністративну процедуру» дає можливість особам аргументувати власну позицію під час адміністративного провадження на кшталт того, як це відбувається під час судового процесу, хоча й із відмінностями від останнього.

Попри загалом позитивний ефект від прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» є потреба у комплексному дослідженні його норм, щоб визначити, чи існує потреба у внесенні змін до окремих положень.

Оскільки Україна перебуває на шляху до повноцінного членства у Європейському Союзі, то існує потреба співставити положення українського закону

та законодавства окремих європейських держав – членів Європейського Союзу, зокрема йдеться про Польщу, Чехію, Словаччину та Румунію.

Порівняння у цьому випадку допоможе знайти шляхи до підвищення ефективності адміністративної процедури в Україні, яка ґрунтується на засадах верховенства права, рівності та пропорційності.

Крім того, останнє на сьогодні ґрунтовне дослідження адміністративних актів (О.А. Мілієнко «Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів». Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021) було здійснено ще до моменту прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

Іншим дослідженням, яке має помітний слід у становленні доктрини адміністративного права щодо адміністративного акту є дисертація О.О. Мандюка на тему: «Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування» (2017 рік), у якому автор приділяє увагу як розумінню сутності індивідуального адміністративного акту, так й особливостям прийняття та дії адміністративних актів.

О.І. Скоров у дисертації на тему: «Адміністративні акти Міністерства внутрішніх справ у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (2016 рік) приділяє увагу виключно розумінню правової природи адміністративних актів конкретно визначеного центрального органу виконавчої влади – Міністерства внутрішніх справ України.

О.В. Рой у дисертаційному дослідженні «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору» (2019 рік) фрагментарно звертається до актів Комітету Міністрів Ради Європи та законів Естонії, Мальти, Німеччини та Франції, аналізуючи сутність адміністративного акту.

Вказані дисертаційні дослідження об'єднує як мінімум два аспекти. По-перше, вони були здійснені ще до моменту прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». По-друге, у контексті порівняльно-правового

методу дослідження, вони не апелюють до досвіду таких зарубіжних держав як Польща, Чехія, Словаччина та Румунія, зокрема, у питанні визначення особливостей прийняття адміністративного акту на кожній зі стадій.

Науково-теоретичним підґрунтям цієї дисертації є праці українських та зарубіжних науковців у галузі адміністративного права, які проводили дослідження юридичної природи адміністративних актів, зокрема йдеться про роботи таких авторів як В. Авер'янов, В. Бевзенко, В. Біла, І. Бойко, Н. Галіцина, А. Лавренко, А. Левандовські, О. Люхтергандт, О. Маркова, О. Мілієнко, С. Мельник, Б. Мельниченко, О. Соловйова, В. Тимощук, А. Турчак, С. Хазанов, А. Школик, Е. Шмідт-Ассманн та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до проєкту Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки (Розділ I якої передбачає «Пріоритетні напрямки фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права», зокрема пункту 1.2. «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права», пункту 1.3. «правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» та ін.), Плану запроєктної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, схваленого Постановою Верховної Ради України від 07 лютого 2023 року № 2910-ІХ, а також відповідно до наукової теми «Баланс публічних і приватних інтересів при приватному регулюванні суспільних відносин» (державний реєстраційний номер 0122U002006) кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб здійснити комплексний аналіз правової доктрини та нормативної бази та на підставі цього визначити особливості адміністративного акту як інструменту діяльності адміністративного органу, а також сформулювати пропозиції щодо удосконалення положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі завдання:

- здійснити загальну характеристику адміністративної процедури в зарубіжних державах;
- визначити особливості становлення законодавства про адміністративну процедуру в Україні;
- охарактеризувати поняття адміністративного акту, визначити його ознаки та здійснити класифікацію;
- проаналізувати принципи прийняття адміністративних актів;
- визначити стадії процедури прийняття адміністративних актів;
- здійснити порівняльний аналіз особливостей процедури прийняття адміністративних актів на кожній із стадій в зарубіжних державах та в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які пов'язані із прийняттям адміністративних актів.

Предметом дослідження є особливості правового регулювання адміністративного акту як результату адміністративної процедури.

Методи дослідження. Щоб досягнути поставленої мети та виконати завдання було використано загальнонаукові та спеціальні методи.

Історично-правовий метод використано при дослідженні розвитку законодавства про адміністративну процедуру в Україні (підрозділ 1.2.).

Логіко-семантичний метод застосовано для визначення сучасного стану наукової розробки проблематики адміністративної процедури та адміністративного акту (розділ 1, підрозділ 2.1.).

Метод аналізу й узагальнення судової практики використано для вивчення практики Верховного Суду у сфері адміністративної процедури (підрозділ 1.2.).

Формально-юридичний метод дозволив проаналізувати та систематизувати категорії адміністративних актів (підрозділ 2.1.).

Техніко-юридичний метод застосовано для того, щоб здійснити тлумачення положень законодавчих та нормативно-правових актів (розділи 1, 2, 3).

Метод правового прогнозування сприяв визначенню можливих варіантів покращення правового регулювання адміністративної процедури вцілому та адміністративних актів зокрема (підрозділ 2.2., розділ 3).

Порівняльно-правовий метод сприяв узагальненню досвіду зарубіжних держав у досліджуваній сфері (розділи 1, 2, 3).

Нормативна база цього дослідження включає Конституцію України, закони Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, окремі міжнародно-правові акти, закони зарубіжних держав, зокрема Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії, Німеччини, Франції, Сполучених Штатів Америки, Угорщини, Греції, Албанії, Естонії та інших зарубіжних держав.

Емпірична основа дослідження включає гедбук «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами», прийнятий Радою Європи (містить аналітичні матеріали) та рішення Верховного Суду.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є першим в українській правовій доктрині комплексним дослідженням адміністративних актів як результату адміністративної процедури після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 17 лютого 2022 року. Внаслідок проведеного дослідження здійснено обґрунтування низки положень та висновків, які є важливими як для юридичної науки, так і для діяльності адміністративних органів в Україні. Зокрема,

уперше

- запропоновано критерій класифікації адміністративних актів, виходячи з кола зобов'язаних осіб. У такому разі поділ здійснюється на адміністративні акти *ad rem* (які зобов'язують власників конкретної речі) та адміністративні акти *ad personam* (які зобов'язують певне коло осіб);

- визначено відмінності щодо обов'язкових елементів заяви особи у разі, якщо вона виступає у ролі ініціатора адміністративного провадження в

Україні, Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії. Такими елементами є: найменування адміністративного органу, ім'я особи, контактні дані особи, адреса місця проживання, дата народження, зміст вимоги заявника, дата складення заяви, підпис особи;

- запропоновано внести зміни до Закону України про адміністративну процедуру, а саме:

розширити положення частини 2 статті 67 Закону України «Про адміністративну процедуру» та надати особі можливість брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції;

запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративне провадження» та викласти положення частини 9 статті 67 цього закону у такій редакції:

«9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання та/або накладення на неї штрафу»;

запропоновано доповнити положення статті 34 Закону України «Про адміністративну процедуру» абзацом другим у такій редакції:

«Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати п'ятнадцяти календарних днів, якщо адміністративний акт є явно протиправним»;

удосконалено

- теоретичні підходи до визначення поняття адміністративної процедури як нормативно-регульованої діяльності адміністративних органів, які діють у межах власної компетенції та з метою забезпечення та втілення принципів належного врядування, результатом якої є прийняття рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру для вирішення конкретної справи;

- розуміння зловживання повноваженнями з боку адміністративного органу, як недобросовісного використання повноважень з протиправними мотивами та з неналежним тлумаченням мети закону. У разі невідповідності законній меті адміністративні акти мають набувати статусу «*ultra vires*» (за межами повноважень);

- підходи до розуміння засобів доказування в адміністративному провадженні в Україні та зарубіжних державах;

набули подальшого розвитку

- дослідження, які стосуються зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративної процедури як на наднаціональному рівні (Європейський Союз), так і щодо окремих держав-членів Європейського Союзу (Німеччина, Фінляндія, Франція, Польща), а також враховано досвід тих держав, які позитивно вплинули на розвиток засадничих положень про адміністративну процедуру (США);

- підходи до визначення змісту поняття «адміністративний акт»;

- дослідження щодо особливостей підходів до розуміння адміністративного акту в Албанії та Греції;

- дослідження щодо визначення стадій прийняття адміністративних актів;

- розуміння підстав дострокового припинення дії адміністративних актів, враховуючи румунський та польський досвід, та підстав, які призводять до нікчемності адміністративного акту, враховуючи чеський досвід.

Практичне значення отриманих результатів становить подальша можливість їхнього використання:

- *у науково-дослідній сфері* – отримані результати можна використати для дослідження особливостей прийняття адміністративних актів адміністративними органами;

- у сфері законотворчості – сформульовано пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- у юридичній практиці – рекомендації, узагальнення та висновки, які сформульовано у цій роботі дозволять покращити діяльність адміністративних органів в Україні;
- у навчальному процесі – положення дисертації можуть використовуватись під час підготовки підручників, посібників та навчально-методичних матеріалів з таких дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративно-процедурне право», «Актуальні проблеми організації публічної влади України», «Захист прав у публічному урядуванні», «Порівняльне адміністративне право».

Особистий внесок дисертанта. Дисертація є самостійною науковою роботою, у якій висвітлено пропозиції автора щодо правової природи адміністративного акту. Наукові положення, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, отримані дисертантом самостійно. У дисертаціях співавторів результати спільних робіт не використовувалися.

Апробація матеріалів дисертації. Наукові положення дисертації обговорювалися на засіданні кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Інституту економіки і права Класичного приватного університету.

Основні результати дослідження оприлюднені на чотирьох міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Наукове сьогодні: ювілейний збірник, присвячений 60-річчю природничо-географічного факультету МДПУ імені Богдана Хмельницького» (м. Мелітополь, 2021 рік), «Закарпатські правові читання. Трансформація національних правових систем країн Центральної та Східної Європи в умовах сучасних викликів: Матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції» (м. Ужгород, 2022 рік), «Наукове сьогодні: стан та перспективи регіональних досліджень: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції» (м. Запоріжжя, 2020 рік), «Всеукраїнська науково-практична з

міжнародною участю «Інтеграція українських наукових досліджень в міжнародний простір: регіональний аспект» (м. Запоріжжя, 2023 рік).

Публікації. Основні положення дисертації викладені у семи наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують п'ять підрозділів та висновків. Загальний обсяг дисертації – 198 сторінок, з яких основний текст – 164 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Загальні положення про адміністративну процедуру: зарубіжний досвід

Переважна більшість держав, зокрема, європейських завжди були позитивно налаштовані на належне правове регулювання питань, пов'язаних з адміністративною процедурою. Наявність та належне правове регулювання даного інституту завжди свідчило про демократизм та відкритість в контексті відносин між державою та її громадянами на користь активного заслуховування позиції останніх, що, в свою чергу, було індикатором дотримання принципу верховенства права. Крім того, це певним чином обмежувало свавільність адміністративних органів та державного апарату в аспекті забезпечення можливості оскарження їхніх рішень та перевірки, чи були такі рішення правомірними як з точки зору процедури прийняття, так і підстав прийняття такого рішення.

Саме виникнення та наступна концептуалізація правового регулювання адміністративної процедури стала важливим кроком у консолідації верховенства права в сучасних європейських країнах та фундаментальному перегляді існуючої моделі відносин між державою та її суб'єктами. Адміністративна процедура була водночас іспитом для влади, і гарантією для громадян у процесі реалізації своїх прав у взаємовідносинах з органами. Уявлення про те, що реалізація державної влади має бути обмежена формальним провадженням, як засобом перевірки та безпеки, є характерним для постулювання принципу розподілу влади за Монтеस्क'є. Виходячи з концепції Монтеस्क'є, процедура має бути законодавчою, юридичною та адміністративною [1].

Тому, враховуючи розвиток нашої держави під впливом та з урахуванням іноземного досвіду та позитивних практик у правовому регулюванні та враховуючи пряму вказівку на європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, ми вважаємо за доцільне спершу провести огляд закордонного, зокрема європейського досвіду, правового регулювання адміністративної процедури [2].

Обсяг і предмет застосування законів про адміністративні процедури можуть значно відрізнятися в різних країнах. У деяких країнах (таких як Швейцарія, Німеччина), адміністративні процедури охоплюють лише окремі адміністративні дії, тоді як у інших (наприклад, США, Франція) вони також визначають процес підготовки та ухвалення нормативних правових актів.

У Сполучених Штатах прийнятий Закон про адміністративні процедури у 1946 році, а також аналогічні закони окремих штатів, які включають: процедури нормотворчої діяльності (*rulemaking*); процедури індивідуального регулювання (*adjudication*) - розгляд конкретних справ у позитивному ключі стосовно ухвалення індивідуальних рішень, а також вирішення справ щодо оскарження [3].

Так, до прикладу, у Сполучених Штатах Америки протягом двадцятого століття однією з найважливіших подій в американському уряді та політиці було розширення влади адміністративних установ усіх видів, адже починаючи з Прогресивної епохи та продовжуючи прискореними темпами під час Нового курсу та після Другої світової війни, адміністративні органи виконували більш широкий спектр державних функцій і вводили більше правил, ніж будь-коли раніше.

Прийняття Закону про адміністративну процедуру 1946 року стало вирішальною подією в ході цього розширення. Закону про адміністративну процедуру 1946 встановив як правила розподілу компетенції між різними агенціями (адміністративними органами), що були уповноважені приймати рішення стосовно різноманітних питань, так і розробив набір процедурних

правил, які регулюють прийняття рішень у всіх відношеннях. Надаючи ефективний метод регулювання дій адміністративних органів, Закон зберігав індивідуальні права проти зловживань адміністративною владою та зробив такі дії більш авторитетними та прийнятними для громадськості.

Даний закон став кульмінацією довгострокових зусиль щодо регулювання процесу прийняття рішень адміністративними органами, і він відобразив значний політичний компроміс. У цьому компромісі брали участь дві групи, які зазвичай асоціювалися з республіканською та демократичною партіями. Ті, хто орієнтувався на республіканську сторону, були стурбовані тим, що зростання адміністративної держави становить загрозу правам особи та ефективності вільного ринку. Демократи та їхні союзники бачили переваги у використанні адміністративних органів як інструментів, за допомогою яких експерти могли б розробити ефективну політику, яка реагувала б на конкретні проблеми та потреби так, як ніколи не могло бути законодавством. Остаточний же текст Закону про адміністративну процедуру став певним компромісом між інтересами цих конфліктуючих партій.

Так, було встановлене загальне правило, що у випадку прийняття рішень адміністративними органами відповідно до їхніх повноважень або повноважень, делегованих Конгресом, повинні застосовуватися правила та процедури, передбачені даним Законом. Крім того, з метою забезпечення участі громадськості у процесі прийняття рішень адміністративними органами було встановлене правило про надання доступу громадськості до участі у процесі прийняття таких рішень, зокрема через повідомлення про процес прийняття запропонованого рішення з подальшою можливістю обговорення такого рішення. І хоча таке регулювання забезпечило мінімальний рівень участі громадськості, який має дозволити адміністративним органам, сам Конгрес в процесі прийняття Закону про адміністративну процедуру підкреслив, що ця процедура є лише мінімальною вимогою і що ті питання, які носять більш вагоме значення, або ті, де публічне представлення фактів буде або є корисним власне

адміністративного органу або захисту громадськості, природно, повинні прийматися із урахуванням більш вагомої участі громадськості в такому обговорення. Щоб забезпечити такий ступінь участі громадськості в нормотворчості, Закон вимагає, щоб повідомлення про обговорюване рішення включало «(1) заяву про час, місце, та характер публічного нормотворчого процесу; (2) посилання на орган, під керівництвом якого відбувається розробка акту; і (3) повідомлення повинно включати інформацію про терміни або суть запропонованого акту або опис предметів і питань, пов'язаних з цим [4].

Після отримання відповідного повідомлення агентство має надати зацікавленим особам можливість прокоментувати запропонований акт шляхом подання письмових даних, поглядів або аргументів. Після завершення періоду коментарів Закон про адміністративну процедуру передбачає необхідність адміністративному органу розглянути представлене відповідне питання та включити до прийнятого правила коротку загальну заяву про основу та мету остаточного правила.

В контексті доступу до громадського обговорення цікавим видається і досвід Німеччини. Зокрема, саме необхідність залучення громадськості до процесу прийняття адміністративного рішення виконує роль так званого “лакмусового папірця” в аспекті необхідності застосування чи незастосування німецького Закону про адміністративну процедуру, який було прийнято у 1976 році [5]. Обґрунтування необхідності прийняття цього закону формувалося на досвіді того, що важливо, щоб парламент, як найвищий прямо обраний представницький орган народу, сам визначав вимоги до належної адміністративної процедури, яка відповідає вимогам верховенства права і не залишає це на розсуд судів або ж самих органів влади. Тільки таким чином органи влади мають загальнообов'язкові вказівки щодо того, як діяти. І лише таким чином громадяни можуть отримати впевненість у тому, які права вони мають в адміністративній процедурі до або під час адміністративної процедури, а не лише у подальшому судовому спорі, та впевнено їх відстоювати.

Через цю фундаментальну важливість Закон про адміністративну процедуру також почали називати «Основним законом про адміністрацію», посилаючись на Конституцію Німеччини [6].

Через федеральну систему в Німеччині Федеральний закон про адміністративну процедуру поширюється виключно на адміністративні дії федеральних органів влади. Крім того, існують адміністративно-процесуальні закони земель, які застосовуються до відповідних земельних органів та органів місцевого самоврядування у відповідних землях.

Тим не менш, ілюстративним є те, що самі землі або прийняли положення Федерального закону про адміністративну процедуру здебільшого дослівно, або оголошують норми Федерального закону про адміністративну процедуру такими, що безпосередньо застосовуються в їхньому праві. Адже цілком очевидним є те, що окремі винятки та процедурні правила прийняті на рівні земель можуть створювати правову невизначеність. З цієї причини адміністративно-процесуальні закони Федерації та земель завжди розробляються далі в рамках спільного процесу Федерацією та землями.

Загалом, якщо говорити про положення даного Закону, то, як і на прикладу США, він встановлює правила та процедури для прийняття рішень адміністративними органами. Зокрема, центральною частиною є встановлення таких процесуальних принципів як швидкість та ефективність прийняття актів адміністративними органами, безсторонність та об'єктивність. Визначено, що адміністративні процедури повинні бути вільними від будь-яких невідповідних впливів. Таким чином, працівники органів влади, які самі могли б отримати пряму вигоду чи шкоду від прийнятого рішення, виключаються з конкретної адміністративної процедури. У цьому контексті важливо уникати будь-якого враження упередженості. Це має місце, якщо через обставини окремого випадку неупередженість позову більше не виглядає достатньо гарантованою з точки зору об'єктивної третьої сторони з огляду на можливу перевагу чи недолік.

Якщо відкрито адміністративне провадження, орган здійснює службове розслідування відповідних фактів. При цьому орган має враховувати всі обставини, які мають значення для конкретної справи та є як несприятливими, так і сприятливими для відповідної сторони при прийнятті рішення.

Влада зобов'язана піклуватися про залучених осіб та заохочувати їх до подання заяв з метою бути заслуханими. Це означає, що орган влади повинен надати стороні можливість прокоментувати всі фактичні та правові питання, які орган влади вважає доречними в конкретній справі, перш ніж прийняти рішення, яке порушує права сторони. Це дає можливість стороні вплинути на хід і результат розгляду справи, оскільки орган влади має взяти до відома її думку та серйозно врахувати її у своєму рішенні. Рішення також може ґрунтуватися лише на обставинах, які зацікавлена сторона могла прокоментувати заздалегідь.

Орган зобов'язаний надати зацікавленій особі доступ до процесуальних матеріалів, якщо такий доступ необхідний для обстоювання або захисту її законних інтересів. Це право на ознайомлення з матеріалами гарантує, що залучена сторона може отримати всю необхідну інформацію, щоб мати можливість ефективно брати участь в адміністративній процедурі та зробити кваліфіковану заяву на своєму слуханні. Водночас це забезпечує прозорість та рівноправний обмін між владою та партією.

Для того, щоб право на ознайомлення з справами діяло, орган водночас зобов'язаний належним чином зберігати справи, зокрема повністю.

Заінтересована сторона має право на те, щоб її таємниці - зокрема таємниці, що належать до особистої сфери життя, а також комерційні та комерційні таємниці - не були розголошені органом без дозволу.

Якщо орган влади прийняв рішення на користь або проти громадянина чи компанії, він повинен повідомити відповідну сторону. До цього рішення не має чинності, а сам зміст рішення органу має бути достатньо чітким і конкретним. Орган влади повинен обґрунтувати своє рішення на користь або проти громадян чи підприємств. Заінтересована особа повинна бути в змозі зрозуміти з

обґрунтування всі факти та правові міркування, які, на думку влади, є істотними для рішення. Якщо існував простір для розсуду, з обґрунтування має бути зрозуміло, що орган влади це визнав, з яких міркувань він його заповнив і чи він дотримувався принципу пропорційності.

Окремі винятки щодо сфери застосування законодавства про адміністративну процедуру простежуються і в інших країнах. Так, у Фінляндії Акт про адміністративні процедури 2003 року не застосовується до внутрішніх розпоряджень адміністрації, виконання певного завдання, військових директив, а також судових розглядів, досудового розслідування, поліцейських досліджень і заходів примусового характеру [7]. Тим не менш, стосовно питань, які підпадають під сферу дії даного Закону, то адміністративні органи повинні забезпечити доступ громадян до вирішення питань, які їх стосуються, зокрема через відкритість та прозорість дій адміністративних органів, можливість подання заяв або звернення за безкоштовними інформативними консультаціями.

Окремі сфери управління, що безпосередньо пов'язані з політикою країни, зазвичай виключаються з області застосування загальних адміністративних процедур [8, с. 22].

В Угорщині законодавство про адміністративні процедури не застосовується до дій, пов'язаних із національною обороною, зовнішньою торгівлею та оподаткуванням. Однак у всіх країнах адміністративні процедури відносяться до прийняття рішень, які впливають на права та законні інтереси громадян. У період глобалізації не лише сформувався сам інститут адміністративних процедур, але й розвинулися різноманітні підходи до визначення обсягу, змісту і методів його юридичного регулювання. Багато країн Західної Європи з багатою історією бюрократичного регулювання (як, наприклад, Австрія, Німеччина, Іспанія) використовують метод детального регламентування і проводять систематизацію та кодифікацію адміністративних процедур [9, с. 257].

Залежно від сфери і предмета адміністративних процедур, багато країн передбачають різні типи їх: для ухвалення нормативних правових актів; прийняття індивідуальних правових актів [10, с. 178]; для надання публічних послуг тощо. У деяких країнах адміністративні процедури розподіляються за сферами діяльності адміністративних органів: процедури у сфері економіки, виконавчого провадження тощо.

Закон Казахської Республіки «Про адміністративні процедури» у 2000 році визначає такі процедури: ухвалення та реалізація рішень під час виконання органами державної влади та посадовими особами державних функцій та повноважень; організація роботи державного апарату; розгляд звернень громадян щодо забезпечення їхніх прав; процедури захисту прав і законних інтересів громадян; ухвалення рішень у сфері економіки.

На відміну, англосаксонські країни обмежуються лише загальними принципами адміністративних процедур і вимагають від державного апарату діяти чесно (*to act fairly*), утверджуючи тим самим принципи справедливості та доповнюючи їх спеціальними гарантіями.

У Новій Зеландії, гарантії, що забезпечують справедливий адміністративний процес, включають: забезпечення можливості зацікавленій особі надати відповідну інформацію; надання особі можливості надати свої пояснення та коментарі до того, як приймається рішення; запобігання або врегулювання конфлікту інтересів; незалежність у розгляді справи та ухваленні рішення; обов'язок діяти без зволікань [11, с. 54].

На цьому етапі ефективність показали не докладне регламентування, а закріплення загальних принципів адміністративних процедур [12, с. 65]. Деталізоване регулювання, особливо коли воно занадто розгорнуте, особливо на відомчому рівні із використанням підзаконних актів, порушує єдність та цілісність правового регулювання. Воно стає недоступним і незрозумілим для громадян і може призвести до порушення демократичних принципів державного управління.

Не менш цікавим прикладом може слугувати і Франція, де лише у 2015 році було прийнято Кодекс про адміністративні процедури, як акт, що покликаний врегулювати питання взаємодії громадськості та адміністративних органів. Якщо раніше, незважаючи на кодифікацію більшості сфер, Франція керувалася загальними принципами верховенства права, поваги до людських прав та спрощення роботи службовців на основі безсторонності, відсутності обов'язковості в адміністративних актах; можливості оскарження у випадках свавілля влади та виходу за межі дискреційних повноважень; забезпечення права на судовий захист; право на оскарження до вищого адміністративного органу [13, с. 301], то з 2015-го року відбулася спроба уніфікувати загальні підходи до прийняття рішень адміністративними органами.

Так, було визначено, що термін «адміністрація» може означати як орган, так і діяльність. У своєму органічному значенні адміністрація охоплює державу, місцеві органи влади та державні установи, які від неї залежать. У своєму функціональному значенні адміністрація також складається з приватних корпорацій, відповідальних за виконання адміністративних публічних послуг, незалежно від того, чи здійснюють вони прерогативи публічної влади чи ні, на відміну від тих, хто відповідає за виконання промислових і комерційних державних послуг, які залишаються предметом приватному праву та контролю з боку судді.

Крім того, самі адміністративні акти були класифіковані на два види: односторонні акти та договори [14]. Що стосується односторонніх актів, вони мають або не мають вирішального характеру, залежно від того, чи змінюють вони правову організацію, створюючи правові наслідки, які можуть спровокувати скарги. Серед рішень є нормативно-правові акти, сфера дії яких є загальною та неперсоніфікованою, та індивідуальні акти, в яких заінтересовані особи визначені поіменно. У договірних питаннях класифікація організована навколо адміністративного характеру або приватного права контракту, стороною якого є адміністрація.

Декілька колишніх радянських країн у своїх адміністративних процедурах встановлюють принцип поваги прав і свобод громадян. В певних закордонних державах відкидають такий підхід, бо вони вважають, що мета адміністративних процедур - не встановлення пріоритетів, а досягнення гармонії між публічними та приватними інтересами. Тому, в Адміністративно-процесуальному законі Латвії враховано принципи гарантування прав приватної особи та процесуальної справедливості.

Разом із загальноприйнятими юридичними принципами в багатьох країнах виокремлюються спеціальні принципи адміністративних процедур, серед яких важливим є принцип розслідування. Цей принцип покладає на адміністрацію тягар доведення: громадянин не зобов'язаний доводити всім цікавлять адміністративний орган обставини; сама адміністрація повинна самостійно звертатися за необхідними матеріалами та встановлювати необхідні факти в інших органах влади.

Слід звернути увагу на особливі принципи адміністративних процедур, визначених у Законі Естонської Республіки «Про адміністративну процедуру» 2001 року [15]. Поміж іншими принципами встановлений принцип використання влади відповідно до суду, що передбачає, що орган влади має право розглядати доцільність прийняття рішення і обирати між різними можливостями. При цьому дискреційні повноваження реалізуються у межах і з метою, для яких вони надані. Крім того, встановлений принцип визначення форми та цільового спрямування адміністративної процедури.

Отже, естонський закон не відкидає, а регламентує волю адміністративних органів, враховуючи специфіку управлінської діяльності, яка має приймати вчасно ефективні заходи у найрізноманітніших ситуаціях і створюючи для неї необхідні межі та обмеження у правовій державі.

У законах про адміністративні процедури визначено, що всі органи, які мають владні повноваження у відношенні до громадян та їх організацій – державні та муніципальні установи, державні корпорації та інші

децентралізовані установи, а іноді навіть приватні організації, що виконують делеговані управлінські повноваження – повинні дотримуватися однакових правил.

Деякі країни розширили адміністративні процедури на органи та установи всіх рівнів влади. Наприклад, швейцарський Федеральний закон про адміністративні процедури 1968 року встановив процедури видання, зміни та скасування розпоряджень: Бундестагу, «його департаментів; федеральної канцелярії; федеральних відомств; автономних федеральних установ і підприємств, федеральних комісій; федеральних судів першої інстанції» [16, с. 367].

Адміністративну справу може розпочати як державний орган, так і приватна особа. Більшість адміністративних актів приймається за ініціативою адміністрації. У таких випадках адміністративний орган зобов'язаний повідомити про підготовку рішення всім особам, які будуть підпадати під дію цього рішення, а також всім особам, чиї права та інтереси можуть бути порушені цим рішенням. У повідомленні зазначаються цілі підготовки рішення, його обґрунтування і стандарти, що будуть використовуватися при його підготовці та виконанні.

У разі, якщо звернення громадянина має інформативний характер, то адміністративний орган має право визначити, чи слід розпочати офіційну підготовку індивідуального адміністративного акту або вважати за достатнє роз'яснити громадянину, як він має діяти, враховуючи публічні інтереси. У випадку, якщо звернення громадянина має характер клопотання про прийняття адміністративного акту, то орган влади зобов'язаний ініціювати офіційну процедуру та ухвалити адміністративний акт, що задовольняє або відхиляє клопотання.

Після отримання звернення, адміністративний орган повинен розглянути питання про підведення справи до відповідної компетенції. У країнах Західної Європи та Північної Америки приватна особа, яка звертається, не має обов'язку

визначати підвідомчість. Це означає, що громадянин не повинен бути експертом у справах публічного управління. Він може задати питання адміністрації щодо реалізації свого права, адміністрація ж має визначити, які органи мають право вирішувати це питання. Якщо адміністративний орган, який отримав звернення, не може самостійно розглянути цю справу, то він повинен негайно передати матеріали відповідному органу і повідомити про це особу, яка подала звернення.

Після прийняття справи на розгляд адміністративний орган визначає осіб, які беруть участь у ній.

Законодавство про адміністративні процедури визначає загальний перелік осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи.

У Німеччині до учасників розгляду адміністративної справи відносяться: ініціатор та відповідач за заявою; особи, які адміністративний орган планує або вже скерував адміністративний акт; особи щодо яких адміністративний орган має намір укласти чи уже уклав публічно-правову угоду; особи, права та інтереси яких можуть бути порушені адміністративним актом.

В Естонії, учасниками розгляду адміністративної справи за Законом про адміністративну процедуру є: особа, яка подала заяву; адресат; третя сторона; компетентний орган влади.

В Швейцарії, у відповідності до Закону про адміністративні процедури, упередженими вважаються службовці, які: мають особистий інтерес у вирішенні справи; перебувають у родинних зв'язках з однією із сторін; виступають як представники сторін або раніше представляли сторону в схожій справі. Проте ці підстави не вичерпні: якщо службовці можуть бути упередженими з інших причин, їх також потрібно виключити з розгляду справи.

У Німеччині широко визначається поняття родичів, коли йдеться про підстави відводу службовців. У таких випадках за родичів вважаються: брати і сестри; чоловік або дружина; родичі по прямій лінії; особи, які перебувають у властивості; наречений або наречена; брати і сестри батьків; племінники;

прийомні батьки та діти; брати і сестри чоловіка чи дружини; подружжя братів і сестер.

Будь-який учасник процесу підготовки адміністративного рішення може висловити клопотання про відвід службовця, якщо він підозрює, що той може бути зацікавлений і не переконаний у своїй неупередженості. Якщо співробітник не виявить зацікавленості, його можуть покарати дисциплінарно за ухилення від виконання службових обов'язків.

Ступінь участі громадянина в процесі прийняття адміністративних рішень визначається законами про адміністративні процедури, що надають відповідні права. Зазвичай законодавство про адміністративні процедури визначає, які права громадян-учасників адміністративної процедури є нормальними: представництво; право на отримання рекомендацій та пояснень; право на заслуховування; право на ознайомлення з матеріалами справи; право на збереження особистої та службової таємниці.

У Швейцарії такі матеріали справи вважаються: заяви сторін; повідомлення адміністративних органів; документація, використовувана в якості доказів; текстові документи розпоряджень адміністративних органів.

У США будь-хто може запитати певні документи. Адміністративний орган зобов'язаний негайно відповісти на будь-який запит, який зроблено відповідно до встановлених правил, включаючи: заключні висновки посадових осіб; пояснення та критерії застосування правил; правила та інструкції для адміністративного персоналу, що стосуються громадян [17, с. 211].

Відмова у наданні матеріалів справи дозволяється тільки у випадках, передбачених законом. Зазвичай такі винятки пов'язані з матеріалами, що стосуються питань оборони, державної та особистої безпеки. Права учасників та порядок розгляду справи також залежать від того, які види адміністративних процедур будуть використані при її вирішенні. Законодавство передбачає різні форми адміністративних процедур: формальні – повні, які включають всі необхідні процедури, що гарантують захист прав сторін, наближаючи

адміністративну процедуру до судового процесу зі свідками та опитуванням; неформальні – спрощені, використовувані в менш складних ситуаціях.

У Таджикистані Кодекс про адміністративні процедури 2007 року розрізняє прості, формальні і публічні адміністративні процедури. Так звані прості процедури не потребують аналізу обставин за участю учасників і проведення мовних слухань. Формальні процедури враховують участь учасників та усні слухання.

Публічні процедури використовуються для розробки актів, що торкнуться інтересів широкого загалу і передбачають публічне обговорення підготовлених проектів рішень.

Цікаво відзначити, що процес розробки індивідуальних рішень часто вважається більш складним і передбачає тривалу процедуру порівняно з підготовкою нормативно-правового акту.

У процесі розробки проекту адміністративного акту багато країн, особливо в континентальній Європі [18], передбачають проведення консультацій та погоджувальних процедур.

У Франції у багатьох випадках проекти розпоряджень мають бути обговорені з консультативними органами – радами та комітетами, що утворені при адміністративних структурах. Підготовлений проект адміністративного акту надсилається учасникам процесу. Якщо адміністративний акт має велику кількість адресатів або їх кількість не може бути точно визначеною, то адміністративний орган може опублікувати текст підготовленого акту у відомчому друкованому органі або представити його для ознайомлення в доступному громадському місці. У такому випадку встановлюється розумний термін для подання зауважень і доповнень зацікавленими особами. Ухвалений адміністративний акт повинен бути оголошений і доведений до відома всіх осіб, чий інтерес був торкнуті.

В Польщі, у випадках, коли неможливо вирішити справу через звернення до керівника органу або самого органу, такий випадок передається для

вирішення до іншого органу шляхом рішення голови ради міністрів або міністра, який відповідає за питання публічної адміністрації. Доходимо до думки що існує ще один можливий варіант вирішення цієї ситуації – принаймні зробити відомим відповідний «конфлікт інтересів», тобто сповістити учасників адміністративного процесу про цю обставину.

В Європі регулювання стосовно визначення учасників адміністративного процесу також проводиться наднаціональними установами. Рекомендація Ns R (87) 16 КМ РЄ «Про адміністративні процедури, які зачіпають більшість зацікавлених осіб» прийнята ще у 1987 року затвердила, що право участі у формуванні адміністративних рішень має бути надано трьом категоріям громадян: особам, на яких адміністративне рішення впливає безпосередньо, дозволяється брати участь у його утворенні та розгляді безпосередньо; особи, чії права, свободи чи індивідуальні інтереси можуть бути порушені, через одного або декілька своїх представників; особи, що заінтересовані у прийнятті адміністративного рішення можуть представлятися певними організаціями чи об'єднаннями громадян.

Владний орган, який визначає, хто бере участь у розгляді та ухваленні рішень, має можливість призначити посадових осіб та службовців. Відвід обов'язковий для посадових осіб, які зацікавлені у певному результаті справи.

Однією з ключових проблем у адміністративному процесі є необхідність обмеження вільної волі адміністративного органу. Українські вчені активно досліджують цю проблематику [19, с. 62]. Проте, крім цього, велике значення має європейський досвід, зокрема Рекомендація Ради Європи про виконання дискреційних повноважень адміністративними органами. Дискреційні повноваження означають, що адміністративний орган має певну автономію при ухваленні рішень, тобто в рамках встановлених законом обмежень він може вибрати один із декількох варіантів рішення. Згідно з рекомендаціями Ради Європи, адміністративний орган під час виконання дискреційних повноважень повинен:

- мати лише ті самі цілі, які були передбачені для дискреційного повноваження; дотримуватися вимог об'єктивності та безсторонності, ураховуючи лише факти, що стосуються конкретної справи; дотримуватися принципу рівності перед законом, уникати несправедливої дискримінації;
- враховувати потенційні негативні наслідки свого рішення для прав, свобод та законних інтересів осіб та узгоджувати їх із цілями органу;
- приймати рішення відповідно до розумного терміну; керуватися загальними адміністративними вказівками, враховуючи специфічні обставини конкретної ситуації.

Виходячи з цього, основні правові механізми обмеження вільного розсуду визначаються обов'язками адміністративного органу: використовувати свої повноваження виключно з метою, для якої вони були надані; враховувати негативні наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності; встановлювати відповідність між цілями прийняття рішення та умовами їх досягнення. Можна висловлювати зауваження щодо цих правил за оціночний характер понять, суб'єктивність та інше, проте їх впровадження надає можливість фактичного контролю над вільним розсудом адміністрації.

Через це у європейському адміністративному праві дуже поширеним є принцип пропорційності (також відомий як принцип адекватності), який має за мету обмеження вольових повноважень. Згідно з цим принципом, заходи, які приймаються органами влади, повинні відповідати цілям, які ставляться перед ними. Відповідно до цього, органи влади не можуть належним чином виконувати свої функції, якщо вони накладають на громадян обов'язки, що перевищують обумовлені публічним інтересом необхідність. Це означає, що планування має бути розумним і збалансованим, де негативні наслідки для окремих осіб не перевищують позитивного впливу на загальні громадські цілі. Такий підхід передбачає, що заходи, спрямовані на досягнення загальних цілей, мають бути збалансовані із правами приватних осіб, для того щоб уникнути надмірного

втручання у їхні права. Загалом, зміст цього принципу майже ідентичний правилам, що обмежують адміністративний розсуд, що не дивно, оскільки вони мають спільне коріння у Німеччині.

Тому доцільне звернення до міжнародного досвіду використання у правовій доктрині, законодавстві та правозастосовчій практиці термінів «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Порівняльно-правовий аналіз є значущим з огляду на ефективне вирішення цієї проблеми, особливо у країнах із розвиненим адміністративним законодавством і вже сформованими традиціями його застосування. Проте навіть короткий огляд таких країн підтверджує значні розходження у підходах, що використовуються в них.

У Франції, що вважається батьківщиною адміністративного права, для вказівки на послідовність вирішення конфліктів в органах адміністративної юстиції використовується термін «адміністративно-правова процедура» (*procedure administrative contentieuse*) [20, с. 9]. Це означає, що не лише у визначенні порядку діяльності державної адміністрації, але й у роботі адміністративних судів застосовується термін процедура.

В Німеччині чітко розмежовано поняття адміністративної процедури та адміністративного процесу. Правила адміністративного процесу в основному визначають порядок ухвалення адміністративних актів та укладання публічно-правових угод публічною адміністрацією. У свою чергу, норми адміністративного процесу стосуються вирішення публічно-правових суперечок адміністративними судами. Варто відзначити, що у правовій теорії щодо цієї останньої групи також використовується термін «адміністративно-процесуальне провадження» [21, с. 52].

У Сполучених Штатах Америки основний документ, що встановлює порядок розгляду питань публічною адміністрацією, називається Актом про адміністративну процедуру, що був прийнятий на федеральному рівні в 1946 році і реплікований у численних штатах). Проте, у науковій та освітній літературі

переважно використовується термін «адміністративний процес», що ілюструє зміст американських підручників з адміністративного права [22, с. 87]. Так само в британських виданнях переважає загальний термін «процес» [23, с. 245].

У Польщі, яка є типовим представником країн Центральної та Східної Європи, ще у 1960 році був ухвалений ключовий правовий акт, що контролює функціонування публічної адміністрації – Кодекс адміністративного процесу. Таким чином, у правознавстві та навчальних посібниках вживають терміни «адміністративне провадження», а також «судово-адміністративне провадження» для позначення процедури вирішення спорів адміністративними судами [24, с. 237].

Цей огляд надає підґрунтя для формулювання кількох контрастних висновків. У окремих державах з розвиненою концепцією адміністративного права для маркування встановленого законом порядку діяльності державної апаратури та судів, що вирішують публічно-правові конфлікти, застосовуються повністю різні терміни. Крім того, розходження спостерігаються не лише між країнами з різними правовими системами, але також всередині континентальної правової системи, до якої належить Україна. Іншими словами, зважаючи на історичні передумови розвитку адміністративної правової теорії, кожна держава обирає власний підхід до ключових категорій, які становлять об'єкт цього дослідження.

Перераховані терміни “адміністративна процедура”, “адміністративний процес” та розуміння їхнього співвідношення є важливим для ясного визначення того чи іншого явища у юридичній теорії. Проте, важливішою здавалася би якість та результативність нормативно-правового регулювання, що забезпечується використанням одного або іншого терміна, не згадуючи вже практику застосування норм громадським управлінням та судами. Адже застосування різних термінів у законодавчих актах зазначених країн із розвиненим адміністративним правом в кінцевому підсумку призводить до

схожого результату – належного втілення та захисту свобод, законних інтересів і прав юридичних і фізичних осіб у відносинах із громадською адміністрацією.

Попередні думки не відкидають необхідності наукової обґрунтованості використання одного або іншого терміна в Україні.

Окремо, на нашу думку, видається доцільним дослідити і особливості правового регулювання адміністративної процедури в межах Європейського Союзу як специфічного наднаціонального утворення із власною правовою системою, принципи і норми якого детермінують розвиток законодавства окремих розглядуваних вище держав, які є членами Союзу.

Протягом кількох десятиліть було визнано динамічний розвиток європейського адміністративного простору, який найкраще можна охарактеризувати як зростання впливу адміністративних органів на рівні ЄС з подальшим отриманням нових повноважень. Ескалація адміністративного простору ЄС була проілюстрована як збільшенням кількості інституцій та їх компетенції та створенням нових агентств, так і збільшенням впливу таких інституцій на діяльність адміністративних органів на рівні держав-членів Європейського Союзу. Тобто можна підкреслити, що він діяв в умовах функціонального зв'язку з мережею національних адміністрацій і, водночас, надавав їм нові можливості для співпраці між собою, де різні форми співпраці та конвергенції часто відбувалися і відбуваються без втручання зверху вниз, а діють на основі координації. Відповідно сучасна структура європейської адміністрації виступає певним поєднанням наднаціональних та міжнародних основ регулювання та співпраці, без чіткого центру.

Лісабонський договір відкрив нову сторінку в розвитку адміністративного права ЄС. Найважливішими внесеними змінами були додавання розділу XXIV («Адміністративне співробітництво») та ст. 298 до Договору про функціонування Європейського Союзу, а також узгодження обов'язкової сили Хартії основних прав з Договорами. Незважаючи на це, Союз досі не прийняв юридично обов'язковий акт, який регулює питання адміністративної. Серед

питань, які потребують аналізу та вирішення, є ряд специфічних проблем, пов'язаних зі співвідношенням запропонованої кодифікації на рівні ЄС і кодифікацій держав-членів, сферою її застосування для національної адміністрації, коли вона виконує завдання, що належать до адміністрації ЄС, і можливість впровадження такого рішення у разі відсутності зобов'язань з боку Європейської Комісії.

Нова стаття 197 Договору про функціонування Європейського Союзу підкреслила важливість і необхідність адміністративної співпраці. Союз може сприяти обміну інформацією та державними службовцями, а також підтримувати програми навчання. Крім того, Європейський парламент і Рада отримали повноваження діяти за допомогою регламентів для встановлення необхідних заходів з цією метою. Проте текст розділу 2 не залишає ілюзій, що це виключає будь-яку гармонізацію законів і правил на національному рівні і що жодна держава-член не зобов'язана користуватися такою підтримкою. Важливість цієї статті була обмежена.

На користь кодифікації на рівні ЄС говорить стаття 298 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка в розділі 1 встановлює, що: “у виконанні своїх місій інституції, органи, офіси та агентства Союзу повинні мати підтримку відкритої, ефективної та незалежної європейської адміністрації”. Відповідно до другого розділу цієї статті: «Європейський Парламент і Рада, діючи за допомогою регламентів відповідно до звичайної законодавчої процедури, встановлюють положення з цією метою».

Неможливо не згадати і окреми акти так званого м'якого права, які також мали вплив на розвиток правового регулювання адміністративної процедури. Так, одним з таких є Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи № (77) 31 про захист особи відносно дій органів адміністративної влади від 28 вересня 1977, яка мала на меті розробити систему принципів, які б підлягали застосуванню у випадку захисту осіб, будь то фізичних чи юридичних, під час адміністративних процедур щодо будь-яких індивідуальних заходів або рішень, які приймаються

під час здійснення публічної влади та мають такий характер, що безпосередньо впливають на їхні права, свободи чи інтереси (адміністративні акти) [25]. Було наголошено, що при реалізації цих принципів необхідно належним чином враховувати вимоги належного та ефективного управління, а також інтереси третіх сторін і основні суспільні інтереси. До таких принципів, зокрема, було віднесено право “бути почутим”, право на доступ до інформації, на допомогу та представництво, вимоги обґрунтованості адміністративного акту, а також можливість наступного звернення до правового захисту своїх прав та інтересів у випадку негативного впливу на них.

На розвиток принципів, зазначених вище, була прийнята наступна Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 року, яка встановила принципи, які стосувалися тих рішень, які приймалися адміністративними органами в рамках реалізації ними дискреційних повноважень [26]. Зокрема, під дискреційними повноваженнями розумілися повноваження, які залишають адміністративному органу певний ступінь свободи щодо рішення, яке має бути прийняте, дозволяючи йому вибрати з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш відповідним.

Окрім загальних вимог до актів, визначених у Резолюції 77 (31), будь-які адміністративні акти, прийняті на виконання дискреційних повноважень повинні були оприлюднюватися або мали бути доведені належним чином і в необхідному обсязі зацікавленій особі на її прохання, будь то до чи після вчинення дії, що стосується неї.

Якщо ж адміністративний орган, здійснюючи дискреційні повноваження, відступає від загальної адміністративної вказівки таким чином, що негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідної особи, останню повідомляють про причини такого рішення. Це робиться або шляхом зазначення причин в акті, або шляхом повідомлення їх, на її прохання, зацікавленій особі в письмовій формі протягом розумного строку.

Неможливо не згадати і іншу Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи №R (87) 16 від 17 вересня 1987 року, яка була присвячена особливостям видання адміністративних актів, які стосуються великого кола осіб безпосередньо або великої кількості осіб, особисті права, свободи чи інтереси яких можуть бути порушені, або ж великої кількості осіб, які відповідно до національного законодавства мають право претендувати на означення їх як певного колективу [27].

Зокрема, було вказано на можливість застосування додаткової форми участі зацікавлених осіб при прийнятті рішень адміністративним органом у вигляді: форми: надання письмових зауважень, проведення приватних або публічних слухань; представництва в дорадчому органі компетентного органу.

Крім того, з метою попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах була прийнята і інша Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № 2001 (9) від 05 вересня 2001 року, яка заохотила до користування альтернативними засобами для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами—приватними особами [28]. До таких засобів, зокрема, було віднесено і перегляд, який в тому числі може бути і обов'язковим як попередня умова судового процесу.

В умовах серйозних змін в адміністративному праві ЄС і майже паралельно з набранням чинності Лісабонського договору була запущена Дослідницька мережа з адміністративного права ЄС (ReNEUAL). Результатом його багаторічної роботи є Типові правила адміністративної процедури ЄС ReNEUAL разом із великим обґрунтуванням на кілька сотень сторінок.

Модель є інноваційною, оскільки вона розділена на шість книг, з яких лише одна стосується питання індивідуальних адміністративних рішень, незважаючи на те, що вона є центром більшості національних процедурних норм.

Так, Типові правила зробили застереження, що їхні принципи та процедури можуть бути застосовані у випадку, коли це передбачено галузевим законодавством ЄС, або якщо держава-член вирішує прийняти правила. Адже,

хоча Договір про функціонування Європейського Союзу і дав “зелене світло” на гармонізацію тих питань, що стосуються адміністративної процедури, розробники ReNEUAL на цьому етапі проекту застосували більш обережний підхід з метою недопущення думки про можливе неправомірне втручання в національні правові традиції [29].

Таким чином, на даний момент національні правила адміністративної процедури залишаються застосовними, за умови, що ці процедури відповідають загальним принципам права ЄС

Книга III не охоплює всі питання, які розглядаються в кожному національному адміністративно-процесуальному акті, і в будь-якому випадку національні закони про адміністративну процедуру відрізняються за колом питань, для яких передбачено положення.

Розділ 1 містить статті 1 і 2, які визначають сферу застосування Книги III і встановлюють певні ключові визначення, які використовуються в решті Книги.

Розділ 2 стосується ініціювання та керування процедурами. Він починається зі статті 3, яка встановлює загальний обов’язок справедливого прийняття рішень і правила неупередженості, включаючи в цьому відношенні правила щодо конфлікту інтересів. Стаття 4 стосується надання онлайн-інформації щодо існуючих процедур. Стаття 5 конкретизує вимоги, які стосуються, коли адміністративну процедуру розпочато за посадою чи за заявою. Стаття 6 містить більш конкретні положення, що стосуються заяв, а в статті 7 слідує положення, що стосуються посадової особи, відповідальної за управління процедурою. Далі стаття 8 стосується управління адміністративною процедурою, а стаття 9 — терміни, протягом яких процедура має бути завершена.

Глава 3 стосується розслідування як основного підготовчого етапу в кожній адміністративній процедурі та окремих питань, що стосуються права доказів. Стаття 10 встановлює основний принцип, що лежить в основі адміністративного розслідування, стаття 11 — процесуальні норми, які застосовуються, коли розслідування проводяться за запитом, стаття 12 —

процесуальні правила, які стосуються випадків, коли розслідування передбачено відповідними правилами ЄС, а стаття 13 встановлює обов'язки щодо співпраці між ЄС та національними органами влади. Питання, що стосуються правової та професійної таємниці, розглядаються в статті 14, а свідків і експертів – у статті 15. Статті 16-21 встановлюють правила, що стосуються перевірок, які розглядаються як окремий інструмент адміністративного розслідування.

Глава 4 визначає права, пов'язані зі слуханням. Стаття 22 стосується доступу до файлу. Стаття 23 з основними принципами, що регулюють право бути почутими тими, хто постраждав, це доповнюється статтею 24 із застосуванням таких приписів за обставин, коли існує комплексна адміністративна процедура. Стаття 25 встановлює процедурні правила, які застосовуються, коли консультації використовуються щодо одного рішення, яке стосується великої кількості людей, а статті 26 і 27 стосуються відповідно консультацій з державами-членами та органами ЄС.

Глава 5 встановлює в статтях 28-34 процедурні правила, які застосовуються після завершення прийняття адміністративного рішення, які включають обов'язок конкретизувати рішення, обов'язок надати причини, обов'язок вказати доступні засоби правового захисту, зобов'язання щодо повідомлення рішень і мовних вимог.

Розділ 6 стосується окремих і складних проблем, пов'язаних із відкликанням і виправленням рішень, причому стаття 35 стосується питань відкликання або виправлення рішень, які мають негативний вплив, тоді як стаття 36 спрямована на таке відкликання або виправлення, якщо рішення мають користь ефект.

Розробниками ReNEUAL самостійно було зроблено висновок про те, що у цій сфері є багато можливостей для подальшого вдосконалення. До тих питань, які могли б потребувати подальшої гармонізації безперечно можна віднести ті, які регулюють порядок подання заяв; обов'язки адміністрації при прийомі заявки; обов'язки адміністрації при здійсненні адміністративної процедури;

повноваження адміністрації щодо розслідування та перевірки; правила, які регулюють, хто може бути стороною слухання; юридична чи технічна допомога, яку можна запросити; характер слухання, яке необхідно забезпечити; правила належної процесуальної процедури, які стосуються відповідно ЄС та національної адміністрації, коли обидва відіграють центральну роль у остаточному рішенні; і процедурні правила, які застосовуються, коли одне рішення стосується великої кількості людей.

Отже, інститут адміністративних процедур став не лише основним інструментом для врегулювання діяльності та обмеження свавілля адміністративних органів, але і став показником забезпечення принципів верховенства права та правової держави в іноземних країнах, що дозволяє забезпечити участь громадян у процесі ухвалення рішень, виявити, висловити і гарантувати урахування інтересів громадян у здійсненні державної політики.

Вивчення практики правового регулювання іноземних країн, його аналіз, виявлення суттєвих і функціональних властивостей інституту адміністративних процедур, а також методики його впровадження сприятиме становленню та ефективному функціонуванню цього інституту в Україні.

Правовий режим, який стосується адміністративної процедури, є відносно новим явищем: доцільність його існування була обґрунтована лише у двадцятому столітті. Однак на сьогоднішній день у різних країнах, як в розвинутих, так і в тих, які знаходяться на стадії розвитку, адміністративно-процедурне право вважається однією з основ правового ладу і належної роботи суспільних механізмів і держави. Нажаль, цю оцінку наразі важко застосовувати до України, де адміністративно-процедурне право перебуває на етапі формування, хоча позитивна практика прийняття Закону “Про адміністративну процедуру” стало якісним поштовхом до концептуалізації даного інституту в нашій державі, що буде детальніше проаналізовано в наступних частинах дослідження.

1.2. Законодавство про адміністративну процедуру: українські реалії

Україна з моменту власної незалежності запроваджувала нормативні реформи та зміни для того, щоб забезпечити якісну співпрацю між адміністративними органами та суспільством, відкидаючи управлінську спрямованість радянського режиму, де не існувало принципу “держави для особи”. Враховуючи зарубіжні позитивні практики, що, зокрема, досліджувалися в попередньому розділі, інститут адміністративної процедури зазнав низку якісних перетворень.

Нині питання здійснення адміністративних процедур в Україні потребує поглибленого наукового дослідження, оскільки посідає центральне місце у становленні науки адміністративного права і адміністративно-процесуального права, а також з урахуванням прийнятого Закону України “Про адміністративну процедуру”.

В переважній більшості галузей наук, особливо у юриспруденції, використовується поняття «процедура». Воно має свої корені у французькому слові “procedure” та латинському “procedo”, що перекладаються як «проходження» чи «просування». Загальною суттю процедури є певний набір дій або операцій, з допомогою яких відбувається той або інший процес, стадія чи етап, які окреслюють зміст відповідної діяльності або технології.

В юридичній науці термін «процедура» визначається як юридично встановлений порядок здійснення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Ключовим у цьому контексті є поняття «порядку», що описує сукупність послідовних кроків та прийнятих рішень, які логічно пов'язані й спрямовані на досягнення певного результату.

У діяльності адміністративних органів дотримання процедури відіграє ключову роль, оскільки головною метою суб'єктів, які займаються забезпеченням виконання функцій публічного адміністрування, є вирішення конкретних адміністративних питань через прийняття відповідних

адміністративних рішень. Більшість цих питань має позитивний характер і спрямована на захист прав приватних осіб, не пов'язаних із юрисдикційною діяльністю органів публічної адміністрації.

Завданням української держави є утворення відповідальної і стабільної державної влади, що є основним чинником будівництва сучасної демократичної системи. У зв'язку з цим великого значення набуває встановлення такої регуляції взаємин між органами публічної адміністрації та приватними особами, яка могла б забезпечити ефективне здійснення прав останніх і уникнення їхнього порушення з боку державних органів через свавільне прийняття рішень. Принциповими для вирішення правовідносин між державними органами, громадянами та юридичними особами є такі положення:

- по-перше, згідно з Конституцією України, органи місцевого самоврядування, державної влади і їх посадові особи повинні діяти виключно на підставі, в рамках наданих повноважень і згідно з умовами, встановленими Конституцією та законами України;

- по-друге, взаємини між приватними особами і публічною адміністрацією не мають бути залежними від бажання або волі останньої, але повинні ґрунтуватися на правових принципах. Україна визнає, що свобода дій держави, її органів і посадових осіб має бути окреслена згідно принципу, відповідно до якого дозволено те, що прямо передбачено законом, тоді як керівним принципом для приватних осіб є протилежний принцип - дозволено все те, що не заборонено законом. Забезпечення прав і свобод людини є головною місією держави.

З урахуванням наведеного і було запроваджено в юридичній науці правовий інститут адміністративної процедури, головним завданням якого є встановлення юридичного механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, за допомогою якого будуть ефективно реалізовані права цих осіб.

Говорячи про визначення сутності адміністративної процедури, варто зазначити, що чимало вітчизняних вчених висловлювали власні підходи до визначення цього поняття. Попередньо, у своїх роботах О.О. Маркова вказувала на те, що умовно підходи до цього визначення можна поділити на:

1) функціональний підхід (В.Б. Авер'янов, О.В. Кузьменко, В.П. Тимощук, О.В. Лагода, Ю.А. Тихомиров, Є.В. Талапіна, Ю.Н. Старілов), де адміністративна процедура розуміється як певний порядок дій, порядок розгляду, порядок прийняття рішення адміністративним органом;

2) активний (дієвий) підхід (М. Лазарєв, О.С. Беркутова), відповідно до якого адміністративна процедура розуміється як діяльність адміністративних органів, яка врегульована на нормативному рівні, орієнтована на досягнення певного результату, складається з низки послідовних актів поведінки, під час яких реалізується компетенція адміністративних органів;

3) формально-логічний підхід (А.Б. Зеленцов, П.І. Кононов, А.І. Стахов), прихильники якого розглядають адміністративну процедуру як систему адміністративно-процесуальних норм, що визначають терміновість, послідовність, вид і характер низки дій і рішень адміністративних органів щодо застосування тих чи інших адміністративно-правових заходів;

4) інтегративний підхід, де адміністративна процедура визначається водночас і як порядок, так і як форма здійснення виконавчої влади [31].

Тим не менш, говорячи про адміністративну процедуру сьогодні неможливо не враховувати функціональний зв'язок адміністративної процедури із принципами належного врядування ("good administration"), які по своїй сутності і стали чинником для зміни підходів в адміністративно-процедурному праві.

Концепція належного врядування за своєю сутністю стала чинником для переосмислення сутності діяльності адміністративних органів та змусила відійти від застарілого підходу "особи для держави" на користь моделі "держави для особи". Ця концепція відповідає очікуванням і вимогам збалансованого підходу

до захисту суспільних інтересів, поважаючи права та інтереси громадян. Хороша адміністрація (дослівно *good administration*) виступає на службі суспільству і та сприяє суспільній довірі до виконавчої влади і, таким чином, сприяє політичній стабільності та сприяє економічному розвитку та соціальному багатству. Навпаки ж, неефективна адміністрація є перешкодою для продуктивних інвестицій і може призвести до опору та протесту громадян проти держави, а в гіршому випадку – до занепаду держави.

До принципів належного врядування традиційно відносять надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, доступність і зрозумілість, ефективність та дієвість, активне залучення громадськості, підзвітність, обґрунтованість, контроль з боку судових органів.

Для впровадження принципів належного управління на практиці необхідна відповідна система адміністративних процедур. Така система встановлює правила для процесу прийняття адміністративних рішень. Хороша система адміністративних процедур, в свою чергу, забезпечує якість адміністративних рішень, а також їх юридичну правильність, особливо якщо існують дискреційні повноваження. Він також захищає права громадян і сприяє участі громадян. Крім того, це дозволяє уникнути надто складних, формальних і тривалих процесів і підвищує прозорість і підзвітність.

Так, враховуючи зв'язок між принципами належного адміністрування та адміністративною процедурою, можна розрізнити роль адміністративної процедури як такої, коли вона розглядається безвідносно кінцевого результату (неінструментальні функції) та у випадку, коли саме результат даного процесу відіграє ключову роль (інструментальні функції). Так, у першому випадку, адміністративна процедура розуміється як певний процес, діяльність уповноваженого адміністративного органу, метою якого є забезпечення прав людини та сприяння участі громадян, підвищення прозорості та відкритості діяльності такого органу, підвищення легітимності та довіри до системи адміністративних органів в цілому. В іншому ж випадку, наявний результат

адміністративної процедури, тобто прийняття адміністративного акту дозволяє не лише захистити права та інтереси, а також забезпечити належне управління та, як наслідок, якість остаточних рішень, особливо у випадку наявності дискреційних повноважень. У такому випадку адміністративні процедури компенсують брак формальної раціональності внаслідок відсутності правових визначень у випадку існуючих дискреційних сфер судження, пропонуючи додаткову легітимність, засновану на більшій демократичності та кращій якості результатів.

Отже, адміністративна процедура може бути визначена як нормативно-врегульована діяльність адміністративних органів, які діють в межах власної компетенції та з метою забезпечення і втілення принципів належного врядування, результатом якої є прийняття рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру для вирішення конкретної справи.

Характерні ознаки адміністративної процедури включають наступне:

- вона наділена певним правовим підґрунтям, адже будь-які рішення та дії адміністративні органи приймають на підставі та в межах повноважень, що визначені в нормативно-правових актах;
- вона включає норми, які регламентують діяльність суб'єктів публічного адміністрування, а також поведінку приватних осіб;
- спрямована на ухвалення адміністративним органом адміністративного акту;
- основне призначення – забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та уникнення їх порушення;
- призводить до зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил призводить до виникнення прав та обов'язків осіб, що не є частиною системи публічного адміністрування;
- зазвичай має безспірний характер, оскільки через адміністративну процедуру вирішуються позитивні адміністративні справи. Виняток становить

процедура розгляду скарг, оскільки під час оскарження дій, бездіяльності або рішень суб'єктів публічного адміністрування що виникають у сторін правовідносин, які регулюються нормами процедури, можуть існувати різні підходи до вирішення конкретних адміністративних справ.

Сучасні українські та зарубіжні вчені відзначають наявність у роботі публічних владних органів великої кількості адміністративних процедур. Отже, аналізуючи адміністративні процедури, які функціонують у сфері державного управління, дослідник С. Хазанов розподіляє їх на три загальні категорії: процедури внутрішньої організації публічної адміністрації (ці процедури визначають структуру органу, кадрову політику, форми і методи діяльності), процедури взаємодії між суб'єктами державного управління, а також процедури, які є об'єктом дослідження, а саме – процедури взаємодії державних органів з фізичними та юридичними особами [11, с. 58].

I. Лазарєв визначає наступні форми адміністративних процедур, які виконуються адміністративними органами у взаємодії з громадянами та їх організаціями: юридичні представницькі процедури; процедури, пов'язані з забезпеченням виконання обов'язків громадян та їх організацій; процедури ліцензування та дозволів; процедури реєстрації; процедури контролю та нагляду; процедури державного стимулювання [13, с. 16].

II. Кононов також пропонує аналогічну класифікацію, в якій виділяються такі типи процедур, що реалізуються в рамках позитивного адміністративного процесу: процедури реєстрації; процедури надання ліцензій та дозволів; процедури представництва у правових справах; процедури екзаменації та конкурсів; процедури експертизи та сертифікації; процедури стимулювання; службово-мобілізаційні процедури [31, с. 19].

До найбільш поширених типів адміністративних процедур в українській адміністративній науці відносять такі основні категорії:

- управління справами, що надходять від громадян;
- розгляд справ про порушення адміністративного законодавства;

- заходи стимулювання;
- процедури, пов'язані з отриманням дозволів та реєстрацією;
- контрольні-наглядні заходи;
- процедури, пов'язані з установчою діяльністю;
- формування та ухвалення управлінських рішень;
- застосування адміністративних санкцій;
- справи діловодства та обігу документів;
- управління кадровими процесами;
- організація внутрішньої діяльності апарату;
- вирішення індивідуальних питань, що стосуються управління, відносно юридичних осіб та інше [16, с. 87–88].

С. Стеценко виділяє різноманітні типи адміністративних процедур, які здійснюються у діяльності органів публічної адміністрації, зокрема:

- процедури, пов'язані із порушеннями адміністративного законодавства (які зазвичай розглядаються у адміністративному, а не в судовому порядку);
- процедури, пов'язані із зверненнями проти адміністративних рішень;
- процедури, пов'язані з нормотворчістю; дозвільні процедури;
- реєстраційні процедури; процедури контролю; атестаційні процедури та інші [32, с. 169].

Отже, можна зауважити, що сучасне адміністративне право характеризується значною різноманітністю конкретних видів адміністративних процедур. Для уточнення цих видів процедур і їх змісту застосовуються різні наукові підходи, які передбачають різні критерії типологізації. Підходи до класифікації процедур у цій сфері правовідносин різняться, оскільки існують різноманітні підстави для їхнього виділення.

У сфері адміністративного права країн Європи головними критеріями класифікації адміністративних процедур є виявлення конфлікту відносин між

адміністративним органом та приватною особою, а також виділення конкретних видів діяльності адміністративних установ. Відповідно до першого критерію, адміністративні процедури розподіляються на безконфліктні (непозовні) та конфліктні (позовні) [33, с. 117].

Порядок розгляду та вирішення суперечок адміністративним органом вважається конфліктною адміністративною процедурою, тоді як спосіб розв'язання адміністративних справ без «юрисдикційного» розгляду конфлікту вважається непозовною адміністративною процедурою. Згідно з іншим критерієм, всі види діяльності органів публічної адміністрації можемо поділити на «зовнішньо спрямовані» та «внутрішньо спрямовані» [33, с. 119].

Процедури, що відбуваються всередині системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування без участі приватних осіб, визначаються як внутрішньо спрямовані адміністративні процедури, у той час як зовнішньо спрямовані процедури передбачають участь приватних осіб (фізичних або юридичних), крім адміністративного органу [34, с. 62].

У контексті зовнішньої спрямованої діяльності, якщо одна зі сторін відносин, в якій не бере участі орган виконавчої влади, є приватна особа, то процедуру можна класифікувати як «заявну» (початок якої передбачає подання заяви приватною особою) або «втручальну» (яку ініціює адміністративний орган самостійно, якщо має відповідні правові підстави). В. Тимощук, користуючись загальноживаною термінологією українського адміністративного права, розрізняє такі процедури що виникають по ініціативі (заяві) юридичної чи фізичної особи і справи, які починаються за ініціативою адміністративного органу [35, с. 24], якщо це необхідно для захисту державних і суспільних інтересів, забезпечення свобод та прав громадян, припинення адміністративних правопорушень та ін. [35, с. 374]

Так звані «втручальні» процедури можуть бути впорядковані за впливом на приватну особу: позитивні (або сприятливі), які не включають обмеження прав і несприятливі [36, с. 64] чи такі, які обмежують права, що регламентують

певні обмеження прав особи. Також важливо згадати погляд С. Агафонова, який запропонував, що в залежності від завдань та здібностей урядових органів варто виділяти позитивні адміністративні процедури, які спрямовані на організацію основних аспектів їхньої діяльності, а також колізійні адміністративні процедури, що пов'язані з вирішенням скарг, розбіжностей та конфліктів у сфері управління [37, с. 266–267].

Традиційний метод до класифікації адміністративних процедур в українській науці базується на розподілі останніх із урахуванням характеру адміністративної справи на неюрисдикційні та юрисдикційні [32, с. 115; 38, с. 55]. Юрисдикційні адміністративні процедури мають за мету вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші юридичні конфлікти [32, с. 267]. Вони спрямовані на вирішення юридичних питань, забезпечення правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, винесення юридично-владних рішень стосовно застосування відповідної правової санкції, а також відновлення порушеного права [39, с. 129–132]. Юрисдикційні процедури характеризуються рядом відмінних особливостей, включаючи організацію діяльності юрисдикційних органів, встановлення порядку взаємодії між сторонами конфлікту, визначення механізму застосування санкцій згідно з матеріальними нормами, високий рівень правового регулювання та обов'язковий прийом рішень у вигляді юридичного акту [38, с. 56].

Видами юрисдикційних процедур є:

- процедури у справах про адміністративні правопорушення;
- процедури в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, бездіяльності або дій суб'єктів владних повноважень;
- процедури пов'язані з дисциплінарними; процедури пов'язані зі скаргами громадян тощо [32, с. 64].

Адміністративні дії, що мають неюрисдикційний характер, скеровані на вирішення справ що стосуються відносин т. зв. позитивного стану, які виникають

в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави [32, с. 27]. Це встановлена законодавством система діяльності публічної адміністрації, що не пов'язана із застосуванням санкцій, який полягає у застосуванні регулятивних норм позитивного матеріального права. Коло неюрисдикційних заходів значно ширше юрисдикційних, що зумовлено самою специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства.

Види неюрисдикційних адміністративних процедур:

- нормоутворюючі процедури, які включають діяльність уповноважених органів (посадових осіб) з підготовки та ухвалення правових актів;
- установчі процедури, що охоплюють діяльність уповноважених органів (посадових осіб) із створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ, організацій та інших структур;
- правозастосовні процедури, що включають діяльність уповноважених органів (посадових осіб) з вирішення адміністративних справ застосовуючи норми адміністративного права;
- процедури реєстрації, які включають діяльність уповноважених органів (посадових осіб) від офіційного визнання законності відповідних дій або нормативно-правових актів;
- процедури з атестації, що включають діяльність уповноважених органів (посадових осіб) з визначення відповідності вимогам/критеріям об'єктів атестації, що необхідні для дії у конкретній області;
- процедури наглядово-контрольні, що включають діяльність уповноважених органів (посадових осіб) із здійснення нагляду і контролю в області державного управління та ін. [32, с. 76].

Взявши за основу критерій ступеня обмеження прав приватних осіб,

Н. Галіцина класифікує всі адміністративні процедури на дозвільні та повідомні. Вона ґрунтується на офіційному визначенні дозвільної процедури як

«сукупності дій, що проводиться суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами при проведенні розгляду (погодження), надання висновків, оформлення та ін, що передбачено до отримання документа дозвільного характеру» (частина 10 пункту 1 статті 1.) [20, с. 4]. За цим визначенням, вчена розуміє сутність дозвільної адміністративної процедури як законодавчо установлений порядок дій, що виконується приватними суб'єктами адміністративних відносин та дозвільними органами під час розгляду, оформлення та надання висновків, необхідних для отримання документів дозвільного характеру, без яких вони не можуть здійснювати свою діяльність. Сутність повідомної процедури, в свою чергу, полягає у тому, що адміністративний орган отримує повідомлення про певні факти, які безпосередньо не впливають на приватно-особистісний адміністративно-правовий статус [38, с. 57].

Необхідно також відзначити такий критерій класифікації адміністративних процедур, який застосовується в сучасній юридичній науці, як спосіб (порядок) виконання адміністративної процедури. Цей критерій є значущим для опису адміністративної процедури, оскільки прямо пов'язаний із питанням забезпечення прав і законних інтересів учасників адміністративних правовідносин [38, с. 56]. Згідно з рівнем регулювання адміністративні процедури можуть бути розділені на спрощені і звичайні [32, с. 87] чи неформальні і формальні [38, с. 49].

Звичайна/формальна процедура представляє собою типовий варіант порядку проведення, який відповідно до чітко встановлених законом норм має всі компоненти (етапи, стадії, дії), дотримання якої є необхідною умовою законності ухваленого рішення державним органом. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє ухвалювати рішення у справі з дотриманням вимог законності, проте з використанням мінімальної кількості процедурних елементів. Отже, її значення полягає в оптимізації використання ресурсів, що створює можливість значно скоротити строк вирішення справи, виключити або зменшити

процедурні вимоги до реалізації певних етапів процедури, забезпечивши швидке та водночас максимально ефективно вирішення справи.

З урахуванням функціонального призначення адміністративних процедур, деякі вчені також пропонують їх класифікацію на функціональні та організаційні, що має схожий підхід до вже розглянутої класифікації на внутрішньо спрямовані та зовнішньо спрямовані [21, с. 51–53]. Функціональні адміністративні процедури включають у себе всі процедури, в яких беруть участь незалежні приватні особи, їх головною метою є виконання управлінської функції держави, що проявляється у реєстрації, ліцензуванні, видачі дозволів, проведенні контрольних заходів тощо. Організаційні процедури, що реалізуються в межах публічної адміністрації, спрямовані на організацію управління, включаючи підготовку управлінських актів, діловодство, процедури взаємодії з підлеглими організаціями та іншими органами влади [38, с. 55].

За різновидами завдань (об'єктом діяльності органів публічної адміністрації у відносинах з юридичними і фізичними особами) [22, с. 6] чи за метою, що досягається за їх використанням) [38, с. 58], функціональні процедури розподіляються на наступні групи:

- процедури, що надають права;
- процедури, спрямовані на забезпечення виконання юридичними особами і громадянами своїх обов'язків;
- дозвільні та ліцензійні процедури;
- процедури реєстрації;
- наглядові та контрольні процедури;
- процедури державного стимулювання [23, с. 38].

Е. Талапіна і Ю. Тихомиров, при розподілі адміністративних процедур відповідно до видів завдань, що вирішуються у сфері компетенції правових суб'єктів, окреслюють перелік окремих адміністративних процедур: організаційні процедури (розподіл обов'язків, регламентація взаємин);

прийняття рішень (наприклад, створення законів чи ухвалення рішень), використання інформації (наприклад, обмін документами чи надання інформаційної підтримки), виконання різних завдань (таких як фінансові або економічні), делегування влади, виконання юридичних процедур (як, наприклад, надання ліцензій), координація робіт, здійснення контролю, участь у програмах з певною метою, вирішення скарг і пропозицій від громадян або громадських організацій, вирішення конфліктів та кризових ситуацій, а також процедури щодо реорганізації або припинення діяльності організацій, включаючи міжнародні та спільні ініціативи [22, с. 6-7].

Узагальнюючи розглянуті підходи до визначення окремих типів адміністративних процедур у сфері публічного управління, можемо визначити, що процедури, які втілені у діяльності органів публічної влади та загалом можуть бути класифіковані за такими основними критеріями:

- характер адміністративної справи (наявність конфлікту);
- спрямованість діяльності адміністративних органів;
- ініціювання адміністративних процедурних відносин;
- сутність впливу на суб'єкта адміністративних правовідносин;
- система проведення адміністративної процедури (рівень урегульованості);
- функціональне призначення адміністративної процедури.

Використання цих критеріїв для класифікації та характеристики змісту адміністративних процедур є у сучасних умовах важливим фактором для покращення стану адміністративно-процедурної діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення належного кваліфікованої протекції законних інтересів, прав юридичних і фізичних осіб в тісній взаємодії з виконавчими органами державної влади.

Взаємовідносини адміністративних органів з приватними особами (юридичними та фізичними особами) мають бути чітко визначені законом і

ґрунтуватися на принципах публічного управління [40, с. 223], що забезпечить з одного боку ефективне виконання завдань та функцій держави, а з іншого – захист законних інтересів та прав юридичних фізичних осіб у всіх областях державної діяльності. Варто підкреслити, що в Україні до грудня 2023 року не існувало систематизованого «загального» адміністративно-процедурного закону, а сам процес розвитку адміністративно-процедурного законодавства був досить хаотичним.

Загалом говорячи про систему актів, які регулюють питання адміністративної процедури, варто зазначити, що це сукупність актів, які містять вказівки стосовно порядку виконання різних видів адміністративних процедур, а також про їхні основні принципи.

Основні принципи, які регулюють адміністративну процедуру, встановлені у Конституції України. Так, згідно зі статтею 19, в Україні правовий порядок ґрунтується на засадах, за якими ніхто не може бути змушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та місцевого самоврядування та їх представники повинні діяти лише відповідно до, в рамках повноважень та у спосіб, який визначений Конституцією та законами України. Як вже було зазначено, згаданий принцип Основного Закону формує фундамент в аспекті взаємодії між державними органами та приватними особами.

Крім того, відповідно до положень Конституції України усі інші нормативні акти мають відповідати її положенням та втілювати ті ідеї, які закладені в тексті Основного Закону, отже, як Закон “Про адміністративну процедуру”, так і індивідуальні акти, прийняті адміністративними органами не повинні суперечити цим положенням.

Крім того, стаття 40 Конституції України встановлює одне з ключових положень адміністративної процедури, забезпечуючи всім особам право надсилати індивідуальні або групові письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб, які мають обов'язок розглянути такі звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін.

17 лютого 2022 року був прийнятий спеціальний Закон України “Про адміністративну процедуру”, метою якого стало забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Та перш ніж перейти безпосередньо до ключових положень даного Закону, варто зазначити, що на теренах нашої держави вперше було порушено питання про необхідність ухвалення окремого закону про загальну адміністративну процедуру (тоді ще розглядалася ідея про прийняття Адміністративно-процедурного кодексу) 24 років тому (якщо точкою відліку вважати саме рік прийняття нині чинного закону - 2022 рік) – в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», 22 липня 1998 року [32, с. 34].

У 1999 році при Міністерстві юстиції було створено спеціальну робочу комісію з метою підготовки цього проєкту закону, водночас її науковим консультантом призначено професора В. Авер'янова (до 2010 року). За час існування робочої групи, змінювався її склад, зокрема, за участю представників різних органів державної влади, і відбувалися періодичні "сплески" активності, що сприяли поступовій розробці відповідного законопроєкту. Особливу підтримку комісії забезпечували німецькі експерти (професор О. Люхтергандт та Б. Шльоєр) і в цілому Німецький фонд міжнародно-правового співробітництва. В переважній більшості країн колишнього СРСР німецька доктрина та досвід були найбільш використовувані при підготовці відповідних законів. Тому в багатьох країнах спостерігається високий рівень збігу підходів і розв'язків (зокрема, в Естонії, Вірменії, Грузії).

В той же час, авторитетними і міжнародними організаціями також озвучувалися пропозиції щодо вирішення цієї проблеми. Наприклад, при оцінці системи управління в Україні у 2006–2007 рр., експерти Програми SIGMA звернули свою увагу на потребу у розробці і прийнятті українського закону про загальну адміністративну процедуру. Подібні рекомендації також надавали представники GRECO у 2007 році. Наприклад, у Оціночному звіті GRECO за підсумками Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E) розміщувалася рекомендація xiv, в якій було запропоновано «встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління» [41]. Ці питання також відзначалися у всіх наступних звітах цієї організації щодо стану виконання Україною пропозицій, висловлених у цьому звіті.

Під керівництвом Міністра юстиції того часу уряд вніс до Парламенту проєкт Адміністративного процедурного кодексу України (від 18 липня 2008 року № 2789), але у 2009 році для прийняття його у першому читанні бракувало лише декількох голосів. Протягом 2008–2010 років цей законопроект було кілька разів експертно перевірено фахівцями Ради Європи. Але 11 березня 2010 року у зв'язку зі зміною уряду цей проєкт було відкликано [42].

Пізніше було проведено «симуляцію» внесення проєкту Адміністративного процедурного кодексу України (№ 11472) в Парламент [15, с. 342]: внесений він був першим Урядом 3 грудня 2012 року (за кілька днів до завершення функціонування цього Уряду), а тому вже з 8 грудня цього ж року автоматично вважається відкликаним. Новий же Уряд (очолюваний тою ж особою) цей законопроект внести в Парламент «забув».

Проте, робоча група продовжувала свою діяльність, над проєктом закону (який потім був названий проєктом Закону «Про адміністративну процедуру») працювали далі, поступово удосконалюючи текст з урахуванням як зарубіжного досвіду, так і українських реалій.

У 2014 році робоча група при Міністерстві юстиції знову активізувала свої зусилля. Пройшовши черговий етап вдосконалення (включаючи залучення німецьких експертів), розробка та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру стали пріоритетними завданнями як на національному щаблі, так і крізь призму міжнародних зобов'язань України.

В Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (розділ IV) також було зазначено, що: основним напрямом розвитку сфери надання адміністративних процедур і послуг є ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру відповідно до європейських стандартів і поступове впровадження окремих адміністративних послуг у відповідності з визначеними загальними принципами.

Встановлення на законодавчому рівні основних принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме юридичній визначеності і забезпечить дотримання прав громадян і юридичних осіб у випадках, коли державні органи встановлюють їх обов'язки і права. Згадані принципи, такі як законність (прийняття адміністративних рішень у відповідності до законів і підзаконних актів), встановлення об'єктивних фактів, право на участь у процесі, право на отримання рішення у письмовій формі із конкретним зазначенням підстав щодо його прийняття, на позасудове оскарження [43], на повторне розглядання справ у певних випадках, на судове оскарження є необхідними для ефективної системи державного управління, що ґрунтується на принципах верховенства закону; закон про адміністративну процедуру окреслюватиме принципи надання якісних адміністративних послуг, спрямованих на користувачів, вимоги до якості надання затверджуватиме Кабінет Міністрів; закон про адміністративну процедуру буде містити загальні принципи і правила ведення адміністративних справ з можливістю спеціального регулювання в окремих випадках для різних сфер адміністрування та типів процедур.

Схожі цілі були представлені і в наступній Стратегії на 2022-2025 роки, де, знову ж таки, було наголошено на пріоритетному прийнятті закону про

адміністративну процедуру і поступове приведення окремих законів у відповідність з європейськими стандартами. Це потребуватиме не лише прийняття відповідного законодавства та перегляду існуючих адміністративних процедур у кожному органі виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це також потребуватиме навчання всіх державних службовців щодо нових засад здійснення адміністративної процедури, а також інформування громадян та бізнесу про їх нові права.

Закріплення на законодавчому рівні загальних принципів і правил адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантій дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їх права та обов'язки [44].

В контексті цих двох Стратегій ще 23 січня 2018 року Мін'юстом було видано наказ № 167/7 «Про затвердження складу робочої групи з розробки законопроекту про адміністративну процедуру», яким затверджено персональний склад зазначеної робочої групи. До складу робочої групи увійшли представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, судової влади, Представництва ЄС в Україні, а також представників громадянського суспільства [45].

Активну участь у розробці законопроекту взяла громадська організація «Центр політико-правових реформ» (дослідження у галузі адміністративного права і, зокрема, питання адміністративної реформи є пріоритетними у ході їхньої діяльності та полягають у теоретичній розробці та нормопроектному забезпеченні проблем органів виконавчої влади, державної служби, адміністративної процедури, адміністративної юстиції, адміністративних послуг). Для досягнення мети проекту свої пропозиції та зауваження надали й інші громадські організації, які на теоретичному рівні вивчають та практично досліджують питання адміністративного права (EDGE – проєкт «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку») [45].

З моменту створення Міністерства цифрової трансформації України його представники також активно долучилися до напрацювання законопроекту та надали свої пропозиції та зауваження, беручи до уваги напрямок розвитку держави у сфері цифрових технологій [45].

Крім того, протягом листопада 2019 року було проведено низку зустрічей із експертами Програми SIGMA, EU4PAR та фахівцями Міністерства цифрової трансформації України, Ради бізнес-омбудсмена [45].

Проект Закону неодноразово був предметом експертизи з боку фахівців Програми SIGMA. Як вбачається з Попереднього висновку від 6 грудня 2019 року, який надали фахівці програми SIGMA, новий варіант проекту Закону вносить чіткість та вдосконалює текст з багатьох питань, запроваджує єдину загальну адміністративну процедуру, вносить ключові елементи, які необхідні для належного адміністрування, та відповідає Принципам державного управління.

В результаті такої роботи, у травні 2020 року було представлено Проект Закону України “Про адміністративну процедуру” №3475, який після розгляду у двох читаннях та пропозицій від Президента України було прийнято у 2022 року, а у грудні 2023 року він набув чинності.

До сфери дії даного закону було віднесено врегулювання відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб’єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Водночас, було зазначено, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час:

1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;

2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції;

3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби;

4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) оскарження процедур публічних закупівель;

6) нагородження державними нагородами та відзнаками;

7) здійснення помилування;

8) здійснення оцінки впливу на довкілля [46].

Законодавець указав, що всі відносини, у яких реалізуються «функції публічної адміністрації» органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів – з «фізичними та юридичними особами» «щодо прийняття адміністративного акта», підпадають під предмет регулювання Закону [46]. Тобто визначений і основний суб'єктний склад таких відносин (з боку держави – насамперед за функціональною характеристикою), і їх формальна спрямованість. Адже з усіх правових форм діяльності публічної адміністрації прийняття адміністративних актів є основною діяльністю публічної адміністрації і за призначенням, і за обсягами, тобто кількістю актів, що приймаються. Це надзвичайно широке коло відносин, починаючи від адміністративних послуг (державна реєстрація актів цивільного стану, нерухомості, бізнесу, місця проживання; видачі паспортів, дозволів, ліцензій; призначення субсидій, пенсій тощо), інспекційної діяльності

(наприклад, перевірки закладів харчування та торгівлі, тобто контрольно-наглядова діяльність у сфері господарської діяльності тощо), і закінчуючи іншою діяльністю адміністративних органів за заявою особи чи ініціативою цих органів [47].

Іншим нормативним актом, який фактично включає в себе положення адміністративно-процедурного характеру, є КАС України. Саме в межах Кодексу адміністративного судочинства ще до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» було визначено такі терміни як «індивідуальний акт» та критерії його відмежування від нормативного, «адміністративний договір», «суб'єкти публічної адміністрації» тощо. Крім того, у п.2 ст.2 КАСУ було визначено ті керівні принципи, дотримання яких перевіряє суд при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що тривалий час слугувало ціннісними орієнтирами для адміністративних органів в аспекті того, яким критеріям повинно відповідати те чи інше рішення [48].

Основні юридичні принципи здійснення прав, волі і законних інтересів юридичних і фізичних осіб в області надання адміністративних послуг та процедура надання цих послуг встановлюються Законом України «Про адміністративні послуги». Порядок дії адміністративних послуг у різних галузях публічного управління також закріплений у ряді законів, наприклад: «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про фітосанітарний контроль», «Про електронний цифровий підпис».

Процедура здійснення конкретних прав осіб приватного сектору закріплена в інших законодавчих актах. Особливе місце серед них займають ті, що регулюють адміністративну процедуру у галузі підприємництва та економічної діяльності. Отже, до них відносять Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських об'єднань», «Про дозвільну систему у галузі економічної діяльності».

Зазначені нормативні акти встановлюють порядок державної реєстрації юридичних осіб, їхньої емблематики (у випадках, передбачених законодавством), громадських угруповань, що не мають статус юридичної особи, і фізичних-осіб-підприємців, регулюють процедуру отримання ліцензій на їхню діяльність, встановлюють правові та організаційні принципи функціонування системи дозволів у сфері господарської діяльності і визначають порядок функціонування дозвільних органів, що уповноважені надавати документи дозвільного характеру і адміністраторів. Порядок реєстрації певних суб'єктів правовідносин регулюється законами України «Про громадські організації», «Про політичні партії в Україні», «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Третім рівнем нормативно-правових актів, де включено адміністративно-процедурні вимоги, є спеціальні закони, що націлені на регулювання діяльності конкретних сфер функціонування публічної адміністрації або відповідних органів. Прикладами таких актів є Закон України «Про містобудівну діяльність», а також Податковий та Митний кодекси України. Зазначимо, що ці нормативно-правові акти включають не лише адміністративно-процедурні положення, але також матеріально-правові норми, які комплексно регулюють відповідні напрями функціонування публічної адміністрації.

До таких нормативно-правових актів процедурного характеру утворюють ті, що регламентують процедуру здійснення контролю (нагляду), зокрема, у галузі економічної діяльності. Закон України «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи та порядок проведення державного нагляду (контролю) у господарській сфері, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб, а також права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [49].

Окремою областю, яка піддається регулюванню процедурними нормами, є сфера соціальної сфери. Закон України "Про соціальні послуги" є основним правовим актом, який встановлює загальні принципи надання соціальних послуг людям, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують зовнішньої підтримки [50]. У свою чергу, Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" регламентує процедуру надання таких соціальних адміністративних послуг, як призначення державної допомоги сім'ям з дітьми, встановлює органи, що вирішують відповідні питання, порядок подання заяви, перелік документів, строки розгляду та інші аспекти. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» регулює порядок призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Інша категорія законів, що регулюють адміністративну процедуру, включає положення, спрямовані на вирішення суспільних потреб та представлення інтересів колективів, які не є окремими особами. До таких актів відносяться закони України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (що регламентує умови будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг загального користування після проведення конкурсу на концесії, укладення концесійного договору та його виконання); «Про регулювання містобудівної діяльності» Інші закони, такі як той, що стосується містобудівної діяльності та спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, або закон "Про публічні закупівлі", який регламентує процедури ефективного та прозорого проведення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель та запобігання проявам корупції в цій сфері, також є прикладами нормативних актів.

До законодавства про адміністративні процедури відносяться і різноманітні підзаконні нормативно-правові акти, що містять в собі вказівки, які конкретизують порядок ухвалення суб'єктами публічного управління адміністративних рішень. В якості ілюстрацій можна вказати Постанову

Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» і наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва на право на зайняття нотаріальною діяльністю» 1987 року.

Однією з особливостей українського права, що ґрунтується на попередній спадщині, є переважне врегулювання адміністративної процедури у підзаконних нормативно-правових актах. Правила щодо процедури ухвалення рішень та вчинення дій компетентними установами публічної адміністрації можна знайти як у загальнодержавних нормативно-правових актах – постановах КМУ та наказах міністерств, так і в місцевих регулятивних документах, що переважно ухвалюються органами місцевого самоврядування. Проаналізувавши вміст багатьох підзаконних нормативно-правових актів, ми виявляємо або повторення юридичних норм законодавчих актів, або недостатню деталізацію їх положень. Наприклад, у затверженому наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 09 лютого 2015 року «Порядку розгляду апеляцій комісією з апеляцій» процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності національного органу стандартизації підпорядковується регуляції.

В такому невеликому за обсягом документі виявляється як пряме повторення вказівок вже згаданого Закону України "Про звернення громадян", так і обмежена конкретизація його вказівок. В будь-якому випадку, вказаному Порядку, очевидно не вистачає багатьох норм адміністративно-процедурних, які містяться у відповідній главі про оскарження адміністративних дій у законопроекті "Про адміністративну процедуру", не згадуючи вже про європейські стандарти щодо цього виду захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб. Іншими словами, підзаконні нормативно-правові акти навіть не виконують своєї призначеної ролі – деталізувати та уточнювати положення законів.

На рівні нормативно-правових актів, які перебувають на підзаконному рівні, місцевого самоврядування правове регулювання адміністративної процедури викликає додаткові питання. Якщо законодавство не вирішує всі аспекти, місцеві ради та їх виконавчі комітети часто мусять самостійно регулювати різні адміністративні процедури. На наш погляд, така ситуація не є виправданою, оскільки зазвичай не існує об'єктивної необхідності в окремих адміністративно-процедурних нормах для кожної місцевої адміністративно-територіальної одиниці. Більш того, більшість місцевих рад та їх виконавчих комітетів недостатньо забезпечені ресурсами для нормотворчої діяльності і переважно просто копіюють відповідні положення інших нормативно-правових актів.

Поміж актів внутрішнього законодавства, важливо згадати про документи Комітету міністрів Ради Європи, що не мають прямого юридичного зобов'язання для урядів країн-членів, але є рекомендаціями, які визначають напрямок розвитку законодавства країни. До цього ряду відносяться: Резолюція (77) 31 Комітету міністрів щодо захисту особи в контексті актів адміністративних органів влади, що прийнята КМ 28.09.1977 р.; Рекомендація No R (80) 2 Комітету міністрів країнам-членам щодо виконання адміністративними органами влади дискреційних повноважень, що прийнята КМ 11.03.1980 р.; Рекомендація NoR (87) 16 Комітету міністрів країнам-членам щодо адміністративних процедур, що впливають на права багатьох осіб, що прийнята КМ 1987 р.; Рекомендація Res (2001) 9 КМ РЄ країнам-членам щодо альтернатив судовому розгляду суперечок між адміністративними органами і приватними особами.

Такі документи відомі як акти «м'якого права», їхні положення не мають характеру норм права, але відіграють суттєву роль у формуванні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права осіб у взаємодії з адміністративними органами, ухваленні рішень, спрямованих на захист прав цих осіб або виконання ними встановлених законом обов'язків [51, с. 372].

У сфері наглядової та контрольної діяльності державної влади важливим є Закон України «Про засади громадського контролю (нагляду) у галузі господарської діяльності», в якому встановлені норми щодо проведення ревізій уповноваженими установами публічної адміністрації, як планових, так і позапланових. Цей нормативно-правовий акт включає багато передових норм адміністративно-процедурного характеру, проте має обмежений обсяг застосування і не охоплює певні сфери господарської діяльності, а також контроль (нагляд) за дотриманням встановлених правил громадянами, які не займаються господарською діяльністю.

На сприйняття норм адміністративної процедури мають вплив також рішення судів. Так, наразі не існує комплексної та напрацьованої практики Верховного Суду саме після набрання чинності Законом «Про адміністративну процедуру», проте ми вже можемо звернути увагу на низку рішень.

Так, у Постанові Верховного Суду від 23 червня 2023 року у справі № 160/6214/21 було досліджено питання сутності дискреційного повноваження, та, зокрема, вказано, що відповідно до пункту 7 частини першої статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» (набирає чинності 15 грудня 2023 року) дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. Частиною третьою статті 6 цього ж Закону визначено, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [52].

У Постанові Верховного Суду від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22 Суд дійшов висновку, що відповідно до пункту «б» частини першої статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» публічний інтерес - інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби. Частиною другою статті 11 цього ж Закону визначено, що адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Стаття 59 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначає особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб. Зокрема, частиною першою цієї статті передбачено, що для розгляду та вирішення справи, що стосується великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб), до участі в адміністративному провадженні можуть залучатися представники таких осіб, а також, у випадках, передбачених законом, представники громадських об'єднань. У справі, що стосується великої кількості осіб з однаковими інтересами, адміністративний орган може звернутися до таких осіб з вимогою призначити спільного представника. Якщо протягом встановленого адміністративним органом строку така вимога не буде виконана, адміністративний орган має право призначити з кола таких осіб спільного представника на власний розсуд. Крім того, згідно з частиною другою статті 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний веб-сайт адміністративного органу та/або шляхом публікації у друкованих медіа із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження [53].

В своїй Ухвалі від 30 січня 2024 року у справі № 420/3179/22 Верховний Суд зазначив, що згідно з положеннями пункту 1 частини першої статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» принципами адміністративної процедури є, зокрема верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності. Частинами першою та другою статті 6 цього ж Закону визначено, що адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом. Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти виключно на підставі та у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України; відповідний орган застосовує у своїй діяльності інші нормативно-правові акти, якщо вони прийняті відповідним суб'єктом у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, та якщо такі акти не суперечать Конституції та законам України [54].

Тож, можна дійти висновку, що Верховний Суд звертався до положень Закону України «Про адміністративну процедуру» ще до набранні ним чинності, а надалі практика застосування цих положень буде впроваджуватися активніше.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи наведене, варто наголосити на тому, що наша держава протягом тривалого часу проводила активну роботу задля формування власної моделі адміністративної процедури. При цьому було враховано як позитивні практики інших держав, так і рекомендації авторитетних міжнародних організацій, які як ініціювали власні процедури перевірки ефективності здійснення адміністративних процедур в Україні, так і були залучені до законопроектної роботи та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

Саме тому дослідження практики зарубіжних країн в аспекті правового регулювання адміністративної процедури не втрачає свою актуальність і сьогодні. Так, на прикладі таких держав можна зрозуміти, що кожна держава пройшла власний шлях концептуалізації інституту адміністративної процедури (адже, якщо в США Закон про адміністративну процедуру був прийнятий ще у 1946 році, то аналогічний акт набув чинності у Франції лише в 2015-му).

Внаслідок проведеного аналізу досліджено особливості правового регулювання адміністративної процедури в низці держав (Сполучені Штати Америки, Франція, Німеччина, Угорщина, Республіка Казахстан, Фінляндія тощо) можна зробити те, що спільним для всіх згаданих нормативно-правових актів є обмеження свавілля адміністративних органів з метою розробки ефективної взаємодії між такими органами та приватними суб'єктами на користь забезпечення інтересів останніх. Зокрема, забезпечення таких інтересів здійснюється через підвищення рівня залученості громадськості до процедури прийняття та обговорення адміністративних рішень, гарантування принципів прозорості та відкритості, а також гарантованої можливості оскарження таких рішень до адміністративних органів вищого рівня або ж суду.

Встановлено, що під адміністративною процедурою сьогодні ми можемо розуміти нормативно-врегульовану діяльність адміністративних органів, які

діють в межах власної компетенції та з метою забезпечення і втілення принципів належного врядування, результатом якої є прийняття рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру для вирішення конкретної справи.

Визначено, що до характерних ознак адміністративної процедури відноситься наявне нормативне підґрунтя, зокрема, наявність норм, які регламентують діяльність суб'єктів публічного адміністрування, а також поведінку приватних осіб, спрямованість на ухвалення адміністративним органом адміністративного акту з метою забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та уникнення їх порушення, орієнтування на створення певних зовнішніх наслідків та переважно безспірний характер, оскільки через адміністративну процедуру вирішуються позитивні адміністративні справи.

На основі комплексного дослідження підходів до визначення окремих типів адміністративних процедур визначено критерії класифікації таких процедур залежно від: характеру адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямованість діяльності адміністративних органів; ініціатора адміністративно-процедурних відносин; сутності впливу на суб'єкта адміністративних правовідносин; системи проведення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення адміністративної процедури.

У межах дослідження українських реалій правового регулювання адміністративної процедури, проаналізовано ключові положення Конституції України, які є основою як для власне Закону «Про адміністративну процедуру», так і тих індивідуальних актів, що приймаються адміністративними органами.

Визначено, що в Україні робота над прийняттям комплексного Закону, який би забезпечив ефективний та якісний рівня законодавчої регламентації процедур взаємодії адміністративних органів та окремих осіб і громадськості тривала більше ніж двадцять чотири роки і триватиме надалі, про що свідчать вже наявні зміни до Закону України «Про адміністративну процедуру» та судова практика. Тим не менш, даний закон став центральним в аспекті врегулювання відносин між адміністративними органами та приватними особами, а також став

тригером для запровадження нової ідеології функціонування адміністративних органів та їх посадових осіб.

РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ, ОСНОВНІ ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТУ

2.1. Поняття та основні ознаки адміністративного акту

Держава є незалежною (суверенною) спільнотою, яка при цьому має необхідний рівень політичної організації, що необхідно задля досягнення цілей та спільних потреб відповідної спільноти, яка об'єднана у межах держави.

При цьому частина 2 статті 3 Конституції України чітко артикулює, що:

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2].

Забезпечення прав і свобод людини є особливо важливим у контексті діяльності адміністративних органів в Україні, які відповідно до своїх повноважень та у процесі вирішення відповідної справи приймають рішення, які призводять до набуття, зміни, припинення чи реалізації прав та обов'язків осіб. Відтак використання норм права або ж правозастосування є надзвичайно важливим елементом діяльності адміністративних органів.

У юридичній науці термін «правозастосування» розглядається як самостійна форма правореалізації, державного засобу казуального впливу на суспільні відносини, за допомогою якого в структуру правової системи включаються індивідуально-правові приписи, які головним чином покликані продовжити правове регулювання, розпочате правотворчістю. Крім того, правозастосування забезпечує безперервність процесу реалізації норм права, шляхом наділення одних учасників суспільних відносин суб'єктивними правами, а інших – відповідними обов'язками [55, с. 63].

Сучасні українські дослідники звертають увагу на те, що «використання норм права – це юридична форма діяльності органів держави та посадових осіб, спрямована на виконання вимог норм матеріального права стосовно конкретних

ситуацій шляхом ухвалення індивідуальних рішень». Крім того, вони наголошують, що застосування норм права передусім є адміністративною за своєю природою діяльністю органів держави та посадових осіб, що полягає у видачі індивідуальних директив, спрямованих не на загальні правила поведінки, а на конкретних суб'єктів [56, с. 95].

Норми адміністративного права при цьому мають інтеграційний характер, що дозволяє говорити про взаємообумовлений зв'язок із виконанням та додержанням як формами реалізації норм права [57, с. 16].

Слід зазначити, що не лише, і не стільки в управлінській, але і в діяльності держави в обслуговуванні громадськості виражається через правозастосовні акти. За словами професора В. Б. Авер'янова, найбільш проблемним аспектом здійснення публічно-службової мети українського адміністративного права є подолання загально поширеної серед фахівців недооцінки значення процедур в діяльності органів виконавчої влади, зокрема у взаємовідносинах з громадянами [16, с. 475].

У сфері адміністративного права європейських держав термін «публічна адміністрація» визначається як «організація та діяльність установ та органів, які підпорядковані політичному управлінню, зобов'язані дотримуватися закону, працюють на благо суспільства та мають повноваження публічної влади» [58, с. 241].

З цього визначення потрібно зробити уточнення, відповідно до якого йдеться саме про форму реалізації виконавчої гілки державної влади. При цьому базується таке функціонування публічного адміністрування у першу чергу на принципі верховенства права.

Зараз ми перебуваємо у періоді поступового зближення норм адміністративного права України до стандартів, які існують у Європейському Союзі.

Відповідно до статті 1 Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами, з іншого боку (далі – Угода про Асоціацію), цілями асоціації визначено зокрема поступове зближення сторін цієї угоди в контексті політичної взаємодії, розвиток держав, заснованого на повазі та визнанні спільних цінностей,

посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи й безпеки, забезпечення верховенства права й поваги до прав людини та основоположних свобод [59].

У преамбулі до Хартії основних прав Європейського Союзу зазначено, що Європейський Союз заснований на неподільних і всезагальних цінностях, до яких належать людська гідність, свобода, рівність і солідарність, принципи демократії і правової держави. Аналогічно, Європейський Союз ставить людину як основу діяльності союзу. При цьому заснування й розвиток публічних інституцій мають бути спрямовані на підтримання та розвиток таких цінностей, у тому числі через організацію здійснення публічної влади. Стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу гарантує громадянам Європейського Союзу право на належне управління, яке передбачає право на неупереджений розгляд і вирішення справи в розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того, як буде вжито персональні заходи, які можуть призвести до несприятливих наслідків, право на доступ до матеріалів, які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати ухваленні рішення [60].

Взаємодія адміністративних органів держав-членів Європейського Союзу, уніфіковані принципи та порядок роботи адміністративних органів дозволяє громадянам держав-членів Європейського Союзу ефективно реалізовувати та (за потреби) захищати гарантовані законом права. При цьому держава зобов'язана визначити стандарти прийняття адміністративних актів та вимоги щодо порядку взаємодії осіб та адміністративних органів під час процедури прийняття адміністративних актів.

Слід розуміти, що публічне адміністрування можна визначити як детальне та систематичне виконання норм публічного права. При цьому, якщо використати вузьке та широке розуміння цього поняття, то, на нашу думку, у вузькому розумінні йдеться виключно про діяльність тільки виконавчої гілки влади. У ширшому розумінні вже йдеться про діяльність усіх трьох гілок влади, тобто законодавчої, виконавчої та судової влади.

Відтак для кращого розуміння природи публічної адміністрації звернемо увагу

на ще деякі визначення «публічної адміністрації»:

1. Це діяльна частина уряду, засіб, за допомогою якого реалізуються завдання та цілі уряду.
2. Це сфера, яка в основному пов'язана із засобами реалізації політичних цінностей.
3. Публічне адміністрування найкраще ототожнити з виконавчою гілкою влади.
4. Процес публічного адміністрування складається з дій, пов'язаних із здійсненням намірів чи бажання уряду. Таким чином, це постійно активна, «ділова» частина уряду, стурбована виконанням закону, прийнятого законодавчими органами (або іншими авторитетними агентами) і витлумаченого судами, через процеси організації та управління.
5. Відіграє важливу роль у формуванні державної політики і, таким чином, є частиною політичного процесу [61, с. 4].

С.Т. Гончарук виділяє натомість правові та неправові форми публічного адміністрування. До перших віднесено видання управлінських актів; надання адміністративних послуг; вчинення інших юридично значущих управлінських дій; укладання адміністративних договорів. До других – здійснення організаційних заходів та матеріально-технічні операції [62, с. 157-159].

Окрім цього в науці адміністративного права зустрічається класифікаційний підхід до розуміння форм публічного адміністрування. На підставі такого підходу розрізняють матеріальні та процедурні форми публічного адміністрування. При цьому матеріальні форми додатково поділяють на нормативні акти, індивідуальні акти, акти-плани, адміністративні договори. У той час коли процедурні включають такі підкласи як адміністративні процедури та адміністративні провадження [63, с. 178].

У разі застосування критерію змісту форми публічного адміністрування йдеться про поділ на класи правотворчих, правозастосовних, інтерпретаційних форм [63, с. 178].

Зрештою штучна класифікація правових форм дозволяє визначити такі класи:

- a) за ознакою спрямованості (зовнішні та внутрішньоструктурні);
- b) за ступенем юридичного вираження (основні та додаткові);
- c) за обсягом регулюючого впливу (загальнообов'язкові та індивідуальні);
- d) за суб'єктним складом: односторонні та дво- або багатосторонні) [63, с. 178].

Досить складною задачею вважається визначення терміну адміністративний акт. Це питання вимагає аналізу з використанням концепцій представників загальної теорії права, зокрема їх підходів до трактування таких понять як акт та юридичний акт. Наприклад, Н.В. Александрова пропонує розглядати юридичний акт як: а) дію (поведінка), зазвичай законну, тобто правовий факт, що має юридичні наслідки; б) послідовність законної дії, іншими словами, юридично значущий компонент правової системи (правовий стандарт, індивідуальний доручення, документ «самостійного» контролю), який включається до правового порядку через правотворчу, владну індивідуально-правову або самостійну активність суб'єктів; в) юридична папір, іншими словами, зовнішній письмовий вияв волі, що закріплює законну поведінку та її результат [64, с. 148].

«Акт» (лат. *actus* – вчинок; *actum* – письмовий документ) визначає дію, діяння, а також письмовий документ, складений (прийнятий) компетентним органом державного управління, органом місцевого самоврядування або їх уповноваженими особами.

Інститут адміністративних актів як інститут адміністративного права, його положення застосовуються в найрізноманітніших проявах діяльності адміністративних органів у зв'язку з тим, що під основною метою прийняття адміністративних актів слід розуміти саме встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків осіб.

Необхідно вказати на відсутність уніфікованого та єдиного підходу до визначення поняття «акт». Колишній суддя Конституційного Суду України М. Козюбра свого часу висловив таку позицію (окрема думка до рішення

Конституційного Суду): акт, відповідно, треба розуміти як дію, вчинок, а також документ [65, с. 18].

О.О. Маркова наголошує на тому, що під цим поняттям слід розуміти «індивідуальний акт, який спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків особи (осіб)» [66].

У своєму дослідженні науковиця звертає увагу й на те, що у правовій доктрині Польщі вживаним є поняття *Rozstrzygnięcia*, що означає рішення, яке прийнято відповідно до Кодексу адміністративного провадження, що у свою чергу є не тільки однією з основних форм вирішення конкретної адміністративної справи (дозволу), а також може використовуватися і для вирішення питань, що можуть мати місце під час самого адміністративного провадження [66, с. 126].

А. Левандовські звертає увагу на те, що приклад адміністративного акту в німецькому праві доводить істину про те, що ефективне управління не може існувати, якщо не створити ефективний інструментарій, під яким якраз розуміється адміністративний акт [67, с. 54].

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» (яка вже втратила чинність) під адміністративним актом розуміли прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. А під поняттям суб'єкт розумілися органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які відповідно до нормативно-правових актів уповноважені надавати адміністративні послуги [68].

Натомість в ЗУ «Про адміністративну процедуру» вже йдеться не тільки про рішення, а й про юридично значущу дію індивідуального характеру. Останнє у свою чергу має бути вчинене адміністративним органом для того, щоб вирішити конкретну справу [46]. Відтак це визначення, закріплене законодавцем у вказаному законі, не зводить адміністративний акт лише до рішення адміністративного органу,

а й розширює це поняття за рахунок юридично значущих дій індивідуального характеру.

У контексті цього визначення необхідно відрізнити їх (юридично значущі дії) від процедурних дій і рішень, які є лише окремими елементами адміністративного провадження, таких як реєстрація заяви, взяття проб для дослідження, проведення огляду на місці тощо, а також від заходів впливу під час примусового виконання адміністративних актів [47, с. 33].

При цьому юридично значущою дією індивідуального характеру можна вважати внесення уповноваженим працівником сервісного центру Міністерства внутрішніх справ відомостей про належного користувача транспортного засобу. Для цієї дії не потрібно приймати окреме рішення, оскільки сама лише дія і відповідає змісту адміністративного акту, оскільки такі дії безпосередньо спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи.

В. К. Колпаков, аналізуючи форми публічного адміністрування, розглядає й адміністративні акти, і робить висновок, що під адміністративним актом варто розуміти «юридичну форму, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації» [69, с. 126].

Варто зазначити, що схожу позицію було викладено в академічному курсі адміністративного права України за редакцією В. Б. Авер'янова. Тож поняття правових актів управління визначено (які за своєю суттю є адміністративними актами) – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури та спрямований на виникнення певних юридичних наслідків, а всю множину адміністративних актів було запропоновано умовно поділити на нормативні, індивідуальні та змішані (критерієм цього поділу виступала юридична природа або правові властивості) [70, с. 15]. Таке розмежування – прояв застосування підходу, коли визначається коло осіб, яким

адресується відповідний акт. З іншого боку важливе значення тут має те, яку саме діяльність здійснюють адміністративні органи та які повноваження реалізують.

Також можемо розглянути приклад законодавчого регулювання досліджуваного поняття в Естонії. Наприклад, у статті 51 Закону «Про адміністративну процедуру» вказано, що «будь-який інший правовий акт, який видається суб'єктом адміністративних повноважень на виконання адміністративних функцій із метою врегулювання індивідуального випадку в публічно-правових відносинах, які спрямовані на створення, змінення та припинення прав та обов'язків» [15, с. 361].

Слушною є думка Е. Шмідта-Ассмана про те, що процедура прийняття адміністративних актів (норми щодо регулювання цієї процедури інституційно віднесені до адміністративних процедур) містить значну кількість вимог щодо наявності заяв, вимог щодо права особи бути заслуханою, обґрунтованості та умотивованості рішення, порядку оприлюднення й доведення до відома адресатів і, відповідно, вступу в силу адміністративних актів, свідчить про те, що адміністративний акт з'являється якраз як наслідок результативного здійснення кооперації між учасниками провадження з прийняття адміністративного акту, а в деяких ситуаціях договір та адміністративний акт здатні врегулювати ситуації з врахуванням можливості сприймати кооперацію та надавати їй певної форми [71].

Відповідно до статей 34 і 37 Конституції Франції Уряд має регламентаційну владу щодо всіх питань, не віднесених у статті 34 Конституції до сфери законодавчого регулювання [72].

У свою чергу, підзаконні акти мають примат над індивідуальними актами, видані навіть тим самим органом. До такого висновку приходять шляхом тлумачення положень римського права, оскільки автор підзаконного акта зв'язаний його дотриманням до того моменту, поки акт не буде змінено або скасовано [73, с. 124].

Виконання законів не має в жодному разі сприйматися адміністративними органами як необхідність абсолютно точного відтворення правил поведінки, які

закріплені у тексті закону. У рамках такої діяльності адміністративні органи мають використовувати надані їм повноваження під час прийняття необхідних рішень.

Попри це, якщо йдеться про дискреційні повноваження, то адміністративний орган має виходити з того, щоб досягати мети, яка визначена у преамбулі ЗУ «Про адміністративну процедуру» – забезпечувати та захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

Природа дискреційних повноважень означає, що вони є гнучким інструментом у діяльності адміністративних органів, що дозволяє останнім приймати рішення у випадках, які прямо не визначені законом. Попри це, будь-яке рішення адміністративного органу має бути належним чином обґрунтоване для того, щоб дискреційні повноваження не перетворювати на інструмент, за допомогою якого порушуються права людини.

Надалі вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі ключові ознаки, що змістовно наповнюють поняття «адміністративний акт» та дозволяються усвідомити його відмінність від інших інструментів адміністративного органу.

Ознаками адміністративного акту натомість є такі:

- адресний та/або індивідуальний характер;
- адміністративний акт стосується конкретно визначеного учасника правових відносин – фізичної або юридичної особи;
- адміністративний акт видається або приймається суб'єктом публічного адміністрування, який має відповідні повноваження;
- адміністративний акт спрямований на реалізацію матеріальних норм адміністративного права;
- зовнішній характер дії;
- вектор на досягнення певних юридичних результатів для конкретно визначених суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [74, с. 6].

I. Бойко також зазначає, що в самому адміністративному акті можуть міститись різні за своїм змістом рішення, а саме:

- 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) [75, с. 28].

Розуміння акту як дії є важливим у доктрині адміністративного права. Оскільки ми розуміємо, що неможливо здійснювати адміністрування, якщо не вчиняти необхідні дії. При цьому сутнісне наповнення адміністративного акту як дії взагалі не виключає можливість того, що правовий акт може приймати і форму документа. Більше того, найчастіше саме у письмовій формі проявляється воля адміністративного органу [76, с. 12].

Оформлення адміністративних актів може проявлятися через різні способи. Наприклад, надання будівельного паспорта забудови земельної ділянки в м. Ужгород вимагає проставлення підпису керівником управління містобудування та архітектури Ужгородської міської ради, а також відповідної печатки. Крім цього необхідно в установленому порядку зареєструвати такий адміністративний акт.

Перед тим як оформити своє волевиявлення у формі адміністративного акту буде здійснено перевірку того:

1) чи має заявник копію відповідного документа, що засвідчує право власності або користування земельною ділянкою, або договір суперфіцію, або заповіту, у разі якщо речове право на земельну ділянку не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

2) перевіряє схему намірів забудови земельної ділянки (включно з місцем розташування будівель та споруд на земельній ділянці, відстані до меж сусідніх земельних ділянок та розташованих на них об'єктів, інженерних мереж і споруд тощо).

Отже, категорія «акт» може слугувати як об'єднуючий термін для «рішення» та «дії», якщо вони призводять до правових наслідків [76, с. 15]. Крім того, адміністративний акт може бути представлений усно та в електронній формі.

У чеському законодавстві бачимо положення відповідно до якого у ході адміністративного провадження потрібно зазначати зміст дій, які вчиняються не у письмовій формі [77].

Щодо електронної форми, то варто зазначити, що цифровізація вже досягла такого рівня, який ще кілька років тому здавався немислимим. У зв'язку з кризою, яку було спричинено пандемією Covid-19, важливого значення набувають цифрові технології, які переносять відносини між адміністративними органами та особами в дещо іншу площину. Варто розуміти, що використання цифрових технологій в публічному адмініструванні продовжує зростати. Якщо говорити про український досвід, то це зумовлено ще й збройною агресією РФ проти України, що потребує від нашої держави значної адаптації та гнучкості у відносинах з особами.

Термін «адміністративний акт» також розкриває сутність «управлінського» аспекту функціонування органів виконавчої влади, управлінських структур місцевого самоврядування та інших відповідальних суб'єктів. Окрім цього, цей термін дозволяє уникнути використання неправової форми індивідуального правового акту управління [78, с. 24].

Цікаво, що колись українське законодавство користувалося поняттям адміністративного акту. Зокрема, у Адміністративному Кодексі УСРР 1927 року вживався термін «адміністративний акт», конкретно – «загальний адміністративний акт», під яким розумілися «інструкції і розпорядження, а також обов'язкові постанови» [79], хоча ці акти насправді мали характер нормативних. Навіть у той період українські вчені, включаючи В. Л. Кобалевського, стверджували, що під терміном «адміністративний акт» найчастіше мають на увазі конкретні індивідуальні акти, на відміну від нормативних актів, наприклад, указів [80, с. 92].

Правова природа адміністративного акту уже неодноразово ставала предметом наукових досліджень. Схожими є дослідження Б.Б. Мельниченко [81]. Р.С. Мельник дослідив конститутивні ознаки адміністративного акту [82]. О.А. Мілієнко звернула увагу на визнання недійсним протиправного адміністративного акту [83]. Схоже дослідження здійснила й А.І. Лавренко [84].

Як бачимо, сучасні українські дослідники звертають увагу на розуміння сутності адміністративного акту та на деякі проблемні аспекти, які пов'язані, зокрема, з визнанням недійсним такого акту.

Виходячи із сучасних реалій, важливо дослідити те, як підходять до розуміння адміністративних актів у державах Європейського Союзу.

Сама по собі практика законодавчого визначення поняття, процедурного прийняття, вимог та оскарження різняться в різних країнах, що відкриває можливість для багатоаспектного дослідження ролі, значення та місця актів публічної адміністрації в правовій системі, а також їх впливу на реалізацію прав, свобод та інтересів громадян [85, с. 37].

У цих державах-членах ЄС термін «адміністративний акт» має широке поширення і звучить та пишеться майже однаково в багатьох мовах. Адміністративний акт (укр.), administrative act (англ.), acte administratif (фр.), acto administrativo (ісп.), atto amministrativo (іт.), Verwaltungsakt (нім.), та інші, є одним із ключових інструментів управління суспільними та юридичними відносинами, заснованими на принципах законності та компетентності. Проте, варто зауважити,

що зміст терміну «адміністративний акт» може мати свої відмінності у різних країнах. Наприклад, у Франції практично все, що впливає від адміністрації і має характер публічних дій, вважається адміністративними актами, що бувають двосторонніми, односторонніми або багатосторонніми, індивідуальними чи нормативними. До адміністративних актів у Франції також відносять адміністративні угоди. Однак можливо, що різниці у тлумаченні можуть бути пов'язані із складнощами перекладу, оскільки у французькій мові існує конструкція, що близька до терміну «адміністративний акт» – «акт адміністрації» (*acte de l'administration*) [86, с. 463].

Однак у більшості країн Європи акти адміністративного характеру обмежуються лише індивідуальними рішеннями та заходами. Наприклад, у Німеччині під адміністративним актом розуміється будь-яке розпорядження, рішення або інший суверенний захід, що було прийнято з боку органів влади з метою врегулювання окремого випадку у галузі публічного права, та яке при цьому має безпосередню, спрямовану назовні юридичну дію [5].

Держави, що прихильні до континентальної системи права та орієнтуються на правову доктрину Німеччини, також розуміють поняття адміністративного акту як обмежене тільки індивідуальними рішеннями і публічно-адміністративними заходами. На прикладі Польщі вважають, що адміністративний акт – це оформлене волевиявлення адміністративного органу, прийняте в результаті процедури, вчиненої на підставі закону та в межах компетенції органу влади, звернене до окремого адресата, у конкретній справі, виробляючи правові наслідки у сфері адміністративного права, а іноді й у сфері інших прав. При цьому адміністративний акт характеризується подвійною конкретністю – він стосується конкретного адресата в індивідуально визначеному випадку. Акт завжди створює наслідки у сфері адміністративного права, а іноді може також мати прямі наслідки в інших галузях права. Він також може опосередковано впливати на інші сфери [87, с. 10].

У Бельгії натомість під адміністративними актами розуміють правові акти, що підлягають обов'язковій примусовій дії. Самі акти приймаються адміністративним

органом в односторонньому порядку, який при цьому керується презумпцією законності. Таким чином, це дія, яка свідомо вчиняється для створення правових наслідків або для запобігання їх створенню. Створюються правові норми, вносяться зміни в існуючі правові норми або правові ситуації, тобто сукупність прав і обов'язків, які несуть суб'єкти права [88].

Відповідно до закону «Про організацію та функціонування державної адміністрації» Албанії (Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore) адміністративний акт – це будь-яке письмове рішення адміністративного органу в односторонньому порядку, прийняте під час виконання публічних функцій одній або кільком окремо визначеним особам, яке створює, змінює або припиняє правові відносини [89].

Адміністративний акт є одним із центральних понять адміністративного права Греції, оскільки він є основним засобом здійснення діяльності публічної адміністрації, яка, з одного боку, встановлює права та покладає обов'язки на осіб, а з іншого боку, організовує структуру тієї самої публічної адміністрації, визначаються повноваження її органів і, згодом, взаємовідносини між ними. Крім того, цей інструмент забезпечує, в контексті грецької адміністративно-процесуальної системи, правовий захист особи від публічної адміністрації, яка, у свою чергу, спрямована, з одного боку, на захист прав і законних інтересів особи і, з іншого боку, на забезпечення легітимності адміністративної рішень адміністративного органу [90].

Дослідження законодавства європейських країн показує, що поняття адміністративного акту має центральне значення в адміністративному праві, а законом є обов'язкове визначення цього поняття [91, с. 7].

Загалом, в підходах до розуміння концепції адміністративного акту в Європі переважає особливо німецька доктрина. Зокрема, у документах Ради Європи, Європейської Комісії та ЄСПЛ термін «адміністративний акт» визначається як будь-яке індивідуальне втручання або рішення: а) яке прийнято в рамках виконання публічної влади; б) яке має характер прямої дії та може бути чи то законним, чи

незаконним у відношенні до прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) яке не є актом, виконуваним у межах судових функцій [92].

Відповідно до Рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень органами адміністративної влади адміністративним актом визнається Термін «адміністративний акт» означає, будь-який індивідуальний захід або рішення, яке приймається під час здійснення публічної влади і яке має такий характер, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб, чи фізичних, чи юридичних [26].

Варто погодитись із тим, що досить успішним є встановлення угорського акту про управлінську процедуру, де управлінська дія визначається як «доручення, вирішення, директива чи інший юридичний акт, випущений управлінським органом у процесі виконання управлінських завдань у сфері публічного права для регулювання окремої ситуації і спрямований на встановлення, змінення чи закінчення правових імперативів» [93, с. 325].

Отже, вживаний у цьому дослідженні термін «адміністративний акт» описує саме індивідуальний акт. Крім того, важливо мати на увазі, що адміністративний акт призводить до виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків особи.

Адміністративний акт є основним інструментом функціонування адміністративних органів. Це стосується того, що в більшості випадків адміністративні правовідносини виникають, змінюються та припиняються саме на підставі такого акту [94, с. 25].

Адміністративний акт проявляє регулятивний характер, який, на відміну від регулятивного характеру нормативного акту, завжди обмежується конкретно визначеною особою. Регулятивний характер адміністративного акту впливає з того, що він видається односторонньо адміністративним органом задля вирішення конкретної ситуації (питання). Такий аспект адміністративного акту є досить значущим, оскільки завдяки цьому можна провести розмежування між адміністративними актами та іншими інструментами адміністративних органів.

Тут варто зазначити, що до адміністративних актів не включаються:

– акти-дії адміністративних органів (наприклад, зупинення транспортного засобу, прибирання доріг загального користування, повідомлення посадової особи тощо). Ці дії не мають юридичних наслідків, а лише призводять до фактичних результатів;

– проміжні рішення адміністративних органів (наприклад, рішення про необхідність отримання приватною особою додаткових документів для отримання легалізації проєкту виділення земельної ділянки). Такі рішення не призводять до кінцевого регулюючого впливу;

– офіційні документи, що підтверджують певні факти (наприклад, диплом, довідка, трудова книжка) [95, с. 157].

Отже, адміністративний акт охоплює будь-яке розпорядження (рішення), ухвалене адміністративним органом, яке спрямоване на урегулювання окремої (конкретної) ситуації у сфері публічного адміністрування та має юридичні наслідки.

Адміністративний акт приймається від імені публічної влади та її офіційним рішенням, яке звичайно ж ґрунтується на нормах адміністративного права. У цьому контексті приватно-правовий акт, як, наприклад, рішення адміністративного органу про припинення договору оренди нежитлового приміщення, не має статусу адміністративного акту. Такі акти створюються відповідно до норм цивільного права та не можуть мати форму адміністративного акту.

Адміністративний акт скеровується на коректування конкретного, індивідуального випадку, а отже, є індивідуально-конкретним. Цим він відрізняється від нормативного акту, який призначений для регулювання необмеженої кількості випадків та стосується відповідно необмеженої кількості осіб. Індивідуально-конкретний характер адміністративного акту не передбачає, що такий акт обов'язково застосовується тільки до однієї особи. Він також може встановлювати права та обов'язки для групи осіб, проте необхідно, щоб ця група з великою ймовірністю могла бути ідентифікована (визначена) на момент видання такого акту [64, с. 150].

Відтак можемо зауважити, що адміністративний акт є продуктом діяльності адміністративного органу. Він є одностороннім та має юридичну силу, а також владно регулює права та обов'язки зазначених у самому акті осіб. Тому коли ми говоримо про адміністративний акт, завжди йдеться про те, що він адресований конкретній особі (особам).

Прийняття адміністративного акту є завершенням адміністративного провадження (варто пам'ятати, що адміністративне оскарження – факультативна стадія). Визначеність самого предметів та юридична обов'язковість адміністративного акту дозволяють відрізнити його від інших форм діяльності адміністративних органів.

Детальне розглядання сутності та змісту терміну «адміністративний акт» передбачає аналіз його основних характеристик. В українській адміністративно-правовій науці до типових рис «правового акту управління» відносяться підзаконність, обов'язковість (імперативність), правомірність, офіційність, односторонність та належна оформленість [16, с. 281-282].

У контексті підзаконності варто пригадати частину 2 статті 19 Конституції України, яка визначає, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [2].

Щодо обов'язковості, то варто звернути увагу на те, що у разі прийняття адміністративного акту, він є обов'язковим до виконання з дня коли його буде доведено до відома відповідної особи, якій такий акт адресовано.

У контексті правомірності стаття 87 ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначає, що така ознака адміністративного акту наявна у разі, якщо такий акт прийнято з боку адміністративного органу (який при цьому має відповідну компетенцію) та з урахуванням вимог законодавства, яке було чинним на момент прийняття адміністративного акту [46]. Цей закон також передбачає можливість відкликання правомірного адміністративного акту.

Офіційність адміністративного акту проявляється крізь призму того, що обов'язком адміністративного органу є необхідність встановлення обставини, що мають значення для вирішення конкретної справи, а у разі необхідності, адміністративний орган може збирати для цього документи та інші докази уже виходячи з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи [46].

Односторонність натомість проявляється у тому, що саме адміністративний орган і тільки він приймає відповідне рішення у формі адміністративного акту.

Під належним оформленням слід розуміти вимоги до його оформлення. Тут слід звернути увагу на вимоги, які затверджені Правилами організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях [96].

У підручнику Загального адміністративного права (2021) за редакцією В. Галунька та О. Правоторової, сформульовано такий перелік ознак адміністративного акта:

- юридичний акт індивідуальної дії, позаяк такі акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а головна їх риса – конкретність;
- чіткість у формулюванні конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;
- розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;
- чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;
- виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, що зумовлених такими актами;
- адміністративні акти оскаржуються лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено;

- ухвалюються адміністративним органом у визначеному порядку, порушення якого може призвести до визнання адміністративного акта недійсним;
- спрямованість на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи [97, с. 219-220].

Р.С. Мельник натомість зазначає, що ключовими ознаками адміністративного акту є наступні:

- 1) є рішенням;
- 2) приймається адміністративним органом;
- 3) спрямований на застосування / реалізацію норми публічного (адміністративного) права;
- 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер);
- 5) має конкретно-індивідуальний характер;
- 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії [82, с. 110].

Саме ці характеристики адміністративних актів виділяються і в західній правовій теорії, принаймні у Німеччині [98, с. 57] та тих державах, що мають німецьку правову систему. Зокрема, німецькі вчені використовують три основні критерії адміністративного акту: (1) він регулює (вирішує) конкретну ситуацію чи питання; (2) видається публічною адміністрацією; (3) має безпосередній зовнішній вплив [99, с. 93].

Аналіз прийняття адміністративних актів також потребує встановлення взаємозв'язку з іншими юридичними формами адміністративних органів, зокрема з нормативно-правовими актами. Очевидно, що нормативно-правовий акт спрямовується на невизначене коло суб'єктів, у той час як адміністративний акт адресується конкретній особі (особам).

Саме прийняття нормативно-правового акту має на меті встановлення правил для невизначеної кількості ситуацій та охоплює широке коло осіб.

Відмінність адміністративного акту від нормативно-правового акту полягає в тому, що він встановлює права та обов'язки лише для конкретного суб'єкта (або

визначеного цим актом певного кола суб'єктів). Іншими словами, владні приписи адміністративного акту є індивідуалізованими – вони конкретизовані як за суб'єктами, так і за їхніми правами та обов'язками. Сам адміністративний акт не створює нового права, а лише застосовує існуюче право до конкретних суспільних відносин [100, с. 147].

Варто додати також, що проблема ухвалення нормативно-правових актів адміністративними органами має глибоке коріння. Згідно з принципом розподілу влади, законодавча діяльність є виключною компетенцією парламенту, а не органів виконавчої влади. Законодавець формулює правила, тоді як уряд забезпечує їх впровадження. Ухвалення нормативних актів адміністративними органами не відповідає цьому принципу [76, с. 25].

У сучасній західній правовій доктрині, зокрема в німецькій, прямо визнається, що мета видання адміністративними органами юридичних норм у формі підзаконних актів порушує принцип поділу влади. Основним аргументом такого порушення вважається неможливість законодавця самостійно виконувати функцію правового регулювання у всіх суспільних відносинах. При цьому у деяких зарубіжних країнах існують так звані норми (англ. – «rule») або «інструкції» (англ. – «policy rule»), які значно відрізняються від підзаконних нормативних актів, що видані органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні [76, с. 26].

Головним чином ці норми не містять загальнообов'язкових положень, а є документами, що роз'яснюють норми законів для тих, хто має їх застосовувати, тобто спрямовані безпосередньо на працівників адміністрації, а не на приватних осіб. До речі, саме характеристика зовнішньої дії нормативно-правового акту може бути однією з ознак для пошуку відповіді на цю проблему. У даному випадку в Україні можна використати конституційний метод щодо нормативно-правових документів, які регулюють права та обов'язки громадян. Однак просте розуміння принципу поділу влади не є достатнім для вирішення проблеми з виданням нормативних актів адміністративними органами. Треба також враховувати вимогу відмежування політики (англ. – «policy») від адміністрування, політичних та адміністративних

функцій у самому виконавчому апараті та органах місцевого самоврядування [76, с. 27].

Виходячи з цього, потрібно чітко розрізняти законотворчість від правозастосування, оскільки це має допомогти забезпечити ефективну та прозору систему адміністративних органів за рахунок уникнення конфлікту інтересів та дозволить забезпечити більшу незалежність обидвох видів діяльності. До того ж, такий стан справ свідчить про необхідне балансування влади.

Щодо адміністративних договорів, Ю.П. Битяк зазначив про необхідність імплементації в національне законодавство адміністративного договору ще у 2002 році [101, с. 101].

У подальшому в Кодексі адміністративного судочинства України це поняття було визначено як «спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

(а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

(б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

(в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

(г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг» [48].

З цього можна зробити висновок, що адміністративний договір покликаний врегулювати правові відносини між адміністративним органом та іншими особами. При цьому чітко визначається мета укладення такого договору.

В.С. Стефанюк запропонував визначати адміністративний договір як угоду, яка заснована на публічно-правових нормах, що регулюють добровільне узгодження волі двох або більше суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, для

встановлення взаємних адміністративних правовідносин. Він зазначив, що адміністративний договір впливає з адміністративних правовідносин і має бути результатом добровільного волевиявлення сторін, одна з яких є суб'єктом владних повноважень [102].

За словами Р. Куйбіди, адміністративний договір має лише дві обов'язкові ознаки: обов'язкова сторона (суб'єкт владних повноважень) та обов'язковий елемент предмету договору (який включає права та обов'язки, пов'язані з реалізацією управлінських функцій суб'єкта владних повноважень) [103, с. 83].

Підхід вчених-юристів до адміністративного договору дозволяє зробити висновок, що адміністративний акт та адміністративний договір відрізняються: кількістю учасників (адміністративний договір не є одностороннім актом, як адміністративний акт, але має багатосторонній характер); адміністративний договір може мати також і нормативний зміст, на відміну від адміністративного акту [104, с. 278].

У державах, де законодавство повноцінно визначило область використання адміністративних договорів, їх застосування є широко поширеним. Прикладом може слугувати Німеччина, договори публічного права якої відіграють вкрай важливу роль та скеровані на неодносторонню дію органів влади, а спільну з іншими учасниками, у дусі співпраці та на основі партнерства. Важливо звернути увагу на те, що публічно-правовий контракт в адміністративному праві Німеччини є актом лише індивідуального характеру, оскільки він може виступати замість адміністративного акту, який, як вже було сказано, є актом індивідуальним [105, с. 270].

Таким чином, різниця між адміністративним актом та адміністративним договором полягає в тому, що договір є угодою між двома або більше сторонами, тоді як адміністративний акт є одностороннім волевиявленням з боку адміністративного органу. Спільним для них є те, що обидва є формами зовнішнього впливу адміністративних органів, і обидва ці інструменти публічного адміністрування можуть використовуватися для вирішення конкретних життєвих ситуацій [76, с. 30-31].

Одним із видів адміністративних актів є так звані адміністративні акти конкретно-абстрактного характеру. Наприклад, працівники поліції забороняють особам вхід до будівлі, яка перебуває в аварійному стані. У цьому прикладі регулювання є абстрактним (оскільки на момент здійснення заборони неможливо точно визначити коло потенційних осіб, яких це стосується), але водночас конкретним (оскільки мова йде про заборону входу до конкретної будівлі). У зв'язку з цим постає питання, який з критеріїв (конкретність адресата або конкретність предмету регулювання) слід враховувати під час визначення характеру (індивідуального чи нормативного) такого юридичного акту. Вважаємо, що у таких випадках перш за все необхідно звертати увагу саме на предмет регулювання, оскільки конкретно визначений предмет регулювання є визначальною характеристикою адміністративного акту.

Таким чином, цей вид адміністративного акту регулює конкретні ситуації з невизначеним колом адресатів або, навпаки, регулює позицію конкретних осіб у невизначеному питанні.

Адміністративний акт темпорально обмежений у контексті його виконання. Це означає, що такий адміністративний акт «втрачає» свою силу безпосередньо після його виконання, якщо саме це виконання становило зміст відповідного акту.

Адміністративний акт приймається виключно суб'єктом, якого наділено відповідними адміністративними повноваженнями. Такі повноваження перш за все мають суб'єкти публічної адміністрації. Проте, як було вказано вище, адміністративні повноваження притаманні також Президенту України чи Голові Верховної Ради України. Президент України видає укази про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації. Голова Верховної Ради України подає подання Верховній Раді України про призначення на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України. Такі рішення і є адміністративними актами. Однією з принципових особливостей адміністративного акту є спрямованість його дії, яка завжди зорієнтована на зовнішній світ. Іншими словами, адміністративний акт не може впливати на питання внутрішньої організації функціонування

адміністративного органу. З урахуванням викладеного, необхідно розуміти відмінність між адміністративним актом та розпорядженням. Розпорядження видається керівником адміністративного органу з метою кореляції (організації) роботи підпорядкованих осіб чи підрозділів. Це завжди спрямовано в середину, а тому не може бути адміністративним актом [92, с. 17].

Розпорядження не може бути оскаржено до адміністративного суду ні державним службовцем, якого воно стосується, ні приватною особою. Відповідно до частини 1 статті 9 ЗУ «Про державну службу» державний службовець під час виконання своїх посадових обов'язків діє у межах повноважень, які визначаються законодавством [106].

Частина 6 статті 9 цього закону визначає, що у разі виникнення у державного службовця сумніву у законності доручень чи наказів (розпоряджень) керівника має звернутись до такого керівника для отримання його письмового підтвердження. Після надходження підтвердження, доручення чи наказ (розпорядження) мають бути виконанні, але державний службовець у такому разі не буде нести відповідальності за його виконання. Однак разом із виконанням доручення чи наказу (розпорядження), державний службовець зобов'язаний також повідомити про цю обставину керівника/орган вищого рівня.

Згідно зі статтею 19 Кодексу про адміністративне судочинство України такі юридичні спори не входять до компетенції адміністративних судів, оскільки службове завдання не порушує свободи, інтереси або права приватної особи [48]. Водночас, якщо наслідком службового розпорядження стає адміністративний акт, що порушує права, свободи та законні інтереси особи, то таке розпорядження може бути предметом розгляду з боку адміністративного суду.

Разом з цим важливо розрізняти рішення, наприклад, керівника органу виконавчої влади, що приймається стосовно державного службовця: як складової частини системи органу виконавчої влади та як окремого учасника правовідносин [107, с. 293].

У першому випадку мова йде, наприклад, про рішення у зв'язку зі зміною часу прийому громадян державним службовцем. У другому – про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Перше рішення є розпорядженням, а друге – адміністративним актом, що, відповідно, може бути оскаржено державним службовцем до адміністративного суду, оскільки відповідно до пункту 2 частини 1 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України предметна юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби [48].

Для цього дослідження нам важливо здійснити класифікацію адміністративних актів, виходячи з різних критеріїв. Слід погодитися з точкою зору німецьких дослідників, які вважають, що класифікація адміністративних актів має відповідати потребам адміністративного судочинства. Саме тому запропоновано поділ адміністративних актів на такі види як наказові, правовстановлюючі та підтверджуючі. Такий поділ є актуальним з огляду на зміст розпорядження, яке міститься в них [98, с. 82]. До того ж такий підхід зустрічається і в українській правовій доктрині [108, с. 266].

Наказові адміністративні акти включають у себе вказівки або заборони, які стосуються конкретної поведінки або вимагають утримання від певних дій чи рішень. Наприклад, це може бути наказ працівника патрульної поліції про заборону чи обмеження доступу особи до певної території або об'єктів, якщо це потрібно для забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони життя і здоров'я людей.

Правовстановлюючі адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють певні юридичні відносини [109, с. 41-44]. Наприклад, це може бути надання громадянства, призначення особи на посаду патронатної служби.

Натомість підтверджуючі адміністративні акти мають на меті підтвердити факт існування певного права або важливої з точки зору права властивості у конкретної особи. Ці документи підтверджують існуюче положення речей, надаючи йому юридичну силу. На відміну від актів, що встановлюють права, цей вид

адміністративних актів не має на меті змінювати правовий статус. Наприклад, це може бути підтвердження права на субсидію для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, підтвердження права на звільнення від призову на військову службу під час мобілізації на особливий період наукових чи науково-педагогічних працівників.

За змістом адміністративні акти поділяємо на матеріальні та процесуальні. Матеріальні регулюють права та обов'язки, а процесуальні – їх застосування в різних видах процедур.

Виходячи з характеру наслідків для особи, адміністративні акти поділяються на обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні) [110, с. 13].

Різниця між адміністративними актами, які обтяжують, та тими, що сприяють, полягає у впливі на права та інтереси приватних осіб. Обтяжуючі адміністративні акти накладають додаткові обмеження або обтяження на законні права та свободи осіб. Наприклад, це може бути набір заборон, наказів від публічних органів, звільнення з посади державного службовця або відмова у наданні ліцензії [56, с. 248].

Адміністративний акт може одночасно мати як обтяжуючий, так і сприяючий характер для особи, тобто він може накладати обмеження і надавати певні пільги.

У Румунії зустрічається такий самий підхід у контексті індивідуальних адміністративних актів, при чому обтяжуючі акти – це такі, які накладають обов'язки, санкції або будь-яким чином зачіпають законні права/інтереси деяких осіб. Натомість сприяючі – створюють користь або перевагу будь-якого роду для її одержувачів [111].

Відповідно до кола зобов'язаних осіб ми розрізняємо акти *ad rem*, які зобов'язують власників конкретної речі та *ad personam*, які зобов'язують певне коло осіб.

Увагу варто приділити й адміністративним актам, чинність яких розповсюджується на третіх осіб [112, с. 121; 113, с. 251]. Такі документи стосуються не лише осіб, яким безпосередньо адресовані, але й інших осіб. У цьому контексті

переважно йдеться адміністративний акт, який, однак, може мати негативні наслідки (обтяження) для третіх осіб. Наприклад, коли особа отримує дозвіл на будівництво торговельного центру, це може обмежити права мешканців сусідніх будинків. Сприяючі адміністративні акти підтверджують права особи, надають їй такі права або несуть інші позитивні наслідки [114, с. 126].

Адміністративний акт вважається законним у випадку, коли його ухвалення відповідає усім вимогам, які встановлені Конституцією України та відповідним законодавством. Якщо положення адміністративного акту не узгоджуються з вимогами відповідних нормативних актів, на виконання яких він спрямований, він вважається незаконним. Крім того, незаконність адміністративного акту може впливати не лише з неправильного тлумачення або застосування правових норм, але й з неповного вивчення фактів, які є підґрунтям для його ухвалення.

На нашу думку, адміністративний акт вважається законним, якщо:

- його ухвалення відповідає вимогам законодавства і відповідає випадкам, коли рішення адміністративного органу має бути затверджено у формі адміністративного акту;
- під час його прийняття дотримані всі встановлені вимоги до компетенції адміністративного органу, процедури прийняття адміністративного акту та дотримання вимог щодо форми та змісту адміністративного акту;
- зміст адміністративного акту не суперечить чинним нормативним актам.

Оцінка законності адміністративного акту проводиться у момент його прийняття. Подальші зміни обставин або норм права, що лягли в основу акту, не можуть вплинути на його законність. Це стосується адміністративних актів, що закінчують свою дію після разового використання (наприклад, виплата тимчасової допомоги). У випадку, коли адміністративний акт діє протягом певного періоду (наприклад, рішення про місячну виплату субсидії), зміна обставин чи норм права, що були в основі прийняття такого акту, потребує додаткової оцінки.

При цьому слід пам'ятати, що відповідно до частини 1 статті 76 ЗУ «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. Причинами втрати чинності адміністративного акту, які закріплені у цьому законі, є:

- виконання адміністративного акту;
- закінчення строку дії адміністративного акту;
- відкликання правомірною адміністративного акта з боку адміністративного органу, який прийняв такий акт;
- визнання недійсним протиправного адміністративного акта з боку адміністративного органу, який його прийняв;
- скасування адміністративного акту в порядку адміністративного оскарження або судом;
- з інших причин, які можуть бути визначені законом [46].

Законність прийняття адміністративних актів адміністративними органами пов'язана з тим, що адміністративні органи мають відповідні повноваження для того, щоб приймати рішення у формі адміністративних актів та тим самим визначати права та обов'язки осіб, які є учасниками адміністративного провадження.

Питання компетенції адміністративних органів, зазвичай, чітко врегульовано за допомогою закону або підзаконного нормативного акту. Однак в окремих випадках може йтися про ситуацію, коли адміністративний орган не має прямо визначеної відповідним законом компетенції для прийняття адміністративних актів. Попри це, якщо сам адміністративний орган відповідно до того ж закону зобов'язаний приймати рішення у формі адміністративного акту, то потрібно виконувати саме таку законну вимогу.

Під час ухвалення адміністративного акту необхідно враховувати ряд формальних вимог, включаючи наступні.

1. *Територіальна компетенція*, яка вимагає, щоб адміністративний акт видавався тим адміністративним органом, чий повноваження охоплюють місце (село,

селище, місто тощо), де виникли, змінилися або припинилися відповідні правовідносини.

2. *Предметна компетенція*, яка визначає, які питання може вирішувати той чи інший адміністративний орган. Ця компетенція закріплюється у нормативних актах, які визначають правовий статус суб'єкта публічної адміністрації. До прикладу, відповідно до абзацу десятого пункту 2 частини 1 статті 5 ЗУ «Про Фонд державного майна України», Фонд здійснює продаж державного майна у процесі приватизації [115]. Отже, інші структури виконавчої влади не можуть вирішувати це питання, оскільки воно не входить у сферу їхньої компетенції.

3. *Судова компетенція* встановлює, якому конкретному представнику адміністративного органу у межах відповідної ієрархічної структури дозволено приймати рішення (адміністративний акт) з певного питання. Наприклад, згідно з пунктом 3 частини 1 статті 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскаржити постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення можна у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) [116].

4. *Функціональна компетенція*, яка визначає, яка службова чи посадова особа окремого органу публічної влади має вирішувати те чи інше питання. Ця компетенція зазвичай визначається функціональними обов'язками, що затверджуються керівником відповідного органу. Порушення вимог щодо компетенції може призвести до визнання адміністративного акту незаконним. Це особливо відноситься до ситуацій, коли порушуються вимоги щодо компетенції, зазначені нормативно-правових актах. Внаслідок цього порушення функціональної компетенції не йдеться про автоматичний наслідок у вигляді визнання адміністративного акту неправомірним [117, с. 19].

Станом на сьогодні ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначає формальний та змістовний критерії, який має відповідати адміністративний акт. Попри це й інші закони України встановлюють вимоги до процедури прийняття адміністративних актів. Це стосується, наприклад, ЗУ «Про ліцензування видів

господарської діяльності» [118], ЗУ «Про звернення громадян» [119], ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [120], Кодексу України про адміністративні правопорушення [116] тощо.

У контексті змістовного критерію Кодекс адміністративного провадження Польщі передбачає, що рішення адміністративного органу в адміністративному провадженні має містити:

- найменування адміністративного органу
- дату прийняття;
- найменування учасника (учасників)
- посилання на правові норми, які стали основою для прийняття рішення;
- резолюцію;
- фактичне та правове обґрунтування;
- інформацію про те, чи можна і у який спосіб оскаржити рішення, а також про право відмовитися від адміністративного оскарження та наслідки такої відмови;
- підпис із зазначенням прізвища, імені та посади працівника адміністративного органу, уповноваженого видавати рішення;
- у разі прийняття рішення, щодо якого може бути подано позов до суду загальної юрисдикції, заперечення проти рішення або скарга до адміністративного суду, - вказівки щодо допустимості подання позову, заперечення проти рішення чи скарги [121].

Чеський законодавець визначив, що рішення приймається письмово. В окремих випадках рішення не приймається в письмовій формі, якщо це передбачено законом. У такому разі мотивувальна та резолютивна частина, а також вказівка про спосіб захисту лише оголошуються, про що робиться запис у справі. При цьому додатково зазначаються:

- 1) дата прийняття;
- 2) номер провадження;
- 3) строк виконання рішення;

- 4) відбиток штампуг;
- 5) ім'я, посада або службовий номер та підпис уповноваженої посадової особи [77].

Якщо видається адміністративний акт, що має вплив на свободи, інтереси або права особи, його відповідний адресат має бути проінформований про підстави, на яких ґрунтується такий акт. Ці основи або зазначаються у відповідному акті, або, за клопотанням особи та в межах розумного строку, повідомляються їй у письмовій формі. В іншому випадку, особа може мати обмежену здатність визначити, чи варто оскаржувати цей акт.

Під час адміністративного провадження відповідній особі може бути надана допомога або її інтереси можуть бути забезпечені завдяки представництву. Представник особи бере участь в адміністративному провадженні відповідно до умов, які визначені у довіреності, договорі, законі, акті органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. У певних випадках існує вимога про те, що така довіреність має бути посвідчена нотаріусом [46].

Адміністративний акт може бути прийнято у письмовій (електронній або паперовій) формі та в усній формі [46]. У більшості випадків адміністративний акт оформляється у письмовій формі. Це забезпечує його юридичну визначеність, однозначне сприйняття положень, зафіксованих у ньому, і спрощує можливу подальшу перевірку його законності.

Усна форма адміністративного акта може мати місце у виключних випадках, зокрема, у разі необхідності запобігти загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці [46]. Рішення органу публічної адміністрації може існувати також у формі «мовчазної згоди» [122, с. 349].

Наприклад, відповідності до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» принцип мовчазної згоди передбачає, що суб'єкт господарювання має право на проведення певних дій щодо господарської діяльності без отримання відповідного дозволу, якщо заяву та документи подано у встановлений строк, але дозвіл не видано чи не відмовлено в його отриманні [123].

Рішення адміністративного органу, яке узятє у формі мовчазної згоди, отримало у європейській літературі назву фіктивного адміністративного акту. У сучасних умовах, з огляду на рівень розвитку техніки та впровадження концепції електронного врядування, стало можливим видання адміністративних рішень і в електронному вигляді. Наприклад, згідно з Податковим кодексом України, органи державної податкової служби можуть ухвалювати рішення (адміністративний акт) про реєстрацію платників податків. Цей процес реєстрації відбувається через внесення відповідної інформації до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Документом, що підтверджує факт реєстрації, може бути виписка з цього реєстру [124, с. 169].

Вимоги стосовно обов'язковості дотримання адміністративними актами певної форми мають визначальне значення, а невиконання, наприклад, вимоги щодо письмової форми цих актів призводить до їх нікчемності, зокрема у контексті статті 77 ЗУ «Про адміністративну процедуру».

Наприклад, у Польщі рішення, які учасники провадження можуть оскаржити в порядку адміністративного оскарження або звернутись до адміністративного суду, виносяться в письмовій формі. Рішення, яке можна оскаржити в адміністративному суді, передається учаснику разом з інформацією про прийнятність подання скарги та фактичним і правовим обґрунтуванням [121].

Таким чином, відсутність письмового документу, який підтверджує рішення про адміністративного органу означає, що таке рішення не має юридичної сили. Лише у деяких випадках письмова форма використовується для підтвердження наявності адміністративного акту, а не як необхідний елемент його складу.

Крім цього абзац 3 частини 3 статті 70 ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначає, що: «Учасник адміністративного провадження ... має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі. Таке оформлення здійснюється адміністративним органом протягом п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта. Зміст адміністративного акта,

оформленого у письмовій формі, має відповідати змісту цього акта, прийнятого в усній формі» [46].

Вимоги, що ставляться до адміністративного акту, спрямовані на його зміст, щоб забезпечити узгодженість сформульованих у ньому положень з чинними нормативними актами. До переліку таких вимог слід віднести такі:

- адміністративний акт має відповідати змісту законів, підзаконних нормативних актів та принципів права;
- адміністративний акт повинен видаватися лише за наявності дозволу на його видачу, визначеного у законі або підзаконному нормативному акті. Ця вимога впливає, зокрема, з положень частини 2 статті 19 Конституції України;
- адміністративний акт, прийнятий у межах повноважень адміністративного органу, має бути виданий без перевищення таких повноважень та відповідно до цілі, відповідно до якої ці повноваження надаються;
- адміністративний акт, що може мати значний вплив, повинен видаватися з дотриманням принципу пропорційності, тобто з урахуванням необхідного балансу між будь-якими несприятливими для свобод, інтересів і прав особи та метою для досягнення якої направлений цей акт;
- конкретність адміністративного акту. Через те, що метою адміністративного акту є застосування норми права, то він повинен бути конкретним, тобто чітко сформульованим. Особи, які стають під дію акту, повинні недвозначно і прямо розуміти, які саме права їм надані чи які обов'язки на них покладені [85, с. 38].

Адміністративні органи часто приймають значну кількість адміністративних рішень, користуючись своїми дискреційними повноваженнями. Дискреційні повноваження одна з визначальних ознак адміністративних органів. Про них ми згадуємо, коли адміністративні органи мають обрати певний варіант в умовах, коли існує два або більше рішень. У цьому випадку обраний варіант має забезпечуватись своєрідним балансом між суспільним та приватним інтересом.

Оскільки реалізація дискреційних повноважень може ставити під загрозу права, свободи та інтереси громадян, Комітетом Міністрів Ради Європи були розроблені принципи, за допомогою яких мають керуватися адміністративні органи, здійснюючи такі повноваження [26]. З урахуванням членства України у Раді Європи, адміністративні органи повинні повністю дотримуватися цих принципів.

При виконанні дискреційних повноважень адміністративний орган має простежувати лише ту мету, що визначена для нього такими повноваженнями. Якщо адміністративний орган, що має законне право на дискреційні повноваження, використовує їх, він має зосереджуватися на одній основній меті або одному з завдань, які передбачені цими повноваженнями.

Забезпечення узгодженості застосування загальних адміністративних вимог передбачає одночасне врахування конкретних обставин у кожній конкретній справі. Під терміном «загальні адміністративні вимоги» розуміються вимоги, що спрямовані публічною владою на посадових осіб відповідної адміністративної структури з метою встановлення їхньої поведінки та забезпечення узгодженості в адміністративній практиці. Ці вимоги містять практичні критерії, які слід використовувати при вирішенні питань, пов'язаних із правами та інтересами громадян у подібних ситуаціях. Їх можна знайти у регулятивних листах, службових записках та інших внутрішніх адміністративних документах [32, с. 67].

Особливим типом адміністративного акту є адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб. До таких актів належать передусім ті, які стосуються реалізації великих інфраструктурних проєктів. Очевидно, що такі проєкти впливають на інтереси осіб, тому необхідно мати ефективні та ретельно розроблені процедури для видання цих документів.

У такому разі адміністративний акт повинен бути доведений до відома всіх зацікавлених осіб.

Тут слід розуміти, що повідомлення усіх зацікавлених осіб може бути зроблено не особисто з боку адміністративного органу, а за допомогою розміщення відповідної інформації у публічному просторі.

Логічно, що адміністративний акт, про який не було вчасно повідомлено, не є недійсним, але до тих пір, поки відповідну особу не було належним чином повідомлено про нього, він не може мати своїх правових наслідків для цієї особи.

У частині 2 статті 75 ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначено спосіб доведення адміністративного акту, що стосується великої кількості осіб, а стаття 59 цього ж закону визначає особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб, зокрема, йдеться про можливість мати спільного представника [46].

У зв'язку з цим важливо дослідити Рекомендацію № R (87) 16 від Комітету міністрів Ради Європи для держав-членів, що стосується адміністративних процедур, які впливають на права значної кількості осіб, якими мають керуватися національні органи влади в цьому контексті [27].

Рекомендації, які сформульовані, стосуються захисту прав, свобод та інтересів осіб у контексті ненормативних адміністративних рішень (адміністративних актів), що стосуються широкого кола осіб. Це охоплює: осіб, яким адресований адміністративний акт (перша категорія осіб); осіб, права, свободи або інтереси яких може порушити адміністративний акт, навіть якщо вони не зазначені в ньому (друга категорія осіб); осіб, які відповідно до внутрішнього законодавства мають право висловити певний колективний інтерес, порушення якого загрожує адміністративним актом (третя категорія осіб). Наприклад, у випадку, коли адміністративний акт стосується промислового об'єкта, перша група осіб, як правило, включає тих, хто потребує дозволу; до другої групи належать особи, які проживають в межах будівництва або поблизу нього, і чий права будуть безпосередньо впливати на цей об'єкт; те, що цей акт відомий їм, не обов'язково свідчить, що вони входять до першої групи. Третю групу складають ті, хто займається питаннями, такими як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, безпека, збереження культурної спадщини і так далі [125, с. 32].

У чеському процедурному законі визначено кількість осіб, яка відповідає поняттю «великої кількості учасників», а саме йдеться про провадження з більш, ніж як 30 учасниками [77].

Учасники адміністративного провадження з великою кількістю учасників можуть бути повідомлені про початок провадження за допомогою публічного оголошення. Це потрібно для того, щоб усі зацікавлені особи мали можливість належним чином зреагувати, ознайомитись та дати оцінку такому адміністративному акту.

Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється шляхом:

- вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення);
- надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів цифрових технологій;
- публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства;
- усного повідомлення у випадках, передбачених законом [46].

Якщо йдеться про адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, то він доводиться до їхнього відома за допомогою цифрових технологій, зокрема, через офіційний веб-сайт адміністративного органу чи за допомогою публікації у друкованих медіа, у такому разі вказується суть рішення, порядок ознайомлення з актом та порядок його оскарження[46].

Адміністративний акт публічно оголошується, якщо (1) адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження особи неможливо встановити; (2) інша форма повідомлення, передбачена законом, є неможливою; (3) в інших випадках, передбачених законом [46].

Також слід розуміти, що публічне оголошення адміністративного акта відбувається завдяки його розміщенню на дошці оголошень адміністративного органу або в місці, яке визначено як прийнятне для доведення адміністративного акта до відома будь-якого учасника адміністративного провадження [46].

Дійсність адміністративного акту розуміється як те, що з визначеного моменту особи, яким адресований адміністративний акт, зобов'язані його виконати.

Ефективність зазвичай пов'язана з юридичною силою, за винятком можливості попереднього виконання.

2.2. Принципи процедури прийняття адміністративного акту

У цьому підрозділі хочемо зосередити увагу на принципах процедури прийняття адміністративних актів.

Тут ми хочемо звернути увагу на принципи, які закріплені у ЗУ «Про адміністративну процедуру», який визначає принципи адміністративної процедури, які має враховувати адміністративний орган під час прийняття адміністративного акту.

Так, у статті 4 згаданого закону закріплено такі принципи:

- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [46].

Відповідно до **принципу верховенства права** людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. А прийняття адміністративного акту має відбуватись на основі, у межах повноважень та відповідно до процедури, визначеної Конституцією та законами

України. Зміст цього критерію впливає з принципу ієрархічної вищості закону та принципу законності, а також співвідноситься з частиною 2 статті 19 Конституції України, в якій визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а відповідно і їхні посадові та службові особи повинні діяти лише на основі, у межах повноважень та відповідно до процедури, визначеної Конституцією та законами України [2].

Верховенство права як концепт включає різні принципи формального та процедурного характеру, що стосуються способу управління. Формальні принципи стосуються загальності, ясності, публічності, стабільності та перспективності норм, які керують суспільством. Процесуальні ж принципи стосуються процесів, за допомогою яких ці норми застосовуються, а також інституцій, таких як, наприклад, суди.

Дотримання принципу верховенства права є обов'язком адміністративних органів, оскільки у процесі здійснення влади, такий орган в адміністративній процедурі повинен керуватися цим принципом, який вимагає не просто сліпо виконувати вимоги нормативного акта, а враховувати відповідність цього акта нормам права, що мають вищу юридичну силу [114, с. 29].

Як вважається, «запровадження в адміністративне праворозуміння принципу верховенства права полягає в тому, що він дає змогу відійти від суто позитивістського тлумачення права – як продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади – наповнити це тлумачення більш демократичними елементами теорії природного права» [126].

Прийняття адміністративного акту має відбуватись з використанням повноваження у відповідності до мети, на яку це повноваження надається. Цей критерій може бути сформульований як використання повноваження з відповідною метою. Така мета визначена у законі або впливає з його цілей. Зловживання повноваженнями означає їх недобросовісне використання, з протиправними мотивами, із невідповідним тлумаченням мети, з якою повноваження надано, з наявністю особистих інтересів у прийнятті рішення чи вчиненні дії. Якщо

адміністративний акт ухвалено для досягнення цілей, на які адміністративний орган взагалі не спрямований, такий акт має бути визнаний незаконним.

Отже, неприпустимим може вважатися вирішення місцевої влади провести ремонт у публічному місці, де передбачено проведення мирного зібрання, з метою перешкоджання його проведенню, хоча потреби у такому ремонті відсутні.

Принцип законності – це основоположна юридична категорія, що служить критерієм правового життя суспільства і громадян. Він являє собою комплексне політико-правове явище, яке відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок між правом і владою, правом і державою. Законність має кілька вимірів:

1. Як принцип здійснення державно-владних повноважень, що вимагає законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах цієї компетенції та на підставі закону, а також дотримання державними структурами конституційних прав і свобод людини.

2. Як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права, що забезпечує реальну можливість здійснення суб'єктом наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків, конституційного закріплення правового статусу особи, можливості звернення за судовим захистом своїх прав та наявності ефективних засобів юридичної відповідальності.

3. Як принцип побудови системи нормативних актів, який передбачає ієрархічність цієї системи та відповідність законів і підзаконних актів конституції держави.

4. Як режим соціально-політичного життя, що вимагає точного і неухильного виконання законів та підзаконних актів усіма суб'єктами права, визначаючи реальність писаного права та ступінь його втілення [127, с. 274-275].

Конкретизація принципу верховенства права, як комплексної категорії адміністративної процедури проявляється у принципі законності, що за українським законодавством належить до конституційних (частина 2 статті 2, частина 2 статті 19, пункт 12 частини 1 статті 92 Конституції України). Там прямо передбачено, що

повноваження, порядок та організація діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади визначаються виключно законом.

Також слід пам'ятати про положення частини 1 статті 3 Конституції України, де йдеться про те, що:

«Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [2].

Можливість адміністративним органом реалізувати свої дискреційні повноваження буде законною, коли правомірний вибір буде здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури [46].

У цьому контексті важливо розуміти, що відповідно до частини 2 статті 87 ЗУ «Про адміністративну процедуру» протиправним є адміністративний акт, що не відповідає таким вимогам, зокрема:

- 1) прийнятий адміністративним органом, у якого:
 - не було відповідних повноважень;
 - використав дискреційні повноваження у незаконний спосіб;
- 2) суперечить положенням закону у контексті невідповідності формі та змісту адміністративного акта;
- 3) порушує норми матеріального права;
- 4) не відповідає принципам адміністративної процедури [46].

А пункт 3 Прикінцевих та перехідних положень передбачає, що до того моменту, коли законодавчі акти будуть приведені у відповідність до ЗУ «Про адміністративну процедуру», вони застосовуються в тій частині, яка не суперечить принципам вказаного закону [46].

Принцип законності може певним чином обмежити принцип верховенства права, бо існує вимога до адміністративного органу діяти виключно відповідно до формального позитивного права, проте – це не так. Законність не повинна та не може обмежувати дію принципу верховенства права. Вона є самостійною гарантією від зазіхання на права. У випадку, коли закон за своїм змістом визнано неправовим, саме

дія принципу верховенства права зумовлює (зобов'язує та/або дозволяє) працівника адміністративного органу не користуватися таким законом, застосування якого може призвести, наприклад, до порушення прав громадян [76, с. 114].

Ця дилема є багатогранною. Так, у німецькій доктрині, з одного боку, стверджується, що протиправність правових норм принципово приводить до їх недійсності, інакше кажучи вони наперед є недійсними або нікчемними, а отже, не потребують додаткового рішення скасування для встановлення їх недійсності. І цей підхід видається обґрунтованим, в іншому випадку навіть найгірші порушення прав громадянина могли б бути легко виправданими. Водночас ці ж фахівці визнають, що із міркувань захисту права заборонена демонстрація певною особою неефективності чи навіть недійсності норми шляхом її недотримання. Саме для вирішення суперечки щодо недотримання норми виникає потреба у формальній процедурі. Це повертає нас до давньої дискусії щодо справедливості закону в якій переважали міркування, що схилили до виконання вимог закону, навіть якщо він несправедливий, тобто наголошували на пріоритеті порядку [128, с. 269].

У наш час, вочевидь, у цьому випадку потрібно враховувати таку підставу для визначення нікчемності правового акта, як безсумнівність його протиправності. Тобто у випадку, коли немає прямої невідповідності законодавчого акта праву (наприклад, порушує природні права громадянина та це не викликає ніяких сумнівів), його приписи не повинні бути виконані [76, с. 115].

Зважаючи на формулювання, що відповідно до Конституції України свободи, права та основні обов'язки визначаються виключно законами (пункт 1 частини 1 статті 92) можна зробити припущення, що основні обов'язки можуть визначатися, наприклад, і підзаконними актами. Очевидно, при вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати правила субординації правових норм. В цій ситуації на терезах з одного боку опиняються прямі приписи Конституції України щодо врегулювання лише законом організації, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади, з іншого боку – можливість представницьких органів місцевого самоврядування та інших органів одноосібно в

межах своєї компетенції та відповідальності ухвалювати підзаконні акти, у тому числі процедурного характеру. І все це із врахуванням відповідного правового режиму для органів місцевого самоврядування та державних органів, за яким вони можуть робити лише те, що дозволено законом [76, с. 115-116].

Принцип законності не може обмежувати дію принципу верховенства права, а навпаки, є додатковою гарантією захисту прав людини. Якщо закон за своїм змістом явно неправовий, то принцип верховенства права дозволяє, а іноді навіть зобов'язує адміністративний орган не застосовувати такий закон, якщо його застосування призвело б до порушення прав людини [47, с. 59].

З принципом законності також пов'язаний принцип відповідності законній меті, про який згадується у гендбуці «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами» [129]. Цей принцип означає, що адміністративні органи не можуть переслідувати неналежну мету шляхом видання адміністративного акта. Правильну мету або цілі закону можна, зазвичай, побачити в преамбулі закону або, наприклад, у пояснювальній записці до законопроєкту.

Відповідно до положень загального права адміністративні акти, які не відповідають законній меті, будуть оголошені «*ultra vires*» (тобто за межами повноважень – прим. автора), тоді як згідно з французьким законодавством вони становлять випадок «*détournement de pouvoir*». Це останнє поняття застосовується, коли адміністративний акт не мотивується будь-яким суспільним інтересом (наприклад: у видачі ліцензій барам відмовлено, щоб бар, яким володіє мер, не страждав від конкуренції) [129].

Принцип юридичної визначеності передбачає, що усі суб'єкти права мають право керуватися у своїх діях правовими нормами. Спеціальні випадки застосування цього принципу передбачають здійснення захисту законних очікувань, заборону зворотної дії норм, що встановлюють покарання, а також вимогу до держави, установ та організацій діяти добросовісно, поважаючи права людини [130, с. 88].

Принцип юридичної (правової) визначеності походить від німецького принципу *Rechtssicherheit* (дослівно – правова безпека). Його мета – забезпечити чіткість змісту законодавства, і він зазвичай застосовується у справах, де йдеться про ретроактивну дію законодавства [131, с. 340-341].

Прийняття (видання) адміністративного акту з урахуванням **принципу рівності перед законом**, уникнення несправедливої дискримінації. Метою цього критерію-принципу є попередження та вирішення несправедливої дискримінації. Адміністративний орган повинен забезпечувати однаковий підхід до осіб у процесі ухвалення рішень або здійснення дій за подібних обставин.

Принцип рівності перед законом дотримується з метою запобігання будь-якій формі несправедливої дискримінації, забезпечуючи однакове ставлення до осіб, які перебувають в аналогічних обставинах, якщо це стосується використання певних дискреційних повноважень, незалежно від того, чи є ця різниця обґрунтованою з точки зору законної мети. Якщо різницю в поведінці можна виправдати на законних підставах, які мають об'єктивні підстави в меті, яка переслідується, це не є порушенням принципу рівності перед законом.

Забезпечення відповідного балансу між негативними наслідками, що можуть виникнути внаслідок прийнятого рішення для прав, свобод або інтересів осіб, та переслідуваною метою є обов'язком адміністративного органу, який має дискреційні повноваження. Такий орган не повинен накладати на особу надто великі обов'язки, враховуючи при цьому визначену мету.

Науковці зазначають, що законодавче регулювання адміністративної процедури дає можливість покращити зазвичай слабку позицію людини перед органами влади. Це означає, що завдяки покладанню обов'язків на публічну адміністрацію щодо громадян та правовому зв'язуванню стає можливим урівноважити сторони, компенсуючи певну слабкість особи у сфері державних відносин. Відносини між державою та особою, що зазвичай носили характер субординації та підпорядкування, з допомогою адміністративного процедурного регулювання набувають нових якостей та наближаються до стану рівності, як

еталону. Рівність різних приватних осіб забезпечує принцип рівності перед законом [132, с. 25].

Ідентичні адміністративні справи мають вирішуватися за однаковим алгоритмом, цей аспект принципу рівності перед законом закріплено у Конституції України (частина 2 статті 24). Водночас адміністративний орган зобов'язаний мінімізувати нерівність сторін адміністративного провадження.

Натомість у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію йдеться про те, що «Вони (органи державної влади – прим. автора) однаково ставляться до приватних осіб, які перебувають у такій самій ситуації. Вони не повинні дискримінувати приватних осіб за такими ознаками, як стать, етнічне походження, релігійні переконання чи інші переконання. Будь-яка різниця в поводженні має бути об'єктивно виправданою» [133].

Прийняття адміністративного акту має підґрунтя, тобто враховує всі релевантні обставини. Ця норма відображає головний **принцип обґрунтованості** в адміністративному праві. Він диктує адміністративному органу необхідність урахування як факторів, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так і інших обставин, які є важливими за таких обставин. Для досягнення цієї мети він повинен ретельно зібрати й уважно проаналізувати матеріали, що мають доказове значення у справі, такі як пояснення осіб, висновки експертів тощо. Адміністративний орган повинен уникати формулювання недостатньо обґрунтованих висновків, що базуються на припущеннях, а не на конкретних даних. Також неприпустимим є приділення уваги обставинам, які фактично не мають відношення до справи.

Обґрунтування також означає, що необхідно належним чином застосувати норми матеріального права до визначених фактів при прийнятті адміністративного акту.

Прийняття адміністративного акту має відповідати **принципу неупередженості**, який вимагає, щоб адміністративний орган не був упередженим щодо особи під час ухвалення (видачі) адміністративного акту. Упереджене

ставлення може виявлятися через прихильність або, навпаки, ворожість до особи через особисту симпатію або антипатію, фінансові, сімейні або інші особисті інтереси, соціальні аспекти, пов'язані із професійною приналежністю. Приймаючи адміністративний акт, адміністративний орган не може сприяти жодній зі сторін і не може мати власних інтересів у справі, які не відповідають його завданням, визначених законом.

Власне одним із наріжних каменів європейського стандарту належного адміністрування є необхідність гарантувати кожній людині, незалежно від її переконань, соціально-економічних чи інших зв'язків, право на неупереджений та об'єктивний розгляд її справи адміністративними органами [134].

У цьому контексті цікавим також є польський досвід. У статті 8 (1) Кодексу адміністративної поведінки Польщі зазначено, що публічна адміністрація здійснює провадження у спосіб, який викликає довіру її учасників до публічної влади на основі принципів пропорційності, неупередженості та рівного ставлення. Це положення стосується того, як адміністративні органи розглядають окремі справи. Таким чином адміністративний орган у Польщі не може, наприклад, обмежити доступ до публічних консультацій окремих членів суспільства через їхні характеристики, такі як релігія чи сексуальна орієнтація [121].

Наслідком цього є заборона як прямої, так і опосередкованої дискримінації, а також необґрунтованого надання переваги конкретним адресатам, а також невстановленим особам, які відрізняються певною ознакою чи ознаками [135].

Цікавими також є положення статті 24 § 1 Кодексу адміністративної поведінки Польщі. Так, публічний службовець не має права брати участь у розгляді справи:

1. У якій він є стороною або, якщо внаслідок правових відносин, що існують між ним та одним із учасників адміністративного провадження, результат справи може вплинути на права та обов'язки іншого учасника адміністративного провадження.

2. Щодо дружини, родича або родича по спорідненню до другого ступеня.

3. Щодо особи, яка перебуває з нею у відносинах усиновлювача, опіки чи піклування.

4. У якій він був свідком чи експертом, або в якій він є або виступав як представник однієї зі сторін, або в якій сторона представлена будь-якою з осіб, перелічених у пункті 2 і 3.

5. У якій він брав участь у винесенні оскаржуваного рішення.

6. З приводу якої щодо нього розпочато службове розслідування, дисциплінарне провадження чи кримінальне провадження.

7. В якому одна із сторін є його офіційним керівником [121].

Дотримання принципу неупередженості включає врахування лише тих аспектів, що стосуються конкретної справи. Забезпечення неупередженості під час виконання дискреційних повноважень передбачає, що адміністративний орган повинен уважно аналізувати всі фактори, що стосуються справи, та розглядати лише їх у процесі прийняття відповідного рішення. При цьому неправомірне врахування, ігнорування або необґрунтований аналіз будь-яких аспектів, що не відносяться до прийняття рішення, не допускається.

Прийняття (видання) адміністративного акту також має відповідати **принципу добросовісності**. Цей принцип передбачає, щоб адміністративний орган діє зі щирим наміром до виконання своїх обов'язків, досягнення цілей та справедливих результатів, з повагою до законної мети та завдань, без корисливих прагнень отримати особисту вигоду через ухвалення адміністративного акту.

Прикладом недобросовісної поведінки адміністративного органу є свідоме невключення певних заінтересованих осіб до участі в провадженні. Це відбувається, коли посадові особи адміністративного органу передбачають позицію цих осіб і розуміють, що їх залучення ускладнить вирішення справи [47, с. 74].

Прийняття адміністративного акту здійснюється на засадах **принципу розсудливості** (розумності). Під нерозсудливим адміністративним актом мається на увазі такий, який не відповідає логіці та загальноприйнятим моральним стандартам і

не може бути прийнятий адміністративним органом з позицій здорового глузду та законодавчих вимог.

Адміністративний орган, коли він здійснює адміністративне провадження, має діяти, ґрунтуючись здоровим глуздом, логікою та нормами моралі, які є загальноприйнятими, а також дотримуватись при цьому й вимог законодавства. Саме таке положення закріплено у частині 2 статті 10 ЗУ «Про адміністративну процедуру» [46].

Видача адміністративного акту має відбуватися відповідно, враховуючи необхідний баланс між можливими можливим кінцевим результатом в розрізі свобод, інтересів і прав особи та об'єктивної цілі на виконання якої скерований даний акт. Цей **принцип** відображає ідею **пропорційності**. Важливо дотримуватися цього принципу при ухваленні адміністративного акту, що може вплинути на права та інтереси осіб. Метою цього принципу є забезпечення розумного балансу між публічними інтересами, на які спрямований адміністративний акт та інтересами конкретної особи.

Принцип пропорційності передбачає необхідність віднайти баланс між правами людини, вимагаючи, щоб втручання у її права було виправдане обставинами, які мають розумний зв'язок із інтенсивністю втручання. Таким чином, враховуючи необхідність забезпечення прав людини, принцип пропорційності можна вважати універсальним принципом прав людини та звісно ж процедури прийняття адміністративних актів.

Досвід європейських країн з цього питання акумульований у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи з питань здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, які визначають, що адміністративний орган при здійсненні дискреційних функцій має:

- «не переслідувати інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надано;
- дотримуватися об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються конкретної справи;

- дотримуватися принципу рівності перед законом шляхом запобігання не-справедливої дискримінації;
- зважати на будь-які негативні наслідки, які може мати його рішення для прав, свобод та законних інтересів осіб, та співвідносити їх з цілями органу;
- приймати рішення протягом розумного строку;
- керуватися загальними адміністративними вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини окремої справи» [65].

Заходи, які вживаються адміністративним органом, мають бути співмірними тим цілям, яких планується досягти. Як зазначає М.В. Савчин із посиланням на юриспруденцію Конституційного Суду України, відповідні заходи мають відповідати засадам пропорційності, тобто будь-яке обмеження прав і свобод особи є допустимим лише у тому разі, якщо це обмеження є пропорційним та суспільно необхідним [136, с. 119]. Це також означає, що заходи, що вживаються з метою захисту публічних інтересів, мають урівноважуватись із інтересами осіб, уникаючи непотрібного втручання у їх інтереси. Принцип пропорційності є основоположним принципом європейського права.

Варто також зазначити, що принципи верховенства права і пропорційності змістовно взаємопов'язані. Класичне розуміння принципу пропорційності походить від правової держави. Однак сьогодні принцип верховенства права прийнятий європейською системою і зблизився з доктриною правової держави. Це зробило зв'язок між ним і принципом пропорційності більш стійким, визначеним та якісним. Тепер ці два принципи не просто перетинаються у правовій площині, вони мають можливість стати єдиним механізмом захисту прав та свобод. Доказом цього є спроби визначити зміст доктрини верховенства права через певні принципи на міжнародних конгресах, зокрема включення до неї принципу пропорційності в різних його аспектах (наприклад, щодо введення тільки необхідних та обґрунтованих обмежень прав і свобод) [137, с. 61].

Загалом принцип пропорційності передбачає, що: (1) реалізація повноважень адміністративним органом не має спричиняти негативних наслідків, які б не відповідали меті, якої прагне особа; (2) якщо адміністративний акт може обмежити реалізацію прав, свобод або законних інтересів особи, таке обмеження має бути обґрунтованим необхідністю досягнення відповідної мети; (3) негативні наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок адміністративного акту мають бути значно меншими, ніж ті, що могли б виникнути у разі відсутності такого акту; (4) для досягнення суспільної мети адміністративний орган має визначити такий алгоритм у своєму рішенні, щоб це завдало найменшої шкоди для особи. Отже, принцип пропорційності має на меті забезпечити баланс між публічними та індивідуальними інтересами, а також між цілями та засобами їх досягнення.

Принцип відкритості дозволяє особі бути ознайомленою з інформацією або матеріалами справи, спрямований на забезпечення права особи на адекватне висловлення її позиції шляхом надання повної інформації про всі факти, що стосуються прийняття адміністративного акту. Важливо зазначити, що ефективність цього принципу залежить від того, чи має особа можливість отримати цю інформацію перед висловленням своєї позиції. У більшості держав особа має право на доступ до інформації за власним запитом, якщо вона може довести, що рішення по цій справі зачіпає її законні права чи інтереси.

У демократичних суспільствах відкритість адміністративних органів є важливою, а вільний доступ до інформації є фундаментальним для демократії. Незалежно від того, чи йдеться про адміністративний орган чи про юридичні особи, які надають державні послуги, доступ до даних, які зберігаються в них зберігаються, означає підвищення підзвітності та дозволяє громадянам зрозуміти, чим займаються ці органи/організації та як вони використовують кошти з державного бюджету.

Доступ до інформації розвиває довіру громадян до державних інституцій, дає змогу громадянам розуміти рішення адміністративного органу та контролювати їх виконання.

В Україні питання пов'язані з доступом до публічної інформації регулюються ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [120]. Одним із найпоширеніших способів отримання офіційної інформації громадянами є подання запиту. Інформаційний запит, по суті, являє собою оформлене у визначеній формі прохання особи до органу влади або розпорядника інформації надати відомості або копії документів, які знаходяться у його володінні.

Одне із ключових положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації» полягає в максимально простій процедурі подання запиту та отримання інформації. Цей принцип відображений, зокрема, у вимогах до оформлення запитів. Вони не є складними, але дозволяють розпорядникам підтримувати зворотний зв'язок із запитувачами, які мають право подати запит на доступ до інформації незалежно від того, чи стосується ця інформація їх особисто. При цьому вони не зобов'язані пояснювати причини свого запиту.

Крім цього вказаний закон (стаття 4) містить перелік принципів забезпечення доступу до публічної інформації:

- принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- принцип вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього ЗУ «Про доступ до публічної інформації», крім обмежень, встановлених законом (йдеться про статті 6-9 закону);
- принцип рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [120].

При розгляді адміністративного акту із врахуванням дозволу особі на участь в процесі його прийняття, стосовно такого акту, який може потенційно впливати на права, свободи чи інтереси особи, вказана особа має можливість представити факти та аргументи (усно або письмово), а також, за потреби, докази, які повинен врахувати

відповідний адміністративний орган. У випадку потреби особу, яка зацікавлена в такому акті, мають інформувати у відповідний строк та у відповідний спосіб про право «бути вислуханою».

Прийняття адміністративного акту вчасно, тобто протягом адекватного періоду. **Принцип своєчасності та розумного строку** передбачає не лише виконання встановлених строків, а й прийняття акту у розумний термін, без неприємного затримування у конкретній ситуації. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, його терміновості, кількості учасників, їхньої поведінки тощо.

ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначає різні види строків для різних ситуацій:

- рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд справи посадової особи або ж про відмову у відводі має прийматись невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – у строк не більше трьох робочих днів з дня виявлення таких підстав (частина 3 статті 24);
- запрошення учасника адміністративного провадження або особи, яка сприяє розгляду справи, здійснюється не пізніше ніж за сім календарних днів до дня відповідної дії процедурного характеру (частина 2 статті 32);
- адміністративний орган повідомляє адресата про початок самого адміністративного провадження невідкладно, а якщо наявні обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів після його початку (абзац 1 частини 1 статті 49);
- можливість для ознайомлення з матеріалами справи надається в розумні строки, якщо надійшов запит у письмовій формі учасника адміністративного провадження (абзац 2 частини 1 статті 51) [46].

Приймаючи своє рішення, адміністративний орган зобов'язаний діяти у межах строку, який є прийнятним у конкретній ситуації та визначений законом або підзаконним нормативно-правовим актом. Визначення прийнятного строку

відбувається з урахуванням декількох факторів, таких як складність питання, необхідність швидкого вирішення та кількість зацікавлених осіб.

Відповідно до статті 14 ЗУ «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган розглядає та вирішує справи, що відносяться до його компетенції, затрачаючи мінімально необхідну кількість коштів у «простий та ефективний спосіб» [46]. Це і є визначення **принципу ефективності**.

І.В. Бойко визначила деякі маркери, що можуть краще розкрити поняття «ефективність» у контексті надання адміністративних послуг та відповідно видання адміністративного акту. Науковиця виділяє серед числа таких маркерів цілі, час, стиль, а також затрати. Зазначається, що ціль можна визначити завдяки ступеню відповідності між управлінськими діями адміністративного органу під час вирішення адміністративної справи та цілям, які покладаються на ці органи згідно з нормативно-правовими актами. Таким чином можна говорити про виключення дублювання між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, коли здійснюється розгляд адміністративної справи та приймається адміністративний акт [138, с. 84-85].

Час, у контексті нашого дослідження, розуміється як період протягом якого адміністративний орган має прийняти адміністративний акт. Наприклад, у абзаці 3 частини 3 статті 70 ЗУ «Про адміністративну процедуру» зазначено, що учасник адміністративного провадження має право вимагати від адміністративного органу оформити адміністративний акт у письмовій формі. При цьому адміністративний орган зобов'язаний здійснити оформлення письмового адміністративного акту протягом 5 робочих днів з дня, коли було прийнято адміністративний акт [46].

Під стилем тут розуміється те, що у момент, коли адміністративний орган виконує свої повноваження, посадові особи такого органу зобов'язані дотримуватись такої поведінки, яка буде відповідати етичним стандартам та стандарту доброчесності [138, с. 84-85].

Критерій затрат передбачає ряд витрат (економічних, соціальних, технічних, кадрових), які у свою чергу безпосередньо пов'язані із вирішенням адміністративної справи [138, с. 84-85].

Стаття 15 ЗУ «Про адміністративну процедуру» містить норму про те, що «дії та вимоги особи є **правомірними**, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи» [46]. При цьому будь-які сумніви, що виникають внаслідок неоднозначного трактування норм права мають тлумачитись на користь правомірності дій та вимог особи.

Цей принцип передбачає, що відповідний адміністративний орган вважає дії та вимоги особи правомірними, до того часу, коли не буде доведено протилежне під час розгляду адміністративної справи. Такий підхід спрямований на забезпечення визначеності правового становища приватної особи у взаєминах з адміністративними органами. У цьому випадку не особа повинна доводити правомірність своїх дій, а адміністративний орган зобов'язаний провести всебічне з'ясування обставин справи [47, с. 89] для того, щоб прийняти адміністративний акт.

Принцип офіційності передбачає, що адміністративний орган зобов'язаний:

- 1) встановлювати обставини, які мають значення для вирішення справи;
- 2) за потреби збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, зокрема без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

ЗУ «Про адміністративну процедуру» також передбачає, що адміністративний орган не може зобов'язати особу самостійно отримувати докази чи документи, які необхідні для здійснення адміністративного провадження та прийняття адміністративного акту [46].

А. Школик зазначає, що у результаті проведеного всебічного та ретельного дослідження обставин справи посадова особа адміністративного органу повинна сформулювати переконання щодо змісту майбутнього рішення [139, с. 85]

При цьому таке переконання має належним чином корелюватись із обставинами справи, які призвели до прийняття адміністративного акту.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні передбачає «... надання особі можливості висловити адміністративному органу свою позицію у справі. Право бути вислуханою має бути забезпечене у справах, де передбачається прийняття «несприятливих» (негативних, обтяжуючих) адміністративних актів, тобто таких, які можуть негативно вплинути на права, свободи або законні інтереси особи. Відповідно, якщо рішення має бути прийняте за заявою особи і передбачається її повне задоволення, то немає необхідності у наданні права бути вислуханою» [47, с. 96].

Право бути вислуханим належним чином співвідноситься з принципом верховенства права, оскільки це право надає можливість кожному брати участь в адміністративному провадженні та впливати на прийняття адміністративного акту завдяки раціональному діалогу з адміністративним органом. При цьому реалізація права бути вислуханим в адміністративному провадженні відповідає найкращим інтересам учасника такого провадження.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні є важливим з огляду на те, що в результаті адміністративного провадження інтереси учасника провадження можуть постраждати. Внаслідок адміністративного провадження адміністративний орган може прийняти адміністративний акт, який може негативно вплинути на учасника провадження. Саме тому метою адміністративного органу має бути прийняття справедливого рішення.

Право бути вислуханим під час адміністративного провадження є вимогою поваги до людської гідності та дає можливість реалізувати право на представлення своїх інтересів.

Зміст цього права також передбачає, що учасник адміністративного провадження має бути поінформований та проконсультований щодо самого адміністративного провадження, а також у контексті своїх прав та обов'язків.

Гарантування ефективних засобів правового захисту – останній принцип, який закріплено у ЗУ «Про адміністративну процедуру». Тут йдеться про те, що у тих випадках, коли рішення адміністративного органу, яке отримало вираз у

адміністративному акті, посягає на людські права, мають існувати ефективні засоби правового захисту. Якщо учаснику адміністративного провадження не буде гарантовано справедливий та ефективний засіб правового захисту, то його права не можна буде належним чином захистити.

Частина 2 статті 18 ЗУ «Про адміністративну процедуру» закріплює за адміністративним органом обов'язок повідомити особу про те, у який спосіб, порядок та протягом якого строку можна здійснити оскарження адміністративного акту, який при цьому негативно впливає на право, свободу або ж законний інтерес конкретної особи [46].

При цьому також слід розуміти, що ефективним засобом є такий, що розглядається як передумова для запобігання звернення особи за судовим захистом. Таким чином йдеться і про зменшення навантаження на суд завдяки вирішенню спорів альтернативними способами.

Проаналізуємо також зарубіжний досвід визначення принципів адміністративної процедури та їхнього позитивного впливу на прийняття адміністративного акту. Виходячи з аналізу польського Кодексу адміністративного провадження можемо дійти до висновку, що до числа таких принципів можна віднести такі:

1. Законність.
2. Верховенство права (адміністративні органи вживають усіх заходів, необхідних для точного з'ясування фактів та вирішення справи з урахуванням суспільних інтересів та законні інтересів громадян).
3. Презумпція правомірності дій та вимог особи (якщо предметом адміністративного провадження є покладання обов'язку на учасника або обмеження чи скасування прав учасника, і у справі є сумніви щодо змісту правової норми, то ці сумніви вирішуються на користь учасника, якщо цьому не суперечать спірні інтереси учасників або інтереси третіх осіб, якщо результат провадження має безпосередній вплив на них).
4. Взаємодія адміністративних органів.

5. Пропорційність, неупередженість та рівність перед законом (адміністративні органи не повинні без поважних причин відступати від усталеної практики вирішення справ у однаковій фактичній і юридичній ситуації).

6. Обґрунтованість.

7. Відкритість (адміністративні органи зобов'язані забезпечити активну участь учасників на кожній стадії провадження і перед винесенням рішення надати їм можливість висловитися щодо зібраних доказів і матеріалів, а також щодо поданих вимог).

8. Своєчасність і розумний строк (адміністративні органи повинні діяти ретельно і швидко, використовуючи найпростіші засоби для його вирішення. Питання, які не потребують збору доказів, відомостей чи пояснень, слід розглядати негайно).

9. Дружнє врегулювання спору [121].

У чеському законі «Про адміністративний порядок» натомість закріплено наступні принципи: (1) законності, (2) заборони зловживання адміністративним розсудом, який означає, що адміністративний орган застосовує свої повноваження лише для тих цілей, для яких він був покладений законом або на підставі закону, (3) неупередженості, (4) добросовісності, (5) субсидіарності, який означає що адміністративні органи не мають втручатись у діяльність інших суб'єктів більше, ніж це необхідно, (6) відкритості, (7) своєчасності та розумного строку, (8) рівності перед законом, (9) співпраці з учасниками, (10) належного врядування [77; 140].

Словацький закон «Про адміністративне провадження» прямо не визначає принципів адміністративної процедури. Натомість, виходячи з положень, які містяться у главі 2, можна дійти до висновку, що до числа таких принципів можна зарахувати:

1. Законність, оскільки адміністративні органи здійснюють провадження відповідно до законів та інших правових актів. Адміністративні органи зобов'язані захищати інтереси держави і суспільства, права та інтереси фізичних і юридичних осіб і неухильно вимагати виконання покладених на них обов'язків.

2. Відкритість, оскільки адміністративні органи зобов'язані здійснювати провадження у тісній взаємодії з учасниками провадження та іншими особами, яких стосується провадження, і завжди надавати їм можливість ефективно захищати свої права та інтереси, зокрема висловлювати зауваження щодо основи рішення, а також для реалізації своїх пропозицій.

3. Рівність перед законом. Специфічно визначений у контексті забезпечення можливості представникам національних меншин ефективно представляти свої інтереси, зокрема, завдяки можливості використовувати мову національної меншини під час провадження.

4. Своєчасність та розумний строк. Адміністративні органи зобов'язані сумлінно та відповідально розглядати кожну справу, яка є предметом провадження, розглядати її своєчасно та без зайвих затримок.

5. Обґрунтованість. Рішення адміністративних органів має ґрунтуватися на достовірно встановленому стані речей. Адміністративні органи слідкують за тим, щоб не виникало невинуватих розбіжностей при вирішенні фактично ідентичних чи схожих справ.

6. Адміністративні органи зобов'язані чітко та своєчасно інформувати громадськість на офіційній дошці адміністративного органу, на своєму веб-сайті, якщо вони його створили, або в інший відповідний спосіб, чітко та своєчасно, про ініціювання, здійснення та припинення провадження у справах, що становлять суспільний інтерес. При цьому адміністративні органи зобов'язані захищати права та охоронювані законом інтереси учасників процесу та інших осіб [141].

В Адміністративно-процедурному кодексі Румунії чітко визначено принципи адміністративної процедури (розділ III). Румунський законодавець до числа таких принципів відніс наступні:

1. Законність.
2. Ефективність.
3. Добросовісність.
4. Рівність перед законом.

5. Неупередженість.

6. Пропорційність.

7. Правова визначеність. Цей принцип означає, що

(1) адміністративні органи не можуть вживати заходів зворотної дії, за винятком випадків, коли законом передбачено інше;

(2) адміністративні органи не можуть вживати заходів, які впливають на остаточні правові ситуації або набуті права, за винятком ситуацій, коли це абсолютно необхідно, виходячи з суспільних інтересів;

(3) запровадження нових зобов'язань має набути чинності лише після застосування перехідних умов або норм.

8. Розумність строків.

9. Обґрунтованість.

10. Доступ до правосуддя. (1) мирне вирішення адміністративних спорів є пріоритетом. Учасники адміністративного провадження мають право на адміністративне оскарження будь-яких дій чи бездіяльності адміністративних органів. (2) судовий контроль за адміністративною діяльністю гарантується і не може бути обмежений. Особи, які постраждали від діяльності адміністративних органів, мають право звернутися до компетентних судів

11. Відкритість

12. Дружнє врегулювання спору [111].

Звернемо увагу і на те, що у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію додатково також згадується про такі принципи як принцип правової визначеності, принцип участі та принцип поваги до приватності [133].

Принцип правової визначеності означає, що адміністративні органи не можуть вживати жодних ретроактивних заходів за винятком юридично обґрунтованих обставин. Крім цього адміністративні органи не мають втручатися в права особи за винятком випадків, коли це необхідно в суспільних інтересах [133].

Принцип участі передбачає, що якщо не потрібно терміново вживати заходів, адміністративні органи надають приватним особам можливість за допомогою відповідних засобів брати участь у підготовці та прийнятті адміністративних рішень, які зачіпають їхні права чи інтереси [133].

Принцип поваги до приватності передбачає, що адміністративні органи мають поважати конфіденційність, особливо під час обробки персональних даних. Правила, що стосуються захисту персональних даних, зокрема щодо права на доступ до персональних даних і забезпечення виправлення або видалення будь-яких даних, які є неточними або не повинні бути записані, застосовуються до персональних даних, які обробляються адміністративними органами [133].

У гендбуці «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами», який видано Радою Європи, принципи поділено на дві категорії: (1) основні принципи та (2) процедурні принципи [129].

До першої категорії віднесено принципи: законності, рівності перед законом, відповідності законним цілям, пропорційності, об'єктивності та неупередженості, захисту законної довіри та наданих прав, відкритості.

До другої категорії віднесено принципи: доступу до державних послуг, право бути почутим, представництва та допомоги, термінів, повідомлення, викладення причин та зазначення способів правового захисту, виконання адміністративних актів.

Принцип захисту законної довіри та наданих прав тут слід розуміти як такий, відповідно до якого адміністративні органи мають зберігати безпосередню послідовність, приймаючи адміністративні акти. Такий стан справ спричиняє законну довіру, яку особи повинні мати до адміністративних актів та до адміністративних органів зокрема [129].

Принцип, згідно з яким особи мають право подавати факти, аргументи чи докази має подвійну природу: по-перше, це право є частиною права на справедливий суд у випадках, коли адміністративний орган бере на себе ініціативу адміністративної процедури, яка може вплинути на права приватної особи, інтереси

чи свободи (експропріації, проекти громадського будівництва, шумове та інше забруднення тощо), по-друге, завдяки цьому принципу адміністративний орган вживає найкращі можливі дії, тобто дії, які базуються на точній та врівноваженій оцінці фактів та аргументів [129].

Процесуальний принцип виконання адміністративного акту розуміється як такий, що означає необхідність виконати адміністративний акт протягом розумного строку. Нездатність адміністративного органу виконати адміністративний акт протягом розумного строку може стати підставою для судового розгляду та призвести до компенсації для особи у зв'язку з невиконанням адміністративного акту [129].

У цій частині ми визначили, що польський, чеський та румунський законодавці чітко визначили принципи та визначили для них окремі розділи у відповідних законах (кодексах). Натомість словацький законодавець чітко не визначає принципів адміністративної процедури у своєму законі.

Також можна зазначити, що у досліджених державах принципи у переважній більшості випадків є схожими з тими, які український законодавець визначив у статті 4 ЗУ «Про адміністративну процедуру».

Висновки до розділу 2

Адміністративний акт є формою здійснення діяльності адміністративного органу та передбачає одностороннє волевиявлення адміністративного органу з метою зміни, припинення чи реалізації прав та обов'язків особи. Здійснюючи таку діяльність на умовах дискреційності, адміністративний орган визначає, яка поведінка особи є прийнятною у конкретному випадку.

При цьому варто розуміти, що адміністративний акт приймається у контексті здійснення публічної влади, оскільки саме адміністративний орган наділяється публічною владою. Відтак адміністративний акт є тим інструментарієм, який має ефективно використовувати адміністративний орган у своїй діяльності.

ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає, що адміністративним актом є не тільки рішення, але і юридично значуща дія індивідуального характеру. Така законодавча норма дозволяє не зводити адміністративний акт виключно до рішення адміністративного органу, а й розширює дефініцію за рахунок юридично значущих дій індивідуального характеру.

До ознак адміністративного акту можна віднести наступні: (1) індивідуальний характер, (2) адресатом адміністративного акту є конкретна особа, (3) прийняття адміністративного акту здійснює адміністративний орган, який має належну для цього компетенцію, (4) адміністративний акт має на меті реалізувати матеріальні норми адміністративного права, а його прийняття має відбуватись відповідно до визначеної законом процедури (тому тут має місце і процедурний характер процедури прийняття адміністративного акта), (5) внаслідок прийняття адміністративного акту встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки осіб, яким він адресований.

Проаналізовано особливості поняття «адміністративний акт» відповідно до законодавства Франції, Німеччини, Польщі, Албанії та Греції.

Здійснено розмежування між адміністративним актом та адміністративним договором. Встановлено, що адміністративний договір відрізняється від адміністративного акту кількістю учасників, оскільки перший не є одностороннім.

У цьому розділі встановлено, що адміністративний акт має часове обмеження контексті його виконання. Йдеться про те, що адміністративний акт «втрачає» свою силу безпосередньо після виконання, якщо саме це виконання становило зміст відповідного акту.

Адміністративні акти класифіковано за різними критеріями. З точки зору змісту розпорядження виділено наказові, правовстановлюючі та підтверджуючі акти.

За змістом адміністративні акти поділяємо на матеріальні та процесуальні. Матеріальні регулюють права та обов'язки, а процесуальні – їх застосування в різних видах процедур.

Виходячи з характеру наслідків для особи, адміністративні акти поділяються на обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні).

Відповідно до кола зобов'язаних осіб ми розрізняємо акти *ad rem*, які зобов'язують власників конкретної речі та *ad personam*, які зобов'язують певне коло осіб.

Адміністративний акт може бути прийнято як у письмовій формі (тут український законодавець розрізняє електронну та паперову форми), так і в усній. За чеським законодавством адміністративний акт може у конкретних випадках прийматись не у письмовій формі. У такому разі адміністративний орган оголошує мотивувальну та резолютивну частини адміністративного акту про що робиться запис у справі.

У Польщі натомість рішення, які учасники провадження можуть оскаржити в порядку адміністративного оскарження або звернутись до адміністративного суду, виносяться тільки в письмовій формі.

Проаналізовано принципи адміністративної процедури, на які має покликатись адміністративний орган під час процедури прийняття адміністративного акту.

Зокрема звертається увага на тринадцять принципів, які визначені у статті 4 ЗУ «Про адміністративну процедуру», серед яких, зокрема, верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності, рівність перед законом, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу та інші.

Звертається увага на те, що у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію додатково також згадується про такі принципи як принцип правової визначеності, принцип участі та принцип поваги до приватності. Наводиться їхнє визначення.

Також проаналізовано принципи, які закріплено у гендбуці «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами», який видано Радою Європи. Встановлено, що такі принципи поділено на дві категорії: (1) основні принципи та (2) процедурні принципи.

РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Структурована та належним чином організована адміністративна процедура є важливим елементом на шляху до прийняття законних та належним чином обґрунтованих адміністративних актів. Оскільки адміністративна процедура має велике значення для осіб, правила адміністративної процедури мають бути чітко визначені та зрозумілі для кожної особи.

У юридичних словниках «процедура» (*procedere, procedo, cessi, cessum* (від лат. *pro* – вперед + *cedere* – йти) – йти вперед, просуватися) розуміється як встановлений порядок ведення, розгляду якихось справ [142, с. 345-346].

Вже у контексті судової процедури йдеться про встановлений законом порядок, відповідно до якого у процесі судочинства послідовно (крок за кроком) вчиняються певні дії, обговорюються та вирішуються судові справи [143, с. 93].

Щодо конкретно адміністративної процедури, то С. Овчарук пропонує розуміти під адміністративною процедурою сукупність правових норм, що докладно регламентують правовий статус органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (а також їх службовців), їхню внутрішньо-організаційну діяльність, правила виконання завдань, функцій та обов'язків, визначених Конституцією та законодавством. Ці норми також включають питання застосування відповідальності (адміністративної, кримінальної, цивільної та іншої юридичної) за неналежне виконання або невиконання своїх функцій і обов'язків, що спричинило шкоду людині та суспільству, незалежно від рангу посади [144, с. 135].

Щодо стадій процедури прийняття адміністративних актів, то О.В. Кузьменко визначає стадію як відносно відокремлену частину адміністративного провадження, яка підпорядкована загальній меті цього провадження і має свої власні особливості та завдання [145, с. 121].

Н.Л. Губерська виділяє такі стадії:

1) стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної справи, яка включає збір і фіксацію інформації про фактичний стан справ та реальні факти. На цьому етапі також оцінюється перспектива подальшого руху справи і приймається рішення щодо необхідності такого руху;

2) стадія прийняття рішення у справі є ключовою в будь-якому адміністративному провадженні. На цьому етапі надається юридична оцінка зібраної інформації, ретельно досліджуються матеріали справи для встановлення об'єктивної істини та приймається конкретне рішення;

3) стадія оскарження рішення у справі, яка має факультативний характер, оскільки вона може не застосовуватися в деяких видах адміністративних процедур;

4) стадія виконання або звернення до виконання ухваленого рішення [146, с. 13-14].

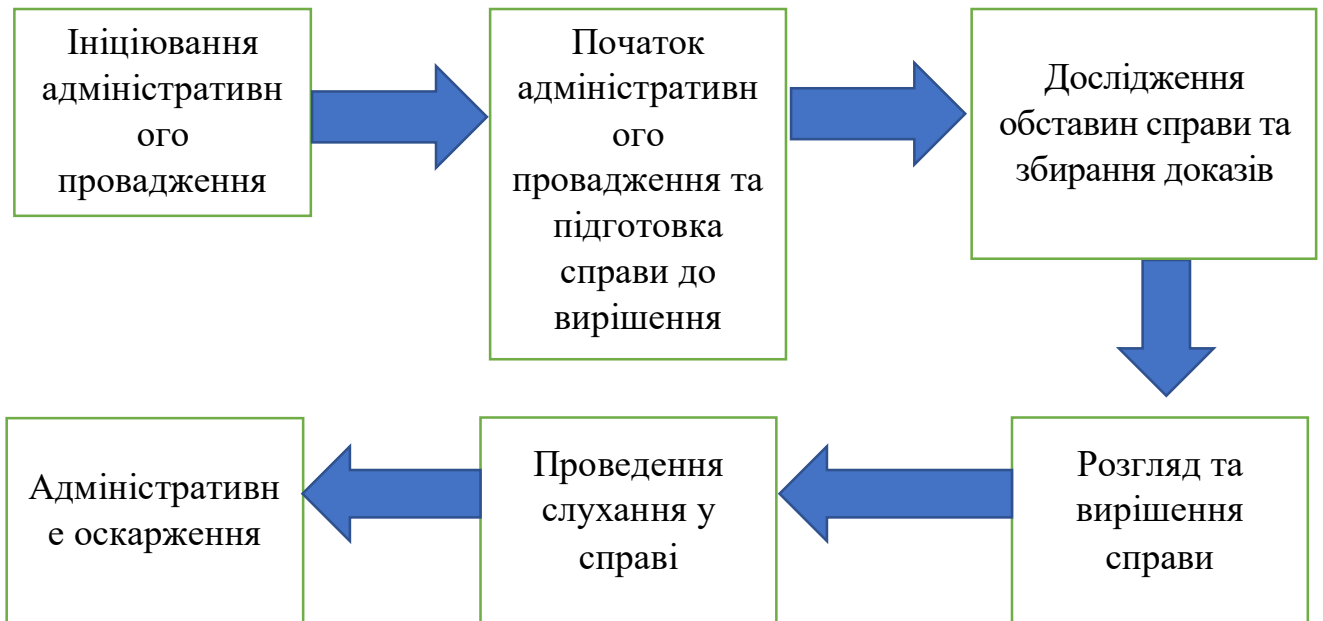
Говорячи про стадії процедури прийняття адміністративних актів, В.П. Тимощук виділяє наступні:

- 1) початок провадження;
- 2) підготовка справи до розгляду та вирішення;
- 3) розгляд справи та прийняття рішення (або вирішення справи);
- 4) оскарження [76, с. 69-71].

Схожою є думка Н.В. Галіциної, яка виділяє такі ж стадії процедури прийняття адміністративного акту [100, с. 155].

Натомість аналізу ЗУ «Про адміністративну процедуру» дозволяє говорити про такі стадії як (1) ініціювання адміністративного провадження, (2) початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, (3) дослідження обставин справи та збирання доказів, (4) розгляд та вирішення справи, (5) проведення слухання у справі, (6) адміністративне оскарження [46]. Варто додати, що закріплені у ЗУ «Про адміністративну процедуру» стадії прийняття адміністративного акту практично відображають закріплені у правовій доктрині погляди на вказане питання.

Якщо, наприклад, взяти до уваги позицію В.П. Тимощука про виділення чотирьох стадій прийняття адміністративних актів, то вона належним чином буде корелюватися із тим, що закріплено у ЗУ «Про адміністративну процедуру».



Таблиця 1. Стадії процедури прийняття адміністративного акту

Так, початок провадження у В.П. Тимощука включає стадії ініціювання адміністративного провадження та власне початок адміністративного провадження. Стадія підготовки справи до розгляду та вирішення є аналогічною тій, яка закріплена у ЗУ «Про адміністративну процедуру». Щоправда відмінність полягає в тому, що в ЗУ «Про адміністративне провадження» ця стадія (початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення) є цілісною. Розгляд справи та прийняття рішення (або вирішення справи) у В.П. Тимощука відповідає стадіям дослідження обставин справи, збирання доказів та розгляду та вирішенню справи, та факультативній стадії проведення слухання у справі, які закріплені у законі. Стадія адміністративного оскарження є тотожною в обидвох випадках.

Серед чеських науковців, які здійснювали дослідження прийняття адміністративних актів варто виокремити Л. Смеркову [147], Д. Тотгову [148], З. Мартіновичову [149], Ф. Майзела [150]. Серед словацьких науковців варто

відзначити дослідження Р. Якаба [151], Й. Собіхарда [152], М. Горвата [153]. У румунській доктрині важливими є праці Е. Л. Кетане [154], І. Бостан [155], О. Пуїє [156] та М. Баєшу [157]. Польські дослідники, дослідження яких є важливими у контексті проблематики процедури прийняття адміністративних актів, – це Б. Адам'як [158], П. Заборняк [159], Г. Джержон [160] та Л. Станішевська [161].

Ініціювання адміністративного провадження

Адміністративне провадження може бути розпочато двома способами: за ініціативою особи або за ініціативою адміністративного органу. У цьому контексті необхідно розуміти, що адміністративне провадження, яке розпочинається за ініціативою особи, починається з дня надходження заяви до адміністративного органу, а провадження, яке розпочинається за ініціативою адміністративного органу, починається з дня повідомлення особи з боку адміністративного органу.

Адміністративне провадження за заявою особи, зазвичай, передбачають, що така особа потребує рішення адміністративного органу для того, щоб належним чином реалізувати свої права.

В іншому разі адміністративний орган виступає ініціатором провадження у тих випадках, коли він зобов'язаний ініціювати таке провадження задля забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

У Румунії ініціювати адміністративне провадження може адміністративний орган, який робить це *ex officio* на підставі закону або розпорядження вищого за ієрархією органу [111].

Крім цього відповідним правом також наділена особа, яка може подати заяву. Заява може розглядатись як ініціювання адміністративного провадження або бути частиною адміністративного провадження, що вже триває. У такій заяві міститься вимога про прийняття адміністративного акта або щодо здійснення адміністративної операції на підставі суб'єктивного права чи законного інтересу [111].

Дуальний суб'єкт ініціювання адміністративного провадження (адміністративний орган та особа) також закріплений в адміністративних процедурах у Словаччині, Польщі, Чехії та Україні.

У Польщі, враховуючи інтерес учасника, адміністративний орган може розпочати провадження *ex officio* у разі, коли положення закону вимагає звернення особи. Адміністративний орган зобов'язаний отримати згоду особи під час провадження у справі та, якщо згоди не отримано, припинити провадження у справі [121].

Важливим елементом цієї стадії прийняття адміністративного акту є визначення вимог, які встановлюються до форми та змісту заяви.

У Румунії заява може бути подана: а) письмово, особисто у приміщенні адміністративного органу або за допомогою пошти, електронної пошти, факсу, б) усно [111].

Румунський законодавець до числа обов'язкових елементів заяви відносить такі:

- ім'я, прізвище/найменування заявника;
- місце проживання або адреса електронної пошти заявника, якщо відповідь запитується таким чином;
- найменування адміністративного органу;
- зміст вимоги та обґрунтування;
- підпис заявника або його законного представника (крім випадків, коли звернення надсилається електронною поштою) [111].

У Словаччині натомість бачимо наступні вимоги до форми заяви:

- найменування заявника;
- зміст вимоги заявника;
- ідентифікатор особи (у разі подання заяви в електронній формі) [141].

Польський законодавець у Кодексі адміністративного провадження визначив, що у заяві особи має бути зазначено її ім'я, адресу (у тому числі, якщо заява надходить в електронній формі). Крім цього заява підписується з боку особи [121].

У Чехії вимоги до змісту передбачають необхідність для особи вказувати такі дані: (1) ім'я, (2) дата народження, (3) місце постійного проживання. А якщо заява

стосується підприємницької діяльності особи, то потрібно зазначати (а) її ім'я, включно з видом діяльності, (б) ідентифікаційний номер та (в) адресу, які внесені до так званого комерційного реєстру Чехії. Натомість юридична особа зазначає, крім іншого, її найменування. У самій заяві також необхідно навести зміст вимоги особи [77].

Щодо українського законодавця, то він визначив, що заява обов'язково має містити:

- 1) найменування адміністративного органу, до якого її подають;
- 2) відомості, які є достатніми для того, щоб встановити особу заявника, його контактні дані (до числа яких віднесено прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання чи перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;
- 3) зміст вимоги заявника;
- 4) дату складення заяви [46].

Держава	Найменування адміністративного органу	Ім'я особи	Контактні дані (адреса електронної пошти, номер телефону)	Адреса місця проживання	Дата народження	Зміст вимоги заявника	Дата складення заяви	Підпис особи
Україна	+	+	+	+	X	+	+	+
Чехія	X	+	+	+	+	+	X	X

Держава	Найменування адміністративного органу	Ім'я особи	Контактні дані (адреса електронної пошти, номер телефону)	Адреса місця проживання	Дата народження	Зміст вимоги заявника	Дата складення заяви	Підпис особи
Словаччина	X	+	X	X	X	+	X	X
Польща	X	+	X	+	X	+	X	+
Румунія	X	+	+	+	X	+	X	+

Таблиця 2. Обов'язкові елементи заяви особи

Після надходження заяви її необхідно зареєструвати. Днем реєстрації є день надходження. Адміністративний орган в Румунії зобов'язаний негайно отримати та зареєструвати заяву або інші документи, подані в рамках провадження. У разі подання заяви/документів за допомогою електронної пошти, адміністративний орган зобов'язаний повідомити реєстраційний номер заяви протягом двох днів [111].

На цій стадії прийняття адміністративного акту відповідно до положень ЗУ «Про адміністративну процедуру» заяву може бути залишено без руху. Підставою для такого рішення є недотримання вимог, які встановлюються до самої заяви (стаття 43 ЗУ «Про адміністративну процедуру»).

Стаття 45 ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначає випадки, коли заява не підлягає розгляду. Серед інших до числа таких підстав віднесено й одну

екстраординарну: не може бути розглянуто заяву, яка «...містить заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення» [46].

У Словаччині перед початком адміністративного провадження його може бути зупинено у разі, якщо (а) адміністративний орган встановлює, що особа, яка подала заяву про відкриття провадження, не є учасником у провадженні, і це провадження не може бути ініційоване адміністративним органом, (б) учасник провадження відкликав свою заяву про відкриття провадження, і провадження не стосується іншого учасника провадження, (в) учасник провадження помер, був оголошений померлим або зниклим безвісти, (г) учасник провадження не усунув недоліки заяви у зазначений строк, (д) адміністративний орган вважає, що він не компетентний у провадженні, і справа не може бути передана до компетентного органу, (е) адміністративний орган виявляє, що до подання заяви суд розпочав провадження у справі, (є) у тій самій справі адміністративний орган вирішив, що фактична ситуація не змінилася суттєво та інші [141].

Початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення

На цій стадії важливо здійснити належні підготовчі дії для визначення усіх умов, які необхідні для прийняття адміністративного акта і логічно продовжує стадію ініціювання адміністративної провадження.

Про початок адміністративного провадження адміністративний орган має повідомити заявника у разі, якщо наявні три умови, зокрема:

- якщо наявний факт отримання заяви та її реєстрації (стаття 42 ЗУ «Про адміністративну процедуру»);
- якщо адміністративний орган має належну компетенцію для прийняття рішення, виходячи з фактичних обставин, оскільки адміністративний орган

відповідно до частини 1 статті 21 ЗУ «Про адміністративну процедуру» розглядає та вирішує справи, які віднесені до його відання (тобто йдеться про предметну компетенцію). Таким чином перевірка наявності компетенції відбувається на початковій стадії адміністративного провадження. У іншому разі застосовуються правила, які передбачені статтею 44 ЗУ «Про адміністративну процедуру»;

– якщо заявник у заяві дотримався вимог, які встановлені до форми (йдеться про положення статей 39-40 ЗУ «Про адміністративну процедуру») [47, с. 265-266].

Повідомлення про початок процедури є першим кроком, який дозволяє особі брати участь у процедурі. Основною ідеєю такого повідомлення є інформування особи про адміністративне провадження, яке може вплинути на її права чи може призвести до виникнення обов'язків.

У Чехії з метою перевірки повідомлення, інших ініціатив та власних висновків, які могли б бути підставою для відкриття провадження *ex officio*, адміністративні органи надають необхідні пояснення [77].

Як встановлено у Адміністративно-процедурному кодексі Румунії адміністративні органи зобов'язані надати учасникам адміністративного провадження доступ до документів, що стосуються провадження, якщо це необхідно для визначення або захисту своїх законних прав чи інтересів [111].

У статті 51 ЗУ «Про адміністративну процедуру» закріплено такі ж положення. Виняток становлять тільки ті відомості, що віднесені до інформації з обмеженим доступом.

У Кодексі адміністративного провадження Польщі також зазначено, що кожна дія під час провадження, яка має значення для вирішення справи, має бути запротокольована, якщо її не було зафіксовано в інший спосіб [121].

Такий протокол може бути складено про:

- 1) прийняття заяви, поданої в усній формі;
- 2) заслуховування учасника, свідка та експерта;

- 3) перевірку та експертизу, що проводяться за участю представника адміністративного органу;
- 4) слухання;
- 5) усне оголошення рішення та ухвали.

Після початку адміністративного провадження адміністративний орган може встановити, що для вирішення справи, окрім поданих заявником документів чи відомостей, необхідні додаткові. У таких випадках адміністративний орган зобов'язаний самостійно, з власної ініціативи, запитувати ці документи чи відомості в інших суб'єктів (органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління) [47, с. 275].

Дослідження обставин справи та збирання доказів

На цій стадії адміністративний орган адміністративний орган аналізує всі обставини справи та визначає, які докази необхідні для того, щоб прийняти рішення у формі адміністративного акту.

Як відомо, адміністративний орган веде хід адміністративного провадження. При цьому адміністративний орган має виходити з того, щоб зібрати необхідні докази, на підставі яких можна прийняти об'єктивне та обґрунтоване рішення. Для цього адміністративний орган може використовувати різні засоби, якими він наділений процедурним законом.

Засобами доказування в адміністративній процедурі можуть виступати документи, висновки експертів, пояснення свідків, пояснення учасників адміністративного провадження тощо.

Адміністративний орган не зв'язаний пропозиціями учасників адміністративного провадження, а вибір засобів доказування залежить від конкретних обставин у адміністративній справі.

Зібрані докази та їх оцінка повинні відображати реальний стан речей. Не потрібно доводити ті факти, які є загальновідомими або відомі адміністративному органу.

ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає, що засобами доказування в адміністративному провадженні можуть бути: (1) пояснення учасників адміністративного провадження; (2) документи; (3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів; (4) результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі; (5) речі; (6) пояснення свідків; (7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

Адміністративно-процедурний кодекс Румунії передбачає, що учасники провадження повинні чітко, стисло та добросовісно викласти фактичні аспекти, на яких ґрунтується їхня заява. Натомість адміністративний орган має *ex officio* встановити фактичні аспекти справи, яка є предметом розгляду, не обмежуючись лише доказами та аргументами сторін [111].

Засобами доказування в Румунії при цьому є: (1) будь-яка інформація, (2) пояснення учасників, свідків та експертів, (3) документи [111].

Закон Словаччини «Про адміністративну процедуру» серед числа доказів визначає (1) допит свідків, (2) експертні висновки, (3) документи, (4) огляд. Цікавими тут є положення, які стосуються огляду. Відповідно до зазначеного закону власник або користувач об'єкта зобов'язаний надати адміністративному органу доступ до об'єкта перевірки для проведення огляду на місці [141].

У Польщі ми бачимо ідентичний підхід до категорій доказів: документи, показання свідків, висновки експертів та візуальні огляди [121].

Якщо предметом адміністративного провадження є покладення на учасника провадження обов'язку або обмеження/скасування її прав і в ході провадження залишаються сумніви щодо досліджених фактів, які при цьому не можна усунути, ці сумніви вирішуються на користь учасника провадження [121].

Зазначені положення не будуть застосовані:

- якщо у справі беруть участь учасники зі спірними інтересами або результат розгляду безпосередньо впливає на інтереси третіх осіб;
- якщо окремі положення вимагають від учасника доведення конкретних фактів;

- якщо цього вимагають важливі суспільні інтереси, у тому числі інтереси держави, зокрема її безпеки, оборони чи громадського порядку;
- в особистих справах офіцерів та військовослужбовців [121].

Існують також певні особливості, які пов'язані з тим, що певні особи не можуть виступати у ролі свідків або їхні пояснення не можуть бути доказом.

Зокрема у статті 82 Кодексу адміністративного провадження Польщі зазначено, що свідками не можуть бути: (1) особи, які нездатні до сприйняття або до повідомлення про своє сприйняття; (2) особи, які зобов'язані зберігати конфіденційність інформації про обставини, які становлять таємницю, якщо вони не звільнені від такого обов'язку; (3) священнослужителі щодо фактів, на які поширюється таємниця сповіді [121].

У цьому контексті М. Подлешни звертає увагу на те, що питання про стан здоров'я особи, яка має давати показання як свідок, ні в якому разі не може вважатися правовою оцінкою, а є лише оцінкою фактів, щодо яких допустимо використовувати висновок експерта [162, с. 3].

Крім цього ніхто не має права відмовитися від давання показань як свідка, крім одного з подружжя, братів і сестер особи по висхідній і низхідній лінії, їх родичів першого ступеня, а також осіб, які перебувають із особою у відносинах усиновлення, опіки чи піклування. Право на відмову від показань зберігається також після припинення шлюбу, усиновлення, опіки чи піклування [121].

У частині 4 статті 56 ЗУ «Про адміністративну процедуру» закріплено право на відмову надання пояснень не тільки щодо себе, а й щодо членів своєї сім'ї чи близьких осіб, перелік яких чітко закріплений.

У Чехії як засоби доказування можуть виступати будь-які докази, які придатні для встановлення стану речей і які не отримані з порушенням правових норм. В основному це документи, огляди, показання свідків та висновки експертів [77].

Адміністративний орган в Чехії також може прийняти постанову відповідно до якої у особи, яка має документ, необхідний для провадження, виникне обов'язок пред'явити його [77].

Якщо прийняття рішення залежить від оцінки фактів, які вимагають експертних знань, якими посадові особи не володіють, і якщо експертну оцінку фактів неможливо отримати в іншому адміністративному органі, адміністративний орган долучає до участі у провадженні експерта. Адміністративний орган зобов'язує експерта скласти висновок у письмовій формі та надати йому його у строк, який він одночасно визначає. Адміністративний орган також може допитати експерта [77].

Також слід розуміти, що адміністративний орган у Словаччині може накладити штраф на особу, яка ускладнює провадження, зокрема через неявку на виклик адміністративного органу без поважних причин або через безпідставну відмову пред'явити документ [141].

Розгляд та вирішення справи

На стадії розгляду та вирішення справи, яка є центральною, діяльність адміністративного органу спрямовується на визначення змісту адміністративного акту та на його прийняття.

Адміністративне провадження завершується прийняттям адміністративного акта. При цьому адміністративне провадження має відбуватися якнайшвидше, а адміністративні органи мають приймати рішення без надмірних зволікань.

Саме вирішення справи має відображати хід адміністративного провадження та є його логічним підсумком.

Важливим є те, що вирішення може статися у разі так званої «мовчазної згоди», коли адміністративний орган, у разі можливості надати відмову на прохання особи, не зробив цього протягом визначеного законом часу.

У ЗУ «Про адміністративну процедуру» цей момент відображено у статті 58:

«У разі якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова в погодженні, погодження вважається отриманим» [46].

У Польщі натомість така можливість передбачена статтею 122а відповідно до якої справа буде вирішена за допомогою «мовчазної згоди», якщо після одного місяця з моменту вручення заяви від особи до адміністративного органу, останній:

(1) не виносить ухвали про припинення провадження у справі або (2) не висуває заперечення проти погодження [121].

З точки зору змісту, адміністративний акт повинен містити обґрунтування його прийняття та передбачає визначення можливих засобів захисту особи. Адміністративний акт має бути конкретним, зрозумілим, точним та містити посилання на положення законодавства для того, щоб особа мала уявлення про те, як адміністративний орган у конкретному кейсі інтерпретує норми права.

Адміністративний акт також має включати відомості про строк протягом якого особа може його добровільно виконати. Крім цього елементом вирішення адміністративної справи є прийняття рішення про відшкодування витрат.

Відсутність обґрунтування під час вирішення справи є підставою для скасування виданого рішення. У цьому випадку йдеться про недотримання принципу обґрунтованості. В мотивувальній частині адміністративний орган має зазначити, які саме міркування привели його до прийняття такого рішення.

Загалом обґрунтування рішення має передбачити відповідь на питання, чому адміністративний орган вирішив саме так, а не інакше.

Важливо, щоб адміністративний орган міг чітко проаналізувати підстави рішення, міркувань щодо тлумачення правових норм, на які він посилається, а також те, як адміністративний орган розглядав пояснення/заперечення учасників провадження, а також як він оцінив докази. А в разі, якщо адміністративний орган не взяв до уваги пояснення/заперечення учасників провадження, то у такому разі потрібно відповісти на питання «чому»?

ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає, що справа може бути розглянута в автоматичному режимі, зокрема без необхідності залучати до участі у вирішенні справи людини.

Окремо зазначимо, що частина 2 статті 34 ЗУ «Про адміністративну процедуру» встановлює, що:

«У разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але

не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі – не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом» [46].

Тут варто додати, що строки, які обчислюються місяцями, не є достатньо точними, оскільки окремі місяці мають відмінну від інших кількість днів. Такий стан справ може призвести до процесуальної нерівності учасників адміністративного провадження. Саме тому визначення строків у днях є абсолютно необхідним у зв'язку з наведеним.

Закриття провадження у Польщі можливе у разі настання наступних обставин:

- 1) у разі смерті учасника, якщо неможливо залучити до участі у провадженні спадкоємців такої особи;
- 2) у разі смерті законного представника учасника;
- 3) у разі втрати дієздатності стороною або її законним представником;
- 4) у разі закінчення строку управління спадщиною, якщо провадження велось за участю розпорядника спадщиною, якщо виклик спадкоємців померлого для участі в провадженні неможливий;
- 5) коли розгляд справи і винесення рішення залежать від вирішення попереднього питання іншим адміністративним органом чи судом;
- 6) за заявою Фонду гарантування банків, якщо стороною у справі є суб'єкт реструктуризації [121].

Стаття 65 ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає, що підставами для закриття адміністративного провадження є:

- 1) відмова учасника від розгляду заяви (крім випадків, коли питання, що є предметом розгляду має суспільний інтерес або коли відповідно до закону таке закриття неможливе);
- 2) якщо заяву подала некомпетентна особа;
- 3) якщо адміністративний орган не має компетенції для вирішення питання;

- 4) якщо вже існує адміністративний акт, який прийнято щодо того самого предмету, щодо тих самих учасників та з приводу тих самих фактичних обставин;
- 5) якщо вказане питання уже було вирішено у судовому порядку;
- 6) якщо фізична особа померла чи була оголошена померлою, а юридична особа, громадська організація без статусу юридичної особи та фізична особа-підприємець – припинили свою діяльність;
- 7) якщо адміністративний орган, що ініціював провадження, переконаний, що питання, яке призвело до відкриття провадження, або його мета стали неможливими [46].

Проведення слухання у справі

Проведення слухання у справі є факультативною стадією прийняття адміністративного акту.

У Румунії перед прийняттям адміністративного акта, учасник провадження має право бути заслуханим стосовно фактів та обставин, які мають відношення до акта, який має бути прийнятий [111].

Проведення слухання у Словаччині можливе, якщо цього вимагає природа справи, особливо якщо це сприяє її вирішенню, або якщо це передбачено спеціальним законом. Якщо під час усного розгляду має бути проведена перевірка, то вона, зазвичай, проводиться за місцем проведення перевірки [141].

У випадку, коли необхідно провести слухання у Польщі, є можливість зробити це дистанційно за допомогою технічних засобів. Це, наприклад, стосується осіб, які позбавлені волі [121].

У цьому контексті польський законодавець за допомогою відповідної норми права створив механізм, який дозволяє забезпечити реалізацію принципу рівності перед законом для усіх учасників адміністративного провадження та наділив осіб, які позбавлені волі додатковими гарантіями у контексті їх участі в адміністративному провадженні.

Враховуючи це положення, пропонуємо доповнити главу 5 ЗУ «Про адміністративну процедуру» нормою про додаткові гарантії участі осіб у слуханнях

у справі у разі, якщо особа перебуває в іншому населеному пункті поза межами юрисдикції. Зокрема, пропонується розширити положення частини 2 статті 67 ЗУ «Про адміністративну процедуру» та надати особі можливість брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції. При цьому мова йде не про спеціальне правило для визначених категорій осіб, а про загальне, яке стосуватиметься будь-яких осіб – учасників адміністративного провадження.

Чеський законодавець передбачив, що усні слухання призначаються адміністративним органом у випадках, коли це чітко визначено законом, а також якщо це необхідно для досягнення мети адміністративного провадження та реалізації прав учасників. Якщо немає ризику затримки, адміністративний орган повідомляє про це учасників усного слухання принаймні за п'ять днів до його початку [77].

За неналежну поведінку під час слухання на учасників провадження можуть після попереднього попередження бути видалені з місця проведення засідання, а також оштрафовані [121].

У Чехії адміністративний орган може своїм рішенням накладити штраф на особу, яка серйозно перешкоджає адміністративному провадженню через:

- неявку на виклик до адміністративного органу без поважної причини;
- порушення порядку, незважаючи на попереднє попередження;
- невиконання вказівок офіційної особи [77].

В Україні натомість до особи може бути застосовано усне попередження, якщо вона не дотримується порядку або не виконує законне розпорядження посадової особи адміністративного органу. Якщо ситуація повторюється, то таку особу може бути видалено із залу слухання [46].

Враховуючи наведене, пропонуємо внести зміни до ЗУ «Про адміністративне провадження» та викласти положення частини 9 статті 67 у такій редакції:

«9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а

в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання та/або накладення на неї штрафу».

За аналогією з Кодексом адміністративного судочинства України штраф може бути встановлено, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних громадян.

За результатами слухання складається протокол.

Адміністративне оскарження

Учасник адміністративного провадження має право на адміністративне оскарження. Подача скарги загалом зупиняє дію адміністративного акту, тобто виконання рішення, таким чином, відкладається до прийняття рішення за скаргою.

Адміністративне оскарження є способом правового захисту учасників адміністративного провадження. Мета оскарження – забезпечити захист законності прийняття рішень на будь-якій стадії, незалежно від ініціативи учасників.

Якщо адміністративний орган починає провадження зі власної ініціативи, то це, зазвичай, наслідок його власної проактивної діяльності, але ініціатива може йти і від особи або ж від іншого адміністративного органу. У цьому випадку розуміння того, хто є ініціатором адміністративного провадження важливе, оскільки це дозволить зрозуміти, який адміністративний орган буде переглядати рішення.

Виходячи з поданої скарги, має бути зрозуміло який адміністративний акт оскаржується з належним обґрунтуванням такої скарги.

Адміністративний орган самостійно розпочне процедуру перегляду адміністративного акту лише після того, як буде зроблено висновок про наявність обґрунтованих сумнівів щодо законності відповідного рішення.

Право на адміністративне оскарження гарантовано статтею 78 ЗУ «Про адміністративну процедуру». Відповідно до цієї статті таке право може реалізувати особа, яка вважає, що:

1) порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес через прийняття адміністративного акта чи його виконання;

2) процедурне рішення, дія чи бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на права, свободи чи законні інтереси особи [46].

Щодо підстав, зазначених вище, на нашу думку, потрібно більш розширено тлумачити ці положення. Зокрема, у разі, якщо буде встановлено, що адміністративний акт є належним чином обґрунтований з точки зору співвідношення встановлених фактів та застосування норм закону, але що мета, з якою прийнято адміністративний акт, може бути досягнута в інший спосіб, який є більш сприятливим для особи, то в такому разі особа також має мати можливість реалізувати своє право на адміністративне оскарження.

Скарга подається до адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, що оскаржується. Вже цей адміністративний орган передає її разом з матеріалами до суб'єкту розгляду скарги, яким за загальним правилом є адміністративний орган вищого рівня [46].

При цьому, якщо особа подає скаргу одразу адміністративному органу вищого рівня, це не призводить до негативних наслідків для особи та не позбавляє її права на адміністративне оскарження.

Право на адміністративне оскарження у Румунії має заінтересована особа, законні права або інтереси якої порушено чи може бути порушено внаслідок прийняття адміністративного акту [111].

У Словаччині скарга подається до адміністративного органу, який виніс оскаржуване рішення. Апеляційна скарга повинна бути подана протягом 15 днів з дня повідомлення про рішення. При цьому скаргу можна відкликати до моменту прийняття рішення [141; 147, с. 30].

Відповідно до статті 127 Кодексу адміністративного провадження Польщі учасник має право оскаржити рішення, винесене в першій інстанції, лише до однієї інстанції. При цьому компетентним суб'єктом розгляду скарги учасника є адміністративний орган вищого рівня [121].

Чеська адміністративна процедура передбачає, що учасник може оскаржити рішення, якщо інше не передбачено законом. При цьому права на адміністративне

оскарження позбавляється учасник, який відмовився від цього права письмово або усно і про це зазначено в протоколі після повідомлення йому про прийняте рішення. А якщо апелянт відкликав подану скаргу, він не може подати її повторно [77].

Частина 2 статті 78 ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає, що особа може вимагати від суб'єкта розгляду скарги прийняти такі рішення:

- припинити вчинення адміністративним органом відповідної дії;
- визнати дії адміністративного органу протиправними та усунути наслідки таких дій;
- виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана згідно з її вимогою;
- визнати протиправним та скасувати адміністративний акт чи окремі положення такого акту;
- визнати протиправним виконаний адміністративний акт або його окремі положення, що у свою чергу призвело до настання незворотних правових наслідків;
- вчинення адміністративним органом необхідних дій задля відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- визнати бездіяльність з боку адміністративного органу протиправною та зобов'язати його вчинити певні дії [46].

Рішення за скаргою, які може бути прийнято суб'єктом розгляду скарги, належним чином корелюються з вимогами особи, які викладені у частині 2 статті 78 ЗУ «Про адміністративну процедуру». Сам перелік можливих варіантів рішень за скаргою закріплено у частині 1 статті 85.

Відповідно до частини 1 статті 80 ЗУ «Про адміністративну процедуру» визначено, що скарга на адміністративний акт може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта [46].

Проте, на нашу думку, потрібно розрізняти підстави, які дають можливість оскаржити адміністративний акт. Так, пункт 1) частини 1 статті 78 ЗУ «Про адміністративну процедуру» говорить про те, що такою підставою є порушення або можливе порушення прав, свобод чи законних інтересів особи внаслідок прийняття адміністративного акту. Але, як ми вважаємо, у разі, якщо йдеться про грубе порушення приписів правових норм або якщо це очевидно з матеріалів справи, а пояснення від учасників провадження не потрібні, то має йтися не про тридцять календарних днів (частина 3 статті 34 ЗУ «Про адміністративну процедуру»), а про скорочену процедуру перегляду справи за скаргою.

Відтак пропонуємо доповнити положення статті 34 ЗУ «Про адміністративну процедуру» абзацом другим у такій редакції:

«Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати п'ятнадцяти календарних днів, якщо адміністративний акт є явно протиправним».

Припинення дії

Окремо звернемо увагу на те, що у певних випадках адміністративний акт може бути достроково припинений.

В. Тимощук пропонує розділяти підстави припинення дії адміністративних актів на нормальні (ординарні, об'єктивні) та дострокові [76, с. 158]. Однак О. Мандюк вважає такий поділ недосконалим, оскільки він не дозволяє чітко розмежувати одну групу підстав від іншої. Він вказує на те, що адміністративні акти, які мають чітко встановлений термін дії, а у випадку будь-якого припинення дії, крім настання цієї дати, можна було б вважати достроковим припиненням дії акта. За такої інтерпретації цей поділ можна було б вважати обґрунтованим і логічним [163, с. 140].

Підставами дострокового припинення дії адміністративних актів у Румунії є скасування, анулювання, відкликання, призупинення, зміна або доповнення.

Скасування означає остаточне припинення на майбутнє дії нормативного адміністративного акта шляхом прийняття нового адміністративного акта [111].

При цьому слід розуміти, що скасування адміністративного акту саме по собі вже є адміністративним актом та вимагає дотримання матеріальних та процесуальних норм.

Анулювання означає скасування правових наслідків незаконного адміністративного акта як у майбутньому, так і в минулому. Анулювання може бути здійснено з боку вищого адміністративного органу [111].

Стаття 88 ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає можливість здійснити відкликання правомірного адміністративного акту. Адміністративний акт, який обмежує право, свободу чи законний інтерес особи може бути відкликано за її ініціативою у разі, якщо внесено зміни до законодавчого акту, що був основою для прийняття адміністративного акту або якщо фактичні обставини змінилися істотно. Щоправда з положень закону не зрозуміло, як трактувати істотність змін фактичних обставин.

Вказаний закон також передбачає можливість відкликання адміністративного акту на шкоду особі, коли (1) це прямо передбачає закон, (2) якщо особа не виконала покладені на неї обов'язки відповідно до адміністративного акту, (3) якщо фактичні обставини істотно змінилися, але при цьому особа не зі своєї вини не виконала обов'язку повідомити його про це, (4) існує суспільна необхідність для відкликання адміністративного акта, але якщо особі перед цим відшкодували збитки, пов'язані з цим (частина 3 статті 88 ЗУ «Про адміністративну процедуру»).

У Адміністративно-процедурному кодексі Румунії також зазначено, що у разі, якщо адміністративний акт (1) не доведено до відома, відповідного учасника, (2) не підписано, (3) недотримано процедурних формальностей, (4) не зазначено адміністративний орган, який його прийняв, такий адміністративний акт не підлягає виконанню [111].

Стаття 154 Кодексу адміністративного провадження Польщі передбачає, що остаточне рішення, за яким жодна зі сторін не набула права, може бути в будь-який час скасоване або змінене адміністративним органом, який його виніс, якщо це виправдано суспільним інтересом або законним інтересом сторони [121].

Підставами для визнання недійсним адміністративного акта в Польщі є:

1. Прийняття рішення з порушенням положень про підвідомчість.
2. Видання рішення без законної підстави або з грубим порушенням законодавства.
3. Прийняття рішення щодо справи, яка стосується справи, у якій було прийнято остаточне рішення або справи, яка вирішена за допомогою «мовчазної згоди».
4. Адресатом рішення є особа, яка не є учасником справи.
5. Рішення не підлягало виконанню на дату його прийняття і його нездійсненність є безстроковою.
6. У разі виконання рішення воно призведе до вчинення правопорушення.
7. Якщо рішення містить недолік, який робить його недійсним відповідно до закону [121].

Окремо зазначимо, що особа може звернутись до суду для визнання такого акту недійсним. При цьому йдеться як про провінційні адміністративні суди, так і про Вищий адміністративний суд [159].

У чеському законодавстві закріплена норма, відповідно до якої рішення, для винесення якого адміністративний орган взагалі не був матеріально компетентним, є недійсним. Це правило не застосовується, якщо адміністративний акт було прийнято адміністративним органом, вищим за матеріально компетентний адміністративний орган. Нікчемність з цієї причини встановлюється та оголошується рішенням адміністративного органу, вищого за адміністративний орган, який виніс рішення про визнання адміністративного акту недійсним [77].

Нікчемним також є такий акт, що має недоліки, через які адміністративний акт є явно внутрішньо суперечливим або юридично чи фактично його не можливо виконати, або інші недоліки, які призводять до того, що адміністративний акт взагалі не може визнаватися рішенням адміністративного органу [77].

У статті 77 ЗУ «Про адміністративну процедуру» також вказано підстави визнання адміністративного акту нікчемним. Зокрема це такі підстави:

1. Відсутність в адміністративному акті інформації про адміністративний орган, який його прийняв.
2. Закон встановлює стандартизовану форму адміністративного акту, але цю форму не було дотримано.
3. Адміністративний орган не мав відповідної компетенції для прийняття адміністративного акту.
4. Для того, щоб виконати адміністративний акт потрібно вчинити злочин.
5. Адміністративний акт неможливо виконати з об'єктивних підстав.

Відсутність будь-якої з вимог, що ставляться до адміністративного акта може призвести до його нікчемності, при цьому вирішальною є не кількість, а якість недоліків.

Відтак, нікчемність адміністративного акту може бути пов'язана з тим, що адміністративний орган не мав відповідних повноважень та предметної юрисдикції,

З іншого боку, говорячи про нікчемність адміністративного акту, слід звернути увагу й на те, що він може бути таким у разі, якщо його неможливо виконати через нечіткість або незаконний характер змісту адміністративного акту.

Навіть формальні помилки, наприклад, описки в цифрах та літерах можуть призвести до неможливості виконати адміністративний акт, оскільки його виконання ускладнено нерозумінням змісту.

Висновки до розділу 3

У цьому розділі проаналізовано процедуру прийняття адміністративного акту, враховуючи положення ЗУ «Про адміністративну процедуру». Також здійснено порівняльний аналіз на основі досвіду таких держав як Румунія, Польща, Чехія та Словаччина.

Визначено, що ЗУ «Про адміністративну процедуру» передбачає наступні стадії прийняття адміністративного акту: (1) ініціювання адміністративного провадження, (2) початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, (3) дослідження обставин справи та збирання доказів, (4) розгляд та вирішення справи, (5) проведення слухання у справі, (6) адміністративне оскарження. При цьому останні дві стадії мають факультативний характер.

Визначено, що адміністративне провадження може бути розпочато двома способами: за ініціативою особи або за ініціативою адміністративного органу. У цьому контексті необхідно розуміти, що адміністративне провадження, яке розпочинається за ініціативою особи, починається з дня надходження заяви до адміністративного органу, а провадження, яке розпочинається за ініціативою адміністративного органу, починається з дня повідомлення особи з боку адміністративного органу. Відповідні положення закріплені у законодавстві усіх досліджених держав.

У цьому розділі також визначено вимоги до оформлення заяви, яка ініціює адміністративне провадження з боку особи.

У Кодексі адміністративного провадження Польщі зазначено, що кожна дія під час адміністративного провадження, яка має значення для прийняття рішення, повинна бути запротокольована, якщо цього не було здійснено в інший спосіб.

Зроблено порівняння щодо визначення засобів доказування в адміністративному провадженні.

На стадії розгляду та вирішення справи діяльність адміністративного органу спрямовується на те, щоб визначити зміст адміністративного акту. Адміністративне

провадження завершується прийняттям адміністративного акта. При цьому адміністративне провадження має відбуватися якнайшвидше, а адміністративні органи мають приймати рішення без надмірних зволікань.

Встановлено, що учасник адміністративного провадження має право на адміністративне оскарження. Подача скарги за загальним правилом зупиняє дію адміністративного акту, тобто виконання рішення відкладається до прийняття рішення за скаргою.

Окрема увага приділена дослідженню дострокового припинення адміністративних актів. Визначено підстави припинення дії адміністративних актів. Досліджено підстави визнання адміністративних актів недійсними.

ВИСНОВКИ

У ході цього дослідження було сформульовано відповідні наукові положення, а також отримано наукові результати, що за своєю сукупністю розв'язують важливе завдання в науці адміністративного права, а саме йдеться про розробку теоретичних положень та рекомендацій, які мають на меті удосконалити процедуру прийняття адміністративного акту в Україні. Під час наукової роботи було враховано положення законодавства про адміністративну процедуру зарубіжних держав. Узагальнені висновки цього дослідження є наступними:

1. З метою забезпечення ефективної адміністративної процедури Україна пройшла довгий шлях для того, щоб сформувати власну модель адміністративної процедури. При цьому було враховано позитивну практику зарубіжних держав та міжнародних організацій, завданням яких є підвищення рівня ефективності адміністративної процедури. Як результат, 17 лютого 2022 року було прийнято ЗУ «Про адміністративну процедуру» (цей закон набрав чинності 15 грудня 2023 року).

Внаслідок проведеного дослідження вдалося визначити особливості правового регулювання адміністративної процедури у США, Франції, Німеччині, Угорщині, Казахстані, Фінляндії та ін. Ключовими засадами законодавства про адміністративну процедуру у досліджених державах є обмеження свавілля адміністративних органів задля того, щоб розробити дієву взаємодію між адміністративними органами та особами (приватними особами, учасниками адміністративного провадження).

2. Адміністративна процедура має ряд ознак, що розкривають її суть. По-перше, нормативний характер, що дозволяє регламентувати поведінку учасників адміністративної процедури відповідно до законодавчих норм. По-друге, йдеться про спрямованість на прийняття адміністративного акту з метою забезпечення ефективної реалізації прав осіб та уникнення їх порушення.

3. Комплексне дослідження допомогло здійснити класифікацію типів адміністративних процедур. Класифікаторами для такого поділу є: (1) характер адміністративної справи (наявність конфлікту); (2) спрямованість діяльності

адміністративних органів; (3) визначення ініціатора адміністративно-процедурних відносин; (4) розуміння сутності впливу на суб'єкта адміністративних правовідносин; (5) системи проведення адміністративної процедури (рівень урегульованості); (6) функціональне призначення адміністративної процедури.

4. Для належної реалізації своїх повноважень адміністративний орган має використовувати ефективний інструментарій у ході своєї діяльності. Одним із таких інструментів якраз і є адміністративний акт.

Сучасне розуміння адміністративного акту призводить до його тлумачення як рішення або юридично значущої дії, яка має індивідуальний характер. Відтак, таке визначення дозволяє краще зрозуміти юридичну природу адміністративного акту.

У ході дослідження визначено схожі підходи до розуміння адміністративного акту в зарубіжних державах. Так, у Німеччині під адміністративним актом розуміють будь-яке рішення або дію з боку адміністративних органів для врегулювання конкретної ситуації. В Албанії – це будь-яке письмове рішення державного органу в односторонньому порядку, прийняте під час виконання публічних функцій одній або кільком окремо визначеним особам, яке створює, змінює або припиняє правові відносини. У Греції – це основний засіб здійснення діяльності адміністративного органу, яка встановлює права та покладає обов'язки на осіб.

Адміністративний акт є інструментом діяльності адміністративного органу. Він є одностороннім та має негайну юридичну силу, а також владно регулює права та обов'язки зазначених у самому акті осіб. Тому коли ми говоримо про адміністративний акт, завжди йдеться про те, що він адресований конкретній особі (особам).

5. Здійснено класифікацію адміністративних актів за різними критеріями. За змістом адміністративні акти поділено на матеріальні та процесуальні.

За характером наслідків для особи адміністративні акти поділяються на обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні).

Зважаючи на коло зобов'язаних осіб, запропоновано розрізняти акти *ad rem*, які зобов'язують власників конкретної речі, та *ad personam*, які зобов'язують певне коло осіб.

6. Адміністративний акт може бути прийнято у письмовій формі (український законодавець розрізняє усну та паперову форму письмового адміністративного акту) або усній формі.

Визначено, що у Польщі рішення адміністративного органу, які учасники провадження можуть оскаржити в порядку адміністративного оскарження або звернутись до адміністративного суду, виносяться виключно у письмовій формі.

7. У ході роботи досліджено принципи процедури прийняття адміністративних актів. Проаналізовано ті принципи, які закріплені у статті 4 ЗУ «Про адміністративну процедуру», а саме: принцип верховенства права, принцип рівності перед законом, принцип обґрунтованості, принцип неупередженості адміністративного органу, принцип добросовісності та розсудливості, принцип пропорційності, принцип відкритості, принцип своєчасності та розумного строку, принцип ефективності, презумпцію правомірності дій та вимог особи, принцип офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та гарантування ефективних засобів правового захисту.

Прийняття адміністративного акту має відбуватись з використанням повноважень та відповідно до мети, для реалізації якої таке повноваження надано. Мета визначається у тексті закону або має впливати з його цілей. Зловживання повноваженнями означає їх недобросовісне використання з протиправними мотивами та зі спотвореним тлумаченням мети. У разі невідповідності законній меті адміністративні акти мають набувати статусу «*ultra vires*», тобто за межами повноважень.

Встановлено, що забезпечення балансу між негативними наслідками, що можуть виникнути через прийняття адміністративного акту для прав, свобод або законних інтересів осіб, та переслідуваною метою є безпосереднім обов'язком адміністративного органу.

Принцип обґрунтованості передбачає, що адміністративний орган повинен уникати формулювання недостатньо обґрунтованих висновків, які базуються на припущеннях, а не на конкретно встановлених даних. Обґрунтування також означає, що адміністративний орган зобов'язаний застосувати норми матеріального права до визначених фактів, приймаючи адміністративний акт.

Досліджуючи принцип неупередженості, проаналізовано Кодекс адміністративної поведінки Польщі та наведено підстави, які унеможливають участь публічного службовця в адміністративному провадженні. Серед таких підстав, наприклад, наявність правових відносин із одним із учасників адміністративного провадження, якщо внаслідок цього прийнятий адміністративний акт може вплинути на права та обов'язки іншого учасника адміністративного провадження.

Принцип пропорційності передбачає, зокрема, що негативні наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок прийняття адміністративного акту мають бути значно меншими, ніж ті, що могли б виникнути у разі відсутності такого акту.

Акцентується увага на тому, що право бути вислуханим під час адміністративного провадження є вимогою поваги до людської гідності та дає можливість реалізувати право на представлення своїх інтересів. З іншого боку зміст цього права передбачає, що адміністративний орган має поінформувати та проконсультувати учасника адміністративного провадження щодо самого провадження та щодо його прав та обов'язків.

8. Визначено, що у Кодексі адміністративного провадження Польщі закріплено принцип взаємодії адміністративних органів. У ЗУ «Про адміністративну процедуру» цей принцип прямо не визначено у статті 4, проте стаття 26 українського закону визначає можливість отримати допомогу від іншого адміністративного органу у порядку адміністративної взаємодопомоги.

Досліджено принципи, які закріплено у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію. Охарактеризовано принцип правової визначеності, принцип участі та принцип поваги до приватності.

Принцип правової визначеності передбачає, що адміністративні органи не можуть вживати ретроактивних заходів. Таке положення співвідноситься із положенням частини 1 статті 58 Конституції України, яка передбачає, що закони не можуть мати зворотної дії в часі за винятком ситуацій, коли вони пом'якшують чи скасовують відповідальність особи. Відповідно до принципу участі адміністративні органи надають особам можливість брати участь у підготовці та прийнятті адміністративних рішень, які зачіпають їхні права чи інтереси. Принцип поваги до приватності передбачає, що адміністративні органи мають поважати конфіденційність особи, здійснюючи обробку персональних даних.

Встановлено, що у гендбуці Ради Європи «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами» принципи поділено на дві категорії: (1) основні принципи та (2) процедурні принципи.

Перша категорія включає принципи: законності, рівності перед законом, відповідності законним цілям, пропорційності, об'єктивності та неупередженості, захисту законної довіри та наданих прав, відкритості.

Друга категорія включає такі принципи: доступу до державних послуг, право бути почутим, представництва та допомоги, термінів, повідомлення, викладення причин та зазначення способів правового захисту, виконання адміністративних актів.

9. Можна стверджувати, що доктринальне розуміння стадій прийняття адміністративного акту та стадії, які закріплені у ЗУ «Про адміністративну процедуру» є фактично тотожними. Відмінності полягають у тому, що у доктрині сформовано підхід, відповідно до якого прийнято виділяти лише чотири стадії прийняття адміністративних актів (початок адміністративного провадження, підготовка справи до розгляду та вирішення, розгляд справи та прийняття рішення, адміністративне оскарження). Натомість у ЗУ «Про адміністративну процедуру» стадії більше деталізовано та структуровано: виокремлено стадії ініціювання адміністративного провадження, початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, дослідження обставин справи та збирання доказів,

розгляд та вирішення справи, проведення слухання у справі, адміністративне оскарження. При цьому останні дві стадії не є обов'язковими.

10. Визначено відмінності щодо обов'язкових елементів заяви особи у разі, якщо вона ініціює адміністративне провадження, у таких державах як Україна, Чехія, Словаччина, Польща та Румунія.

У заяві особи зазначаються такі відомості: найменування адміністративного органу (обов'язково для України), ім'я особи (обов'язково для усіх досліджених держав), контактні дані особи (обов'язково для України, Чехії та Румунії), адреса місця проживання (обов'язково для усіх держав, крім Словаччини), дата народження (обов'язково для Чехії), зміст вимоги заявника (обов'язково для усіх держав), дата складення заяви (обов'язково для України), підпис особи (обов'язково для України, Польщі та Румунії).

Можемо стверджувати, що у контексті розуміння засобів доказування в адміністративному провадженні в Україні, Чехії, Словаччині, Польщі та Румунії існують спільні та відмінні риси. Встановлено, що процедурні закони цих держав до засобів доказування відносять (1) пояснення учасників адміністративного провадження, (2) документи, (3) висновки та пояснення експертів, (4) пояснення свідків.

Відмінності у засобах доказування полягають у тому, що в Україні до засобів доказування додатково віднесено дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів, результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі та речі. У Румунії натомість засобом доказування в адміністративному провадженні також може бути «будь-яка інформація». Це певним чином корелюється з такими засобами доказування в Україні як дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів та результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі. У Чехії та Словаччині засобами доказування вважаються дані, які можна отримати внаслідок проведення огляду (візуального огляду – в Польщі).

11. У певних випадках вирішення адміністративної справи може статися у разі «мовчазної згоди». Це ситуації, коли адміністративний орган мав можливість відмовити особі, але не зробив цього протягом визначеного законом часу. Відповідні положення закріплені у статті 58 ЗУ «Про адміністративну процедуру». Такі ж положення закріплені і в польському законодавстві.

12. Приймаючи рішення, адміністративний орган має чітко проаналізувати підстави рішення та обміркувати правові норми, на які він при цьому посилається. Адміністративний орган також має розглянути пояснення/заперечення учасників провадження та оцінити докази. У разі, якщо адміністративний орган не взяв до уваги пояснення/заперечення учасників провадження, то приймаючи адміністративний акт, він має відповісти на питання «чому»?

13. У Польщі деяким категоріям осіб під час проведення слухання у справі дозволяється брати участь за допомогою технічних засобів. Це, наприклад, стосується осіб, які позбавлені волі. Відповідна норма у польському законодавстві забезпечує реалізацію принципу рівності перед законом та сприяє недискримінації учасників адміністративного провадження.

Враховуючи польський досвід, пропонуємо доповнити главу 5 ЗУ «Про адміністративну процедуру» нормою про додаткові гарантії забезпечення участі осіб під час проведення слухання у справі у разі, якщо особа перебуває в іншому населеному пункті поза межами юрисдикції адміністративного органу. Зокрема, пропонується розширити положення частини 2 статті 67 ЗУ «Про адміністративну процедуру» та надати особі можливість брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції.

Виявлено, що якщо поведінка особи під час проведення слухання у справі є неналежною, то на таку особу можуть накласти штраф після попереднього попередження та видалення з місця проведення засідання. Така норма закріплена польським законодавцем. У Чехії адміністративний орган також може накласти штраф на особу, якщо вона: (1) не з'явиться на виклик адміністративного органу без поважної причини, (2) якщо вона порушує порядок, незважаючи на попереднє

попередження з боку адміністративного органу, (3) якщо вона не виконує вказівок офіційної особи. В Україні натомість передбачено тільки усне попередження та видалення за повторне порушення.

Враховуючи польський та чеський досвід, пропонується внести зміни до ЗУ «Про адміністративне провадження» та викласти положення частини 9 статті 67 цього закону у такій редакції:

«9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання та/або накладення на неї штрафу».

14. У контексті адміністративного оскарження вважаємо, що у законі потрібно розрізнити підстави, які дають можливість оскаржити адміністративний акт. Так, пункт 1) частини 1 статті 79 ЗУ «Про адміністративну процедуру» говорить про те, що такою підставою є порушення або можливе порушення прав, свобод чи законних інтересів особи внаслідок прийняття адміністративного акту. Але, на нашу думку, якщо йдеться про грубе порушення приписів правових норм або якщо це очевидно з матеріалів справи, а пояснення від учасників провадження не потрібні, то має йтися не про тридцять календарних днів, а про скорочену процедуру перегляду справи за скаргою.

Відтак пропонуємо доповнити положення статті 34 ЗУ «Про адміністративну процедуру» абзацом другим у такій редакції:

«Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати п'ятнадцяти календарних днів, якщо адміністративний акт є явно протиправним».

15. Досліджено підстави дострокового припинення дії адміністративного акту. Відповідно до румунського законодавства такими підставами є скасування, анулювання, відкликання, призупинення, зміна або доповнення адміністративного акту. Польський законодавець передбачає, що дострокове припинення можливе у разі скасування чи зміни адміністративного акту. Український законодавець до таких підстав відносить скасування та відкликання.

16. Здійснено порівняльний аналіз підстав, які призводять до нікчемності адміністративного акту. У Чехії такою підставою є прийняття адміністративного акту адміністративним органом, який немає компетенції для прийняття такого акту. Інші підстави – внутрішня суперечливість положень адміністративного акту, юридична чи фактична неможливість виконання рішення адміністративного органу, наявність інших недоліків, що унеможливають виконання адміністративного акту.

Український законодавець до таких підстав відніс такі: (1) відсутність в адміністративному акті інформації про адміністративний орган, який його прийняв, (2) недотримання стандартизованої форми адміністративного акту, (3) відсутність компетенції в адміністративного органу для прийняття адміністративного акту, (4) для виконання адміністративного акту потрібно вчинити злочин, (5) адміністративний акт неможливо виконати з об'єктивних підстав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Baillyn B., Dallek R., Davis D., Donald D., Thomas J. The Great Republic: a History of the American People: 1820 to 1920. Boston: Cengage Learning. 608 p.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Голос України*. 1996. № 128.
3. Administrative Procedure Act. 1946. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>
4. Administrative Procedure Act. Report of the Committee on the Judiciary House of Representatives on S. 7 A Bill to Improve the Administration of Justice by Prescribing Fair Administrative Procedure. 1980. URL: <https://coast.noaa.gov/data/Documents/OceanLawSearch/House%20Report%20No.%2079-1980.pdf>
5. Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). 1976. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/07/009/0700910.pdf>
6. The importance of a Law on Administrative Procedure for citizens in general and for local self-government in particular, based on the German example. Public Administration Reform portal. 2023. URL: <https://u-lead.org.ua/en/news/118>
7. Administrative Procedure Act (434/2003). Ministry of Justice, Finland. 2003. URL: <https://legislationline.org/sites/default/files/documents/69/FINLAND%20Administrative%20Procedure%20Act%202003%20ENG.pdf>
8. Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. дис. докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 30 с.
9. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2011. 230 с.

10. Гвоздева А.Н. Індивідуальні адміністративно-правові акти: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. Кіров, 2009. 216 с.
11. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права. *Адвокат*. 2000. № 2. С. 49-58.
12. Гончарук С.Т., Белкін Л.П. Трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 1. С. 62-67.
13. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
14. Introduction (History, Purpose of the Review and Classification of Administrative Acts, Definition of an Administrative Authority). France. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. 2024. URL: <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>
15. Закон про адміністративну процедуру Естонії від 6 червня 2001 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В.П. Тимощук. К.: Факт, 2003. С. 352-388.
16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Том 1. Загальна частина / ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
17. Саєнко С.І. Адміністративно-правове нормотворення в США: суб'єкти, процедура, гласність і доступність. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 3. С. 209-218.
18. Хворотянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. Міністерство юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738
19. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 60-64.
20. Галіцина Н.В. Сучасні підходи до розуміння адміністративної процедури та її різновиди. *Retrospection and modern European approaches to*

jurisprudence: Collective monograph. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2021. С. 1-27.

21. Вовк Д. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права в Україні. *Право України*. 2003. № 11. С. 51-55.

22. Гаєвський Б.А., Ребкало В.А. Культура державного управління: організаційний аспект. Київ, 1998. 144 с.

23. Голосніченко І.П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 17-20.

24. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник. К.: ГАН. 2003. 256 с.

25. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977. URL: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>

26. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-80-2-concerning-the-exercise-of-discretionary-powers-by-administ/1680a43b39>

27. Recommendation No. R (87) 16 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons. Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>

28. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами—приватними особами. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 5 вересня 2001 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf

29. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Book III – Single Case Decision-Making. 2014. URL: https://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf
30. Маркова О. Regarding the Concept of “Administrative Procedure”. *Jurnalul Juridic Național: Teorie Și Practică*. 2019. №6. С. 63-65.
31. Кононов П.І. Адміністративний процес: підходи до визначення поняття та структури. *Держава і право*. 2001. № 6. С. 16–24.
32. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Донецьк, 2002. 171 с.
33. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний підхід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. №5. С. 117-119.
34. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 60-67.
35. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
36. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1(7). С. 60-67.
37. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. Київ: Літера ЛТД, 2001. 320 с.
38. Бахрах Д.Н. Адміністративне право. БЕК, 1996. 301 с.
39. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право (Загальна частина). Харків: НЮА України, 1997. 137 с.
40. Державне управління: теорія і практика. / за заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

41. Оприлюднено звіт про виконання Україною рекомендацій GRECO. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/oprylyudneno-zvit-pro-vykonannya-ukrayinoyu-rekomendatsij-greco/>
42. Асоціація правників України. Закон про адмінпроцедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805>
43. Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 221 с.
44. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Кабінет Міністрів України. 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>
45. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
46. Про адміністративну процедуру: закон України від 17 лютого 2022 року. № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 123.
47. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.
48. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Голос України*. 2005. № 158.
49. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 05 квітня 2007 року № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст.389.
50. Про соціальні послуги: закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 18. Ст.73.

51. Гаріфуллін М.В. Вирішальна роль принципів адміністративної процедури в забезпеченні ефективного регулювання адміністративних актів. *Аналітично-порівняльне право*. 2024. № 1. С. 366-374.

52. Постанова Верховного Суду від 23 червня 2023 року у справі № 160/6214/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111785905>

53. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964901>

54. Ухвала Верховного Суду від 30 січня 2024 року у справі № 420/3179/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116681146>

55. Перепелюк А.М. Природа правозастосування як елемента правової системи. *Держава і право*. 2011. № 53. С. 59-64.

56. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник [для юрид. факультетів та факультетів міжнар. відносин]. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

57. Болочан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Запорізький національний університет. 2017. 38 с.

58. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України [автори-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда]. К.: Факт, 2003. 536 с.

59. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

60. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303>

61. Rosenblom D.H., Kravchuk R.S., Clerkin R.M. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 9th edition. Routledge. Taylor & Francis Group. New York and London. 2022. 660 p.

62. Гончарук С.Т., Гурченко О.Ю. Форми публічного адміністрування: поняття і зміст. *Сучасне право в епоху соціальних змін: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф.* 26 лютого 2021 р. Київ Т.1. С. 157-159.

63. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Національний авіаційний університет. Київ. 2020. 431 с.

64. Александрова Н. В. Класифікація правових актів управління / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К.: Факт, 2003. С. 147–160.

65. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. *Українське право*. 2006. № 1. С. 15–23.

66. Маркова О.О. Щодо поняття «адміністративний акт»: порівняльно-правовий підхід. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 13. С. 124-130.

67. Левандовські А. Значення адміністративного акту як форми управлінської дії в адміністративному праві німеччини. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 49-57.

68. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>

69. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

70. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.

71. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд ; наук. ред.: Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимощук. Вид. 2-ге, перероб. та допов. Київ : К.І.С., 2009. 523 с.

72. Конституція Французької Республіки. Прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р. Харків: Право 2015. 68 с.
73. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.
74. Турчак А. М. Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2020. № 4. С. 6.
75. Бойко І. Предмет регулювання та сфера дії закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4 (39). С. 17-33.
76. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
77. Zákon správní řád 500/2004 Sb ze dne 24. června 2004. URL: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225499/z500_2004.pdf/f5f79625-2959-17ec-d768-20268523d31c
78. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [автор-упорядник О. А. Банчук]. К. : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
79. Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 року, постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014>
80. Кобалевський В. Радянське адміністративне право / Кобалевський В. Харків: Юриздат, 1929. 487 с.
81. Мельниченко Б.Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2021. Том 32 (71). № 1. С. 57-62.
82. Мельник Р.С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. № 162. С. 93-115.

83. Мілієнко О.А. Визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав. *Правові новели*. 2020. № 11. Т. 2. С. 67-71.

84. Лавренко А.І. Законодавчі новели щодо визнання протиправним адміністративного акта. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції «Реалізація прав людини у діяльності правоохоронних органів», Криворізький навчально-науковий інститут ДонДУВС, 26 травня 2023 р. С. 105-108.

85. Семьоркіна О. М. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства. Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: зб. наук. праць. К.: Київський регіональний центр Академії правових наук України, ООО «АДЕФ-Україна», 2003. С. 36–41.

86. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. К., 1977. 775 с.

87. Prawo administracyjne Formy działania administracji – akt normatywny i akt administracyjny. Uznanie administracyjne i milczące załatwienie sprawy. 24 p. URL: <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Formy%20dzia%C5%82ania%20administracji%20-%20akt%20normatywny%20i%20akt%20administracyjny.pdf>

88. Vranckx A. Administratieve rechtshandelingen in Adm. Lex., Brugge, Die Keure, 1961, nr. 5.

89. Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore. Në mbështetje të neneve 78 dhe 83 pika 1 të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave. https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2013/01/Ligji_P%C3%8BR_ORGANIZIMIN_DHE_FUNKSIONI_MIN_E_ADMINISTRAT%C3%8BS_SHTET%C3%8BRORE.pdf

90. Έννοια και διακρίσεις της διοικητικής πράξης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 03/04 και 24/04/2023). URL:

<https://www.prevedourou.gr/%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE/>

91. Якимов А. Ю. Адміністративно-юрисдикційний процес і адміністративно-юрисдикційна процедура. *Держава і право*. 1999. № 3. С. 5–10.

92. Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). 1996. 31 с.

93. Кобалевський В. Радянське адміністративне право / Кобалевський В. Харків: Юриздат, 1929. 487 с.

94. Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія. Київ: Четверта хвиля, 2015. 320 с.

95. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. Київ: Літера ЛТД. 2001. 320 с.

96. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: Наказ Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 року № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15#Text>

97. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 446 с.

98. Закон про адміністративну процедуру ФРН ; текст станом на 5 травня 2004 р. / Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. К., 2006. С. 34–84.

99. Бахрах Д. Н. Адміністративне право: підручник для вузів. Видавництво БЕК, 1997. 368 с.
100. Галіцина Н.В. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування. *Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції*: колективна монографія / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. 868 с.
101. Битяк Ю. П. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 94–103.
102. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. Х.: Консум, 2003. 473 с.
103. Куйбіда Р.О. Проблеми адміністративного договору у законодавстві, теорії на практиці. *Право України*. 2009. № 3. С. 76–86.
104. Адміністративне право: підручник / [за ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. Юрист, 1999. 728 с.
105. Кисіль Л. Є. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур. *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. К., 2002. Вип. 13. С. 269–275.
106. Про державну службу: закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
107. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф./ Кол.авт.; За заг.ред. В.Б. Авер'янова. Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. Держ. Ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.
108. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

109. Мілієнко О.А. Дострокове припинення адміністративних актів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020 № 48. С. 41-44.

110. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Посібник для публічних службовців. Київ, 2024. 76 с.

111. Codul de procedură administrativă al României. Parlamentul României. URL: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2012/12/Proiect-COD-procedura-administrativa.pdf>

112. Мандюк О.О. Чинність та дія індивідуальних адміністративних актів: розмежування понять. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 119–123.

113. Турчак А.М. Чинність адміністративного акту: умови та правила. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 248-253.

114. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с.

115. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>

116. Кодекс України про адміністративні правопорушення 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>

117. Сорочкін О., Школик А., Жукровський Я. Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Львів: «Друкарські куншти», 2005. 32 с.

118. Про ліцензування видів господарської діяльності: закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>

119. Про звернення громадян: закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

120. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

121. Kodeks postępowania administracyjnego: Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

122. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу. Юрінформцентр, 1998. 798 с.

123. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

124. Перепелюк В. До питання про природу процедур розгляду звернень громадян. Адміністративне право в контексті європейського вибору України : зб. наук. праць. К. : Міленіум, 2004. С. 168–171.

125. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 52 с.

126. Авер'янов В.Б. Основні напрямки реформування адміністративного права. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С.Шемшученка: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. С. 396.

127. Шемшученко Ю. С. Законність. Великий енциклопедичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ. 2007. С. 274–275.

128. Положення про адміністративні суди ФРН / [пер. неофіційний]. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Авторі-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. С. 260–313.

129. The administration and you Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/1680700263>

130. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ, 2015. 568 с.

131. Reynolds P. Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials. *Public Law*. Vol. 2011. P. 330–352.

132. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 24–28.

133. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-ongood-administration/16809f007c>

134. Bălan E., Troanță D., Varia G. Non-Discrimination: From European Standards of Good Administration to National Implementation. A Case-Study of the Romanian Public Sector. *International Journal of Business and Social Science*. 2012. № 3 (9). P. 82-90.

135. Batalli M., Fejzullahu A. Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior. *Pécs Journal of International and European Law*. 2018. № I. P. 26-35.

136. Савчин М.В. Чотири вершини трансформацій: ефективність правового регулювання економічних інституцій. *Право України*. 2021. № 4. С. 89-134.

137. Євтошук Ю.О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень). Університет економіки та права «КРОК», Київ. 2015. 214 с.

138. Бойко І. В., Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури як маркери її змісту. The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectations: Collective monograph. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2021. 594 p.

139. Школик А. Принцип офіційного дослідження та його особлива роль для адміністративної процедури. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Випуск 69. С. 81–89.
140. Základní zásady činnosti správních orgánů. Moderní obec: website. URL: <https://moderniobec.cz/zakladni-zasady-cinnosti-spravnich-organu-2/>
141. Zákon o správnom konaní (správny poriadok): z 29. júna 1967. 71/1967 Zb. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1967/71/>
142. Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. К. : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2012. 543 с.
143. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. / Уклад. В. П. Марчук. К.: МАУП, 2003. 128 с.
144. Овчарук С.С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: Монографія / С.С. Овчарук; за заг. ред. В.І. Курила. К.: НУБіП України, 2014. 355 с.
145. Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. С. 121.
146. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: Поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. № 32. Т. 3. С. 13-14.
147. Smreková L. Sankciovanie v správnom konaní. 2013. PhD Thesis. AMBIS University, Banking Institute/College of Banking SK.
148. Tóthová D. Rozhodnutia v správnom konaní. 2011. PhD Thesis. AMBIS vysoká škola, as, Bankovní institut vysoká škola SK.
149. Martinovičová Z. Riadne opravné prostriedky v správnom konaní. 2011. PhD Thesis. AMBIS vysoká škola, as, Bankovní institut vysoká škola SK.
150. Majzel F. Priebeh správneho konania a vydanie rozhodnutia v správnom práve. 2010. PhD Thesis. AMBIS vysoká škola, as, Bankovní institut vysoká škola SK.

151. Jakab R., Seman T., Jančát L. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020. 208 s.
152. Sobihard J. Správny poriadok – komentár. Piate prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION spol. s r. o., 2011. 31 s.
153. Horvat M. Právoplatnosť správneho rozhodnutia v krajinách v4204. Právoplatnosť správnych rozhodnutí–právna istota vs. legalita. 2018. 80-88 s.
154. Cătană E. L. Modernizarea dreptului administrativ în era transformării digitale. Actul administrativ electronic. *Revista de Drept Public*. 2019. № 4. P. 15-26.
155. Bostan I., Tănase O. Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări. Abordări moderne privind drepturile patrimoniale. 2022. P. 154-166.
156. Puie O. Formalitati Procedurale pentru Adoptarea Actelor Administrative de Catre Autoritatile Administratiei Publice Locale. *Pandectele Romane*. 2009. P. 39.
157. Băeșu M. et al. Proceduri administrative necontencioase. *Revista de Drept Public*. 2021. № 4. P. 103-111.
158. Adamiak B. Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi. *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym–refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*. 2020. № 169. P. 97-106.
159. Zaborniak P. Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*. 2008. № 3 (12). S. 42-71.
160. Dzierżon G. Nieskuteczność aktu administracyjnego (kan. 38 KPK). *Prawo Kanoniczne*. 2016. № 59.3. S. 19-30.
161. Staniszevska L. Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego. *Studia Prawa Publicznego*. 2018. № 2 (22). S. 49-78.

162. Podleśny M. Zakaz przesłuchiwania osoby niezdolnej do Spostrzegania i komunikowania swoich spostrzeżeń w Polskim postępowaniu administracyjnym. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2017. № 4 (20). P. 3-7.

163. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 214 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Гаріфуллін М.В. Наукові дефініції й практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт»: вітчизняний та закордонний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 395-401. DOI : <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-1-395-401>.
2. Гаріфуллін М.В. Вирішальна роль принципів адміністративної процедури в забезпеченні ефективного регулювання адміністративних актів. *Аналітично-порівняльне право*. 2024. № 1. С. 366-374. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.65>.
3. Garifullin Maksym. On the question of legal regulation of administrative procedures on the example of foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. Issue 6. 2023. P. 16-19. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2023.6.3>.
4. Гаріфуллін М.В. Відповідність політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. № 6. Т. 1. 2022. С. 74-80. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.10>.
5. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Інститут державно-приватного партнерства в Україні: окремі аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2021. С.173-179. DOI: [10.31733/2078-3566-2021-4-173-179](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-4-173-179).
6. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 2. 2022. С. 51-57. DOI: [10.31733/2078-3566-2022-2-51-57](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-2-51-57).

7. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Роль державних та недержавних інститутів у процесах соціальної адаптації вимушених переселенців в Україні. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2022. № 1 (3). С. 82-90. DOI: <https://doi.org/10.32366/2709-9261-2022-3-1-82-90>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Пайда Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Об'єктивні ознаки адміністративних правопорушень правил дорожнього руху. Наукове сьогодні: ювілейний збірник, присвячений 60-річчю природничо-географічного факультету МДПУ імені Богдана Хмельницького / за ред. Л. М. Донченко, І. А. Арсененко, С. В. Гришко, С. І. Пачева, Л. І. Полякової, Я. В. Попенка, А. А. Проценка. Мелітополь: МДПУ імені Богдана Хмельницького, 2021. С. 260-267.

2. Гаріфуллін М.В. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур. Закарпатські правові читання. Трансформація національних правових систем країн Центральної та Східної Європи в умовах сучасних викликів: Матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 28–29 квітня 2022 р. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 162-164.

3. Гаріфуллін М.В. Проблематика правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів. Наукове сьогодні: стан та перспективи регіональних досліджень: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 18 листопада 2022 р.) / за ред.: Л. І. Полякової, Ю.Ю. Козара, С.В. Гришко, О.В. Непші, А.А. Проценка, А.М. Крилової. Запоріжжя: МДПУ імені Богдана Хмельницького, 2022. С. 191-194.

4. Гаріфуллін М. В. Поняття «адміністративний акт» в Європейському законодавстві. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Інтеграція українських наукових досліджень в міжнародний простір: регіональний аспект», присвяченої 100-річчю Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана

Хмельницького (м. Запоріжжя, 21 квітня 2023 р.) / Уклад.: Л.І. Полякова. А.М. Крилова, С.В. Гришко, Ю.Ю. Козар, О.В. Непша, А.А. Проценко, Т.Є. Христова. Запоріжжя: ФОП Однорог Т.В., 2023. С. 108-109.