

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**Верховний Суд  
Проект Європейського Союзу  
«Підтримка комплексної реформи державного управління  
в Україні» (EU4PAR)  
Проект Європейського Союзу «Право-Justice»**

**ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»  
ПРИ ВИРІШЕННІ АДМІНІСТРАТИВНИМИ  
СУДАМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ:  
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНІ  
ПРОБЛЕМИ**

**Збірник тез  
за матеріалами Всеукраїнського круглого столу  
12 грудня 2024 р.**

**Електронне наукове видання**



**Харків – 2025**

*Рекомендовано до поширення через мережу Інтернет  
кафедрою адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 7 від 4.02.2025 р.)*

### **Редакційна колегія**

**Лученко Д. В.** – д-р юрид. наук, проф.;  
**Бойко І. В.** – канд. юрид. наук, доц.;  
**Соловейова О. М.** – канд. юрид. наук, доц.

**Застосування** Закону України «Про адміністративну процедуру» при З 36 вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми : збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу (12 грудня 2024 р.). – Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. – 84 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>.

ISBN 978-617-8198-12-1

У збірнику представлено тези доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу «Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми», що відбувся 12 грудня 2024 р. в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого, присвячені питанням сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», змістовного наповнення базових категорій адміністративної процедури й адміністративного судочинства (адміністративна справа, суб'єкт владних повноважень, адміністративний орган, адміністративний акт, індивідуальний акт) та їх порівняльно-правовий аналіз та практичним проблемам застосування ЗАП при розгляді адміністративними судами окремих категорій адміністративних справ.

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

Відповідальність за зміст поданого матеріалу несе його автор.

**УДК [342.9:347.998.85](477)(082)**

## ЗМІСТ

<b><i>Балакарєва Ірина</i></b> Компетенція адміністративного органу .....	5
<b><i>Бевзенко Володимир</i></b> Загальна адміністративна процедура: передні міркування та перший досвід впровадження .....	7
<b><i>Бойко Ірина</i></b> Принципи адміністративної процедури як критерії перевірки судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень .....	13
<b><i>Георгієвський Юрій, Щербакова Ольга</i></b> Проблеми застосування принципів адміністративної процедури при проведенні державного фінансового аудиту .....	18
<b><i>Зима Олександр</i></b> Нікчемність адміністративного акта – проблеми правозастосування .....	23
<b><i>Ковтун Марина</i></b> Щодо питання запровадження адміністративної процедури у діяльності самоврядних організацій в Україні .....	28
<b><i>Семененко Марина</i></b> Проблеми застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» у судовій практиці адміністративних судів .....	32
<b><i>Соларьова Дар'я</i></b> Захист прав та інтересів особи, які порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю ТЦК та СП .....	37
<b><i>Соловйова Ольга</i></b> Критерії перевірки адміністративним судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та принципи адміністративної процедури.....	39
<b><i>Сьоміна Валентина</i></b> Дія процедурного законодавства у діяльності Державної міграційної служби України .....	45
<b><i>Таран Максим</i></b> Доказування за Законом України «Про адміністративну процедуру» і Кодексу адміністративного судочинства України: порівняльно-правовий аналіз .....	49

**Тимощук Віктор**

Актуальні питання впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» ..... 52

**Хлібороб Наталія**

Адміністративний акт як предмет розгляду в адміністративному судочинстві ..... 58

**Шевчук Оксана**

Процедурні гарантії захисту прав платників податків у Законі України «Про адміністративну процедуру»: теорія, практика, перспективи правореалізації ..... 61

**Шелеп Ірина**

Удосконалення механізму застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» в розрізі правового статусу органів місцевого самоврядування ..... 75

**Школик Андрій**

Удосконалення окремих термінів у Кодексі адміністративного судочинства України ..... 80

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

## **КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ**

Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) визначено поняття «адміністративний орган» [1]. Частина 1 ст. 2 Закону встановлює, що адміністративним органом є орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації. Ключовим питанням для ефективного вирішення адміністративним органом адміністративної справи є вірне визначення його компетенції. Під час ініціювання або початку адміністративного провадження адміністративний орган перевіряє наявність у нього предметної та територіальної компетенції для прийняття рішення з питання, що розглядається.

У Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначається, що компетенція адміністративного органу – це юридичне відображення покладених на орган функцій та відповідальності у статусних (статутних) та спеціальних нормативно-правових актах шляхом закріплення мети, завдань, предметів відання і необхідного для їх реалізації повноважень [2, с. 108]. Іншими словами, компетенція адміністративного органу – це сукупність його прав та обов'язків, визначених законом, які дозволяють йому розглядати і вирішувати певні адміністративні справи у межах визначеної території. Інакше кажучи, це коло питань, якими орган має право займатися, і територія, на якій він здійснює свою діяльність.

У Законі (ст. 21) виокремлюються два види компетенції адміністративного органу – предметна та територіальна. Предметна компетенція полягає в тому, що адміністративний орган має розглядати і вирішувати справи, віднесені до його відання законом, і, як правило, вона пов'язана з функціями, покладеними на цей орган. Предмети відання («предметна компетенція») – елемент компетенції, що визначає коло питань, які законодавством уповноважений вирішувати адміністративний орган [2, с. 111]. Наприклад, відповідно до ст. 81 Закону України «Про пенсійне забезпечення» органами Пенсійного фонду України здійснюється призначення пенсій і оформлення документів для їх виплати; ст. 19-3 Податкового кодексу України визначає функції державних податкових інспекцій – здійснення

сервісного обслуговування платників податків, реєстрація та ведення обліку платників податків та платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, тощо [3; 4].

У той же час у випадку подання особою заяви про розгляд адміністративної справи з порушенням предметної компетенції, така заява має надсилатись за належністю до іншого адміністративного органу згідно зі ст. 44 Закону.

Територіальна компетенція визначає територію, на якій адміністративний орган здійснює свої повноваження. Так, вона може бути обмежена адміністративно-територіальними одиницями (області, райони, міста), межами діяльності підприємств, установ та організацій (зокрема, для комунальних підприємств), та іншими критеріями (за місцем проживання фізичної особи, місцезнаходження юридичної особи, місцем вчинення правопорушення) тощо.

Частини 3 і 4 ст. 21 Закону регламентують правила окреслення територіальної компетенції адміністративного органу. Виходячи із зазначених нормативних положень, їх можна сформулювати наступним чином.

По-перше, визначити, чи закріплено територіальну компетенцію адміністративного органу у спеціальному законі. Наприклад, у справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності суб'єктами владних повноважень будуть застосовуватись положення Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, згідно з положеннями ч. 2 ст. 276 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 80, 81, 121–126 ..., можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників [5].

По-друге, у разі якщо територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи не передбачена іншим законом, – застосовувати положення Закону. Виходячи із цього, буде застосовуватись третє правило – залежно від того, хто ініціює розгляд і вирішення адміністративної справи – особа-заявник чи адміністративний орган.

Так, справа за заявою особи адміністративна справа розглядається й вирішується адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи:

1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місцезнаходження – якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном;

2) за місцезнаходженням нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

Якщо адміністративне провадження ініціює адміністративний орган, то його територіальна компетенція визначається:

1) за місцезнаходженням нерухомого майна – у справах, що стосуються нерухомого майна;

2) за місцем проживання (перебування), місцезнаходження адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження;

3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, – у випадках, якщо неможливо визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи.

Дотримання вказаних правил сприятиме додержанню принципів законності, своєчасності та ефективності адміністративної процедури.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол. : Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf>.

3. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.

4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n645>.

**БЕВЗЕНКО Володимир,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
суддя Касаційного адміністративного суду  
Верховного Суду,  
м. Київ, Україна*

## **ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ПЕРЕДНІ МІРКУВАННЯ ТА ПЕРШИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ**

Публічна влада, яка в Україні уособлена уповноваженими особливими суб'єктами, щодо фізичних, юридичних осіб діє за правилами, у строки, які формалізовані в **адміністративній процедурі**. Саме через адміністративну процедуру у діяльності суб'єктів публічного адміністрування (суб'єктів владних повноважень, адміністративних органів) практично втілюються конституційні приписи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні 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

(ст. 3 Конституції України) [1].

Принципи й загальні правила адміністративної процедури передбачені приписами Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX [2]. Натомість законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 р. № 4017-IX [3], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 р. № 3993-IX [4] ці принципи й загальні правила адміністративної процедури поширені на 213 національних законів (кодексів), які містять у собі норми про адміністративну процедуру в певних адміністративно–правних галузях (зокрема, податковій, митній, фінансовій, публічно–будівельній тощо).

Окремі загальні приписи, інститути адміністративної процедури, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру» чи, так званими, галузевими законами (наприклад, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»), **конкретизовані** в підзаконних нормативних актах. Так, питання формування та організації діяльності комісій з розгляду скарг визначаються адміністративними органами, що утворюють такі комісії, з урахуванням примірного положення про комісію з розгляду скарг, затвердженого Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Примірне положення про комісію з розгляду скарг, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 р. № 420 визначає порядок утворення адміністративним органом комісії з розгляду скарг щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, організаційні та процедурні засади діяльності комісії (п. 1 Примірного положення про комісію з розгляду скарг, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 р. № 420) [2; 7].

Отже, сучасне правне регулювання адміністративної процедури в Україні та його дослідження свідчать про існування **трьох «шарів» такого регулювання**, які застосовуються залежно від виду правовідносин, об'єкту правового регулювання, змісту й виду адміністративної процедури:

1) Закон України «Про адміністративну процедуру» – регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх 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 прийняттям й виконанням адміністративних актів (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру») [2].



Закон України «Про адміністративну процедуру» – засадничий для адміністративної процедури різних адміністративно–правних галузей, передбачає загальнообов'язкові правила здійснення компетенції для усіх без винятку представників публічної адміністрації, описує зміст, стадії, особливості, так званої, Загальної адміністративної процедури;

2) галузеве правне регулювання, яке описує особливості адміністративної процедури певної адміністративно–правної галузі – наприклад, податкової, публічно–будівельної тощо. У публічно–будівельній галузі галузеве правне регулювання зосереджене у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», який встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [5];

3) детальне правне регулювання, яке у конкретній адміністративно–правній галузі ретельно розриває й описує окремий інститут, процедуру чи поняття. Прикладом такого детального правного регулювання може бути Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово–комунального господарства України від 05.07.2011 № 103. Цей Порядок розроблений відповідно до статті 27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» і призначений для використання уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури та іншими суб'єктами містобудування при вирішенні питань забудови присадибних, дачних і садових земельних ділянок (п. 1.1. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово–комунального господарства України від 05.07.2011 № 103) [8].

Безумовно, що кожний з цих трьох «шарів» правного регулювання адміністративної процедури в Україні може містити від одного і більше нормативних актів, які сукупно мають застосовуватися учасниками конкретної адміністративно–правної галузі.

Сукупність нормативних актів трьох «шарів» правного регулювання адміністративної процедури закріплює її засади, розкриває зміст такої процедури, правила, особливості, описує перелік суб'єктів адміністративної процедури, їхню адміністративну правосуб'єктність. Лише сукупно–вичерпна оцінка і застосування усіх нормативних актів трьох «шарів» забезпечуватимуть виважені рішення, дії, бездіяльність адміністративних органів (суб'єктів владних повноважень), які ґрунтуватимуться на приписах чинного національного законодавства й відповідатимуть обставинам поточної справи.

Вихід адміністративного органу (суб'єкта владних повноважень) за межі його дозволеної й належної поведінки – є підставою визнання рішень, дій, бездіяльності цього суб'єкта протиправними й застосування

примусових заходів щодо цих рішень, дій, бездіяльності (скасування, зобов'язання). Наприклад, у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про: визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (п.п. 1–4 ч. 2 ст. 245 КАС України) [10].

Наприклад, в адміністративній справі про визнання протиправною й скасування постанови Управління ДАБК Одеської міської ради, якою юридичну особу визнано винною у вчиненні правопорушення та накладено штраф, Верховний Суд дійшов висновку про відсутність повноважень у заступника керівника виконавчого органу з питань державного архітектурно–будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах наказу про розподіл функціональних обов'язків та посадової інструкції накладати штрафи за правопорушення у сфері містобудівної діяльності у межах та відповідно до вимог, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» через делегування йому такої функції керівником цього органу на підставі внутрішнього розпорядчого акта (наказу про розподіл функціональних обов'язків та/або посадової інструкції) [9].

Отже, адміністративно-процедурному законодавству України (закони України «Про адміністративну процедуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 р. № 4017-IX, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 р. № 3993-IX, іншим адміністративно–процедурним законам, зокрема, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») властиві такі **особливості** [2–5]:

1) Закон України «Про адміністративну процедуру» – засадничий закон, без будь-яких винятків, для всіх представників публічної влади, які на виконання приписів статті 3 Конституції України, розглядають й вирішують адміністративні справи, приймаючи й виконуючи адміністративні акти (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

У масштабах поширення Закону України «Про адміністративну процедуру» на представників публічної влади полягає головна властивість цього Закону – він обов'язковий для усіх представників публічної влади. Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає єдині закономірності (стандарты, є мірилом) поведінки представників публічної влади в адміністративній процедурі;

адміністративна процедура – загальнообов'язкова для всіх представників публічної влади;

2) Закон України «Про адміністративну процедуру» формалізував і упорядковував, так звану, Загальну адміністративну процедуру, принципи й засади якої обов'язкові для адміністративної процедури різних адміністративно–правних галузей (для різних видів Особливої адміністративної процедури);

3) за своєю суттю Загальна адміністративна процедура – це формалізована приписами Закону України «Про адміністративну процедуру» й конкретизована у нормах спеціальних законів послідовна діяльність адміністративних органів щодо прийняття й виконання адміністративних актів (ст.ст. 1, 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

У загальному вимірі Загальну адміністративну процедуру слід вважати засобом (інструментом) забезпечення представниками публічної влади суб'єктивних прав, свобод, інтересів; через адміністративну процедуру фізичні, юридичні особи втілюють свої права, свободи, інтереси, а представники публічної влади, – виконують завдання й функції;

4) конкретизована у нормах спеціальних законів (наприклад, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово–комунального господарства України від 05.07.2011 р. № 103) адміністративно–правних галузей Загальна адміністративна процедура набуває властивостей Особливої адміністративної процедури;

5) Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює засади (принципи) здійснення адміністративної компетенції адміністративними органами; цей Закон – «рамковий» і зобов'язує суб'єктів публічної влади, дотримуючись загальних принципів адміністративної процедури, діяти у межах адміністративно–правних галузей, Особливої адміністративної процедури;

6) представники публічної влади Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовують субсидіарно у поєднанні з іншими адміністративно–процедурними законами й підзаконними нормативними актами (наприклад, із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», Порядком видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово–комунального господарства України від 05.07.2011 р. № 103), які «зберігають» особливості їхнього правного регулювання у адміністративно–правних галузях (наприклад, у публічно–будівельній

галузі), у певних видах Особливої адміністративної процедури (наприклад, у процедурі видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки);

7) мова і зміст адміністративно-процедурних законів, підзаконних нормативних актів викладено мовою Закону України «Про адміністративну процедуру»;

8) приписами Закону України «Про адміністративну процедуру», Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 р. № 4017-ІХ передбачено, що рішення, дії, бездіяльність адміністративного органу оскаржуються до адміністративного суду.

Приписи законів України «Про адміністративну процедуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 р. № 4017-ІХ про оскарження рішень, дій, бездіяльності адміністративного органу до адміністративного суду пов'язані зі ст. 125 Конституції України й п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Так, з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно–правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України). Публічно–правовий спір – спір, у якому (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України):

– хоча б одна сторона здійснює публічно–владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-ІХ. *Голос України*. 14.11.2024. № 168.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин : Закон України від 08.10.2024 р. № 3993-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2024. № 102. Ст. 6501.

5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

6. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.

7. Примірне положення про комісію з розгляду скарг : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 р. № 420. *Офіційний вісник України*. 16.05.2023. № 47. С. 151. Ст. 2572.

8. Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки : затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 р. № 103. *Офіційний вісник України*. 12.08.2011. № 59. С. 340. Ст. 2391.

9. Постанова судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22.10.2024 р., справа № 420/3179/22, адміністративне провадження № К/990/28471/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522345> (дата звернення 29.12.2024).

10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.

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

## **ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК КРИТЕРІЇ ПЕРЕВІРКИ СУДОМ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

Суд, розглядаючи публічно-правовий спір, оцінює оскаржуване рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень. У ч. 2 ст. 2 КАС України закріплені критерії, якими користується суд під час перевірки актів публічної адміністрації. Отже, суд має з'ясувати, чи прийняті рішення, вчинені дії чи допущена бездіяльність відповідають певним вимогам. Вимоги, закладені у КАС як критерії перевірки, по суті є принципами адміністративної процедури, яких мають дотримуватися органи влади у своїй діяльності.

Перш за все, суд перевіряє **законність** рішень і дій суб'єктів

владних повноважень. Така вимога до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування закріплена у конституційних положеннях. Треба звернути увагу також і на той факт, що вимога законності складається, фактично, з трьох відносно самостійних її складових, які більш повно розкривають зміст законності. Вони впливають із положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, де зазначено, що суб'єкти владних повноважень мають діяти 1) **на підставі** (має існувати нормативно-правовий акт, який уповноважує відповідного суб'єкта на прийняття відповідного рішення чи вчинення дії), 2) **у межах повноважень** (тобто з дотриманням вимог щодо компетенції – предметної, територіальної та функціональної), 3) **у спосіб** (відповідно до встановленої у нормативно-правових актах процедури діяльності), що визначені Конституцією та законами України. Порушення хоча б однієї з названих вимог буде означати порушення законності.

Важливо забезпечити законність і при реалізації суб'єктом владних повноважень дискреційних повноважень. Дискреція означає розсуд, можливість при розгляді справи обирати один із варіантів рішення; вона надає посадовим особам право приймати рішення і діяти в межах закону, але при цьому мати певний ступінь вільності та гнучкості для вирішення конкретних ситуацій. У Законі України «Про адміністративну процедуру» [1] окреслені так звані «червоні лінії», які суб'єкт владних повноважень не може перетинати при здійсненні розсуду. Закон встановлює умови, за яких застосування дискреційних повноважень буде законним:

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

Принцип законності також вимагає, щоб суб'єкти владних повноважень враховували при вирішенні справ висновки про застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду.

Суд при перевірці оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з'ясовує, чи прийняті / вчинені ці рішення/дії **з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано**. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний використовувати свої повноваження у відповідності до мети, у зв'язку з якою такі повноваження надані. Мета визначається законом або впливає з його положень. Мета може бути виведена з назви закону,

преамбули або загальних положень. Використання повноважень з неналежною метою є зловживанням ними.

До актів (рішень, дій) суб'єктів владних повноважень пред'являється вимога **обґрунтованості, тобто врахування всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)**. Обґрунтованість є складовою права на належне адміністрування, що закріплене У ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [2]. Законодавством встановлені певні вимоги до діяльності суб'єктів владних повноважень: по-перше, забезпечувати належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджувати докази та інші матеріали справи, враховувати всі обставини, що мають значення для вирішення справи; по-друге, обґрунтовувати акти, які є несприятливими для особи; такі акти повинні містити мотивувальну частину, а при зміні оцінки та висновків в однакових чи подібних справах – надавати належне обґрунтування такої зміни. Така ж вимога ставиться й до процедурних рішень, що приймають суб'єкти владних повноважень в адміністративному провадженні, – про відмову у відводі, про продовження строку вирішення справи за заявою чи скаргю, про залишення заяви без руху тощо. Обґрунтованою також має бути позиція щодо відступу від попередньої правозастосовної практики при реалізації органом дискреційних повноважень.

Акцентуємо увагу на тому, що остаточне рішення по справі потребує мотивувальної частини лише у разі, якщо воно є несприятливим для особи (покладає на неї обов'язки, заборони, особі відмовляють у реалізації права, при відкритті рішення чи визнанні його недійсним на шкоду особі).

Рішення/дії суб'єктів владних повноважень повинні прийматися/вчинятися **безсторонньо (неупереджено)**. Ця вимога зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб однаково ставитися до всіх учасників провадження та не допускати неправомірну заінтересованість у результатах розгляду та вирішення справи. Інструментами для врегулювання конфлікту інтересів (потенційного або реального), що може виникнути в посадовій особі органу при розгляді та вирішенні справи, є відвід і самовідвід. За наявності передбачених законом підстав посадова особа, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід. Крім того, подати клопотання про відвід може учасник адміністративного провадження. Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [3]. Недотримання принципу неупередженості (безсторонності) може бути підставою для визнання протиправними процедурних дій та процедурних рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час

здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого рішення по справі.

Суб'єкти владних повноважень повинні діяти **добросовісно та розсудливо**. Ці вимоги спонукають представників влади у своїй діяльності зважати на загальноприйняті норми моралі, а також спрямовувати свої дії на досягнення визначеної законом мети діяльності та дотримання вимог законодавства. Добросовісність вимагає від посадової особи під час вирішення справи діяти у такий спосіб, щоб не допускати зловживання владою, не порушувати права та свободи осіб, яких стосується справа, при прийнятті рішення по справі враховувати як публічні, так й приватні інтереси. Вимога розсудливості означає, що суб'єкт владних повноважень, розглядаючи справу, діє, керуючись законами логіки і здоровим глуздом.

Критерієм перевірки оскаржуваних рішень, дій та бездіяльності є **дотримання суб'єктами владних повноважень принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації**. Рівність перед законом означає однакове ставлення до фізичних та юридичних осіб, попри різні їх характеристики та якості. Але водночас деякі категорії осіб, як-то малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, у випадках, визначених законом, можуть у провадженні користуватися додатковими гарантіями. Позитивна дискримінація не породжує нерівність, а забезпечує рівні можливості тоді, коли самим особам це зробити складно.

Суд при розгляді публічно-правового спору з'ясовує, чи діяла публічна адміністрація **пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія)**. Дотримання пропорційності особливо значимо при прийнятті рішень щодо фізичних та юридичних осіб, якими їх права обмежуються чи на них покладаються обов'язки. Крім того, на цей принцип необхідно зважати і при прийнятті процедурних рішень і вчиненні процедурних дій.

Вимога **враховувати право особи на участь у процесі прийняття рішення** є одним із найбільш значимих елементів належного адміністрування. В європейській правовій традиції її ще називають «правом особи бути вислуханою». Це право варто розуміти не буквально, а концептуально: суб'єкт владних повноважень зобов'язаний забезпечити комунікацію з особою до того моменту, коли щодо неї буде прийнято несприятливе рішення. Особа може надати пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі: усно чи письмово пояснити свою позицію по справі, представити докази. У законодавстві це положення сформульовано в якості принципу адміністративної процедури, що вимагає від суб'єкта владних повноважень залишити заяву без руху, якщо її подано з порушенням вимог законодавства



(приміром, надано неповний пакет документів або в заяві допущені помилки) і надати особі можливість усунути такі порушення у визначений строк. У цьому разі орган забезпечує комунікацію з особою і відразу не відмовляє їй у задоволенні заяви.

Хоча Закон України «Про адміністративну процедуру» запровадив розгляд справи із заслуховуванням особи, не можна абсолютизувати участь особи в адміністративному провадженні. По-перше, закон встановлює підстави, за наявності яких заслуховування не проводиться – необхідність вжиття негайних заходів для запобігання заподіяння шкоди; потреба в негайному прийнятті рішення; прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі; прохання заявника є очевидно безпідставним. По-друге, неучасть особи у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі впливає на можливі негативні наслідки у разі адміністративного оскарження, про що орган попереджає особу. Очевидно, за задумом законодавця, якщо, приміром, особа, знаючи про адміністративну справу, не подала клопотання про залучення до провадження в якості заінтересованої особи та відповідно не представила свою позицію, то у разі оскарження такою особою прийнятого по цій справі рішення орган, що розглядатиме скаргу, має врахувати небажання особи вступати в провадження на попередніх його етапах.

Адміністративний суд, розглядаючи справу та вирішуючи публічно-правовий спір, перевіряє, чи діяв суб'єкт владних повноважень **своєчасно, тобто протягом розумного строку**. Тлумачення цим категоріям наведено в Законі України «Про адміністративну процедуру». До суб'єкта владних повноважень пред'являється вимога вирішувати справу або вчиняти процедурну дію чи приймати процедурне рішення у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків, визначених законом. Це означає, що суб'єкт владних повноважень повинен діяти оперативно, не відкладаючи вчинення дій і прийняття рішень на граничні (максимальні) строки, про які зазначено в законах. Вимога своєчасності пов'язана з настанням обставин, за яких прийняття рішення по справі може втратити актуальність.

### Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.20.2014 р. № 1700-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text_)

**ГЕОРГІЄВСЬКИЙ Юрій,**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна

**ЩЕРБАКОВА Ольга,**  
кандидатка юридичних наук,  
перекладачка ТОВ «ТОРДЕН»,  
Німеччина

## **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО АУДИТУ**

Річниця набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] актуалізує увагу до проблем його впровадження в правове поле України. Чи не найгострішими із зазначених проблем, на нашу думку, можуть вбачатися якщо не спротив, то не сприйняття та зволікання окремих органів, що виконують функції публічної адміністрації, з поширенням його дії на відносини, пов'язані з інспекційною (контрольною, наглядовою) діяльністю.

Одним з напрямків такої діяльності в Україні є державний фінансовий контроль, суб'єкт, види, підстави та завдання здійснення якого визначено Законом України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні» (далі – «профільний» Закон) [2].

Відповідно до статті 1 цього Закону здійснення державного фінансового контролю покладено на центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у цій сфері. Таким органом згідно з Положенням [3], яке Уряд України затвердив своєю постановою від 03.02.2016 р. № 43, є Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба). Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність Держаудитслужби через Міністра фінансів (п. 1 Положення), а серед її завдань визначено, зокрема, здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів (п. 3 Положення). Відповідно до покладених на неї завдань Держаудитслужба реалізує державний фінансовий контроль, зокрема, через здійснення державного фінансового аудиту (підп. 3 п. 4 Положення).

В силу наведеної компетенції здійснення державного фінансового

аудиту в розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» є однією з функцій публічної адміністрації, Держаудитслужба є адміністративним органом, а, отже, і державний фінансовий аудит Держаудитслужба має здійснювати відповідно до принципів адміністративної процедури, встановлених зазначеним Законом.

Такий висновок кореспондується з положеннями частини другої статті 1 та, певною мірою, статей 13, 15 «профільного» Закону в редакції Закону України від 10.10.2024 р. № 4017-IX. Відмітимо окремо масштабну роботу Уряду та Парламенту протягом 2024 року в напрямку приведення у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру» вітчизняного законодавства – зміни внесено не лише до «профільного» Закону, а й ще до 195 законодавчих актів [4]. Разом з тим, на нашу думку, ст. 1 «профільного» Закону не потребувала подібного уточнення в силу введення в правовий обіг Законом України «Про адміністративну процедуру» таких категорій як адміністративний орган, адміністративний акт, функції публічної адміністрації тощо.

На посилення такого висновку можна вказати і на відсутність у «профільному» Законі визначення та виокремлення будь-яких принципів державного фінансового контролю. Стан правового регулювання, при якому в законодавчому акті про «основні засади» одного з видів контрольної діяльності не міститься принципів, себто самих основних засад такого контролю, в контексті прагнення до європеїзації національного законодавства є неприпустимим.

Слід зазначити, що всі принципи адміністративної процедури є взаємопов'язаними та взаємоузгодженими між собою, складають цілісну основу правомірної діяльності будь-якого адміністративного органу, зокрема, того, що здійснює контрольну діяльність.

Серед них є ті, які раніше були імплементовані в національне правове поле, а є й ті, які через певну новітність потребують особливої уваги в контексті застосування Держаудитслужбою під час здійснення нею різних видів державного фінансового контролю.

Так, до перших відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» відносяться принципи обґрунтованості (ст. 8), добросовісності, яка уточнена розсудливістю (ст. 10), пропорційності адміністративного органу (ст. 11), гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17) тощо.

Зазначені принципи корелюються з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [5] та уточнюють зміст встановлених ним таких критеріїв оцінки, як обґрунтованість (п. 3 ч. 2 ст. 2), добросовісність (п. 5 ч. 2 ст. 2), розсудливість (п. 6 ч. 2 ст. 2), пропорційність (п. 8 ч. 2 ст. 2), урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення (п. 9 ч. 2 ст. 2) та інших, якими мають керуватися адміністративні суди під час розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності

Держаудитслужби.

Серед наведених обов'язкових для застосування Держаудитслужбою під час проведення державного фінансового аудиту принципів і критеріїв оцінки адміністративними судами результатів такого виду державного фінансового контролю особливу увагу привертає зміна акцентів та деталізація права особи на участь в адміністративному провадженні.

Якщо відповідно до встановлених в КАСУ критеріїв оцінки адміністративними судами рішень, дій чи бездіяльності Держаудитслужби (зокрема, її аудиторських звітів) було передбачено лише урахування права особи (об'єкта аудиту) на участь у процесі прийняття рішення, то Законом України «Про адміністративну процедуру» це право вже гарантовано. При цьому, таке право гарантовано не лише при прийнятті рішення, а й на всіх впроваджених у чинному Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (далі – Порядок проведення держфінаудиту) [6] етапах:

- 1) планування та організації державного фінансового аудиту;
- 2) проведення аудиторських процедур, формування і оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій;
- 3) звітування за результатами аудиту шляхом оформлення та узгодження проєкту звіту про результати аудиту, підписання протоколу узгодження, формування, підписання та подання звіту об'єкту аудиту;
- 4) проведення моніторингу виконання поданих за результатами аудиту пропозицій, рекомендацій та результатів їх впровадження (п. 4 Порядку проведення держфінаудиту).

Маємо зазначити, що чинний до цього часу Порядок проведення держфінаудиту в частині забезпечення участі Керівника об'єкта аудиту хоча і є доволі деталізованим, але не повною мірою відповідає принципу права особи на участь в адміністративному провадженні в його сучасному законодавчому розумінні.

Так, припис, що міститься в Порядку проведення держфінаудиту, про право Керівника та визначених ним працівників об'єкта аудиту бути заслуханими державними аудиторами, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до підписання керівником аудиту аудиторського звіту відповідає праву Керівника та визначених ним працівників ознайомитися з проєктом аудиторського звіту та підготувати до нього обґрунтовані коментарі (п. 18 Порядку), обговорити та узгодити з державними аудиторами проєкт звіту (п. 19 Порядку), задокументувати результати обговорення та узгодження в протоколі узгодження (п.п. 21, 22 Порядку), відмовитися від підписання протоколу узгодження (п. 23 Порядку), отримати аудиторський звіт тощо (п.п. 25,

26 Порядку).

Разом з тим, отримання від об'єкта аудиту додаткової інформації, підтвердних документів та/або відповідних пояснень з метою уточнення викладених у коментарях до проекту звіту фактів в Порядку проведення держфінаудиту визначено як право державних аудиторів (п. 20 цього Порядку), в той час як в Законі України «Про адміністративну процедуру» витребування та/або надання документів, а також інших доказів, що стосуються обставин справ, визнано як право особи (ч. 3 ст. 17 Закону). Такою особою при проведенні державного фінансового аудиту в розумінні цього Закону є Керівник об'єкта аудиту та визначені ним працівники, адже державні аудитори чи Держаудитслужба вилучають відповідно до Закону адміністративним органом. До цього ж, таке право витребування посилено обов'язком адміністративного органу, тобто Держаудитслужби, здійснювати інформування та консультування учасників провадження (держфінаудиту) з питань, що стосуються його проведення, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків (ч. 2 ст. 17 Закону).

Завдяки наведеним особливостям гарантування участі особи в адміністративному провадженні, приміром, не можна вважати відмову державних аудиторів відкласти обговорення та узгодження проекту аудиторського звіту з Керівником об'єкта аудиту та призначеними ним особами такою, що відповідає наповненню законодавчій конструкції зазначеного принципу, а узгодження проекту аудиторського звіту з посиланням на те, що таке відкладення не передбачено Порядком проведення держфінаудиту, без врахування в такій ситуації пояснень та заперечень Керівника об'єкта аудиту та визначених ним працівників, має визнаватися адміністративними судами протиправною дією Держаудитслужби.

На відміну від наведених принципів, встановлених Законом України «Про адміністративну процедуру», презумпція правомірності дій та вимог особи (ст. 15), офіційності (ст. 16), гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18) є для проведення державного фінансового аудиту принципами нововведеними. Як в «профільному» Законі такі принципи, так і в КАСУ такі критерії правової оцінки рішень, дій чи бездіяльності Держаудитслужби встановлено не було, що унеможливило їх застосування адміністративними судами.

Наразі ж, приміром, в силу презумпції правомірності дій та вимог особи Держаудитслужба має за результатами проведення державного фінансового аудиту відповідності виконання бюджетних програм результативним показникам не лише обґрунтувати, а й довести в аудиторському звіті неправомірність дій об'єкта аудиту. При цьому сумніви щодо правомірності дій щодо такого виконання об'єктом аудиту, які можуть виникнути під час проведення такого аудиту внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, державні

аудитори мають тлумачити на користь правомірності дій об'єкта аудиту.

У цьому контексті як вбачається, приміром, з матеріалів адміністративної справи за позовом Національної академії правових наук до Держаудитслужби при визнання дій протиправними висновок Держаудитслужби щодо виконання галузевою академією наук, як об'єкта аудиту, бюджетних програм без комплексної експертної оцінки лише з тої підстави, що в експертних висновків Національної академії наук України про оцінку тем наукових досліджень замість виразу «тема фундаментального дослідження позитивно оцінюється і визнається доцільність її виконання» містився вираз «тема визнана фундаментальною та доцільною для проведення витрат із Державного бюджету України» не можна вважати таким, що відповідає презумпції правомірності дій особи. Очевидно, що наведені вирази є тотожними за лексичним значенням та смисловим навантаженням. У такому випадку задля додаткового подолання сумніву саме Держаудитслужба, а не галузева академія наук мала б в силу принципу офіційності витребувати в Національній академії наук України докази прийняття Експертною радою з питань оцінювання тем фундаментальних науково-дослідних робіт при НАН України відповідних рішень на підставі комплексної експертної оцінки розглянутих тем [7].

Також слід вказати, що відсутність в аудиторському звіті, який містить негативні, обов'язкові для виконання об'єктом аудиту висновки, інформації про спосіб, порядок і строк його оскарження є ознакою невідповідності такого звіту принципу гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18)

Підбиваючи підсумки зазначимо, що здійснення держфінаудиту з дотриманням принципів, визначених Законом України «Про адміністративну процедуру», на наше переконання, сприятиме конструктивній взаємодії Держаудитслужби з об'єктами аудиту, а також дозволить раціонально витратити державні фінансові ресурси як об'єктам аудиту при виконанні бюджетних програм завдяки консультуванню державними аудиторами, самій Держаудитслужбі через відсутність необхідності забезпечувати представництво в судових справах, так і адміністративним судам завдяки зменшенню навантаження з розгляду і вирішення такої категорії публічно-правових спорів. Разом з тим, чинний Порядок проведення держфінаудиту підлягає удосконаленню Урядом України впровадженням практичних механізмів реалізації принципів адміністративної процедури в цій контрольній діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового

контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.

3. Положення про Державну аудиторську службу України : постанова КМУ від 03.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.

4. Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: повідомлення прес-служби Апарату Верховної Ради України від 10.10.2024 р. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/254494.html>.

5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

6. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: постанова КМУ від 10.08.2004 р. № 1017 (в редакції постанови КМУ від 29.08.2018 р. № 743) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF#Text>.

7. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду в адміністративній справі № 520/7216/24 від 12.09.2024 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121574860>.

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

## **НІКЧЕМНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА – ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

Категорія «нікчемний акт» та її галузеві варіації широко використовується в юридичній практиці. Так, зокрема, під час проведення круглого столу на тему «Теорія і практика встановлення юридично нікчемних актів» у Конституційному Суді України розглядалися проблеми нікчемних актів з точки зору конституційного, кримінального, адміністративного, земельного, цивільного права, тощо [1, с. 129–133]. Стосовно наукових досліджень у цьому напрямку, то лідируючу позицію займають вчені цивілісти, для яких нікчемний правочин давно став об'єктом наукового інтересу.

В науці адміністративного права склалась інша ситуація. Починаючи з 90-х років у багатьох підручниках використовувався термін

«нікчемний акт управління», однак його розкриття було досить умовним через відсутність нормативного підґрунтя. Ця обставина робила неможливим і серйозне наукове дослідження у вказаному напрямку. Відповідно сутність нікчемного акта управління висвітлювалась виходячи з положень загальної теорії права та за допомогою запозичень з напрацювань інших галузевих юридичних наук. Вказані причини призвели до того, що у 5 («адміністративному») томі Великої української юридичної енциклопедії будь-яка інформація про нікчемні акти управління відсутня [2].

У ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі – ЗАП) вперше в адміністративному законодавстві нашої держави визначено сутність нікчемного адміністративного акта та випадки (підстави) для визнання акта нікчемним [3]. Однак використання новації вимагає глибокого осмислення юридичного припису та встановлення його місця як у ЗАП так і в адміністративному законодавстві загалом. Наведемо окремі міркування, які дозволять започаткувати таке осмислення.

Згідно з ч. 1 ст. 77 ЗАП «...адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить очевидні значні недоліки...». Тобто для визнання конкретного адміністративного акта нікчемним необхідно поєднання двох ознак: очевидність недоліків акта та значність недоліків акта.

Слово «очевидний» в українській мові має два значення: а) неприхований; б) безсумнівний, беззаперечний. На наш погляд говорячи про очевидні недоліки адміністративного акта перед усім слід акцентувати увагу на їх помітності, неприхованості. Тобто очевидним є недолік виявлення якого не потребує наявності спеціальних знань, проведення додаткової перевірки, експертизи, тощо. Пересічна особа може встановити такий недолік, виходячи з загальновідомої інформації, відкритих даних тощо.

Наприклад, коли митний інспектор приймає рішення з приводу прикордонного контролю то воно міститиме очевидний недолік (відсутність у адміністративного органу компетенції) і встановити цей факт може будь-яка особа, яка має загальне уявлення при переміщенні через пункти пропуску на державному кордоні. З іншого боку зустрічаються ситуації, коли працівник митниці продовжує виконувати свої функції, пов'язані зі здійсненням митного контролю поза межами робочого часу. Його компетенція обмежена не лише повноваженнями, а й сферою відання, тобто місцем і часом. Винесений поза межами робочого часу адміністративний акт міститиме недолік, але цей недолік не є очевидним, оскільки для його підтвердження необхідно вчинити цілий комплекс заходів (витребувати внутрішньоорганізаційні документи, чітко зафіксувати час винесення адміністративного акта, співставити отриману інформацію тощо).

Слід зважати, що очевидність повинна мати універсальний



характер, тобто недоліки акта мають бути зрозумілі широкому колу осіб.

Щодо другої характеристики, то з нею дещо складніше. В науково-практичному коментарі до ЗАП пропонується розуміти категорію «значні недоліки» як найбільш грубі [4, с. 437]. Однак виникає три проблеми. По-перше, відсутні критерії визначення такої грубості. По-друге, в українській мові прикметник «суттєві» може тлумачитись як досить великий або як важливий, серйозний. Обидва ці значення можна співставити з вищим, а не найвищим ступенем порівняння. По-третє, у деліктному праві України прикметник «значні» використовується для позначення мінімального перевищення встановленої норми. Так, зокрема, шкода поділяється на значну і велику (див ст. 192 Кримінального кодексу України), а розмір несплачених податків та зборів на значний, великий та особливо великий (див. ст. 212 Кримінального кодексу України) [5]. Тобто в обох випадках значний розмір є мінімумом, необхідним для притягнення до кримінальної відповідальності, а не максимумом.

На наш погляд у визначені нікчемного акта для позначення особливо грубих недоліків більш коректно замінити словосполучення «значні недоліки» на «істотні недоліки», тобто такі які стосуються суті адміністративного акта, є принципово важливими. Така заміна не лише уточнить сутність припису ЗАП, а й зніме питання конотації з положеннями кримінального права.

Поряд з визначенням ЗАП пропонує орієнтовний перелік підстав для визнання адміністративного акта нікчемним. Перелік не є вичерпним. Це зумовлено значною кількістю адміністративних проваджень, кожне з яких закінчується різними, зовсім не схожими між собою, адміністративними актами, а тому можлива ситуація коли в одному випадку недолік буде суттєвим, а в іншому матиме не таке велике значення. На наш погляд, недоліки, які можуть стати причиною визнання адміністративного акта нікчемним можна розділити на кілька груп, зокрема:

- акт незаконно обмежує конституційних прав та свобод людини та громадянина;

- акт вимагає або створює умови для скоєння правопорушення, відповідальність за яке встановлена нормами публічним правом (вважаємо, що мова має йти не лише про злочини, а й про вимогу вчинення адміністративних правопорушень, порушень митних правил, дисциплінарних проступків, тощо);

- акт ухвалений некомпетентним органом;

- порушена форма акта, що робить неможливим його виконання (відсутня або нечітко сформульована резолютивна частина, відсутня інформація про адміністративний орган, не визначено адресата, порушена стандартизована форма акта тощо);

- для ухвалення акта немає юридичних підстав;

– адміністративний акт не може бути об'єктивно виконаний.

Окремої уваги заслуговує проблема підстав нікчемності адміністративних актів, ухвалених в автоматичному режимі.

Щодо порядку встановлення факту нікчемності адміністративного акта, то тут має місце надзвичайно складна проблема. Законодавець окреслив це питання дуже поверхнево зазначивши, що «Адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду.». З цього тексту випливає багато питань, основними з яких є наступні: а) чи обов'язкове рішення державного органу для того, щоб акт був визнаний нікчемним; б) як діяти у випадку коли нікчемність акта призведе до негативних наслідків для адресата чи іншої особи; в) в якому порядку має прийматись рішення про нікчемність адміністративного акта; г) як сформулювати позовні вимоги для визнання адміністративного акта нікчемним; д) чи є відмінності у визнанні нікчемним позитивного негативного адміністративного акта; е) тощо.

Ми наведемо лише загальні міркування з цього приводу.

По-перше, наділення адміністративного органу повноваженнями визнавати виданий ним адміністративний акт нікчемним з власної ініціативи видається не виправданим. У нього є широкий набір інших інструментів: відкликання, визнання недійсним, перегляд адміністративного акта. Зверну увагу, що підстави для визнання недійсним та відкликання значною мірою співпадають з підставами для визнання нікчемним адміністративного акта. Так, зокрема, відсутність у адміністративного органу який видав адміністративний акт повноважень є підставою як для визнання нікчемності (п. 3 ч. 1 ст. 77 ЗАП) так і для встановлення протиправності (п.п. б п. 1 ч. 2 ст. 87 ЗАП) адміністративного акта. Підставами для визнання нікчемним є відсутність у письмовому акті відомостей про адміністративний орган, який його ухвалив, та порушення стандартизованої форми акта (п.п. 1 та 2 ч. 1 ст. 77). Обидві вони охоплюються такою підставою неправомірності адміністративного акта як порушення положень ЗАП щодо форми та змісту адміністративного акта (п. 2 ч. 2 ст. 87). Об'єктивна неможливість виконання адміністративного акта (підстава нікчемності) перекликається (близька за змістом) з такою причиною неправомірності адміністративного акта як істотні зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт.

Тобто, виявивши, що адміністративного акт ухвалений поза межами компетенції чи з порушенням форми (без вступної частини) адміністративний орган, згідно з ЗАП, має обрати варіант вирішення проблеми: визнати цей акт нікчемним чи визнати його недійсним, при

чому критерії для вибору відсутні. Як бачимо, надання додаткового інструменту (визнання нікчемності адміністративного акта) тільки ускладнює роботу адміністративного органу не надаючи якихось реальних позитивних результатів.

По-друге, нікчемним адміністративний акт це акт управління який містить недоліки, які з'явилися з вини адміністративного органу. Такі недоліки є результатом неналежного урядування, неякісно вибудованого управлінського процесу, і ведуть до порушення прав приватної особи та/або до дезорганізації роботи публічної адміністрації. На наш погляд механізм визнання адміністративного акта нікчемним є екстремним способом захисту від результатів неналежного урядування. Він має практичне значення лише у тих випадках коли рішення про нікчемність приймає учасник провадження самостійно, без залучення інших суб'єктів. Така можливість у учасника провадження є, оскільки:

- на відміну від Цивільного кодексу України у ЗАП не встановлена презумпція правомірності адміністративного акта;
- презумпція правомірності дій та вимог особи навпаки, вказує, що дії та вимоги особи мають вважатись правомірними доки інше не буде доведено.

Тобто у випадку коли учасник провадження виявив в адміністративному акті значні та очевидні недоліки він розцінює його як нікчемний адміністративний акт, ухвалення якого не породило для нього юридичних наслідків і діє відповідним чином. Адміністративний орган може визнати його позицію або зобов'язаний довести протилежне. Принаймні саме такий підхід закріплено в ЗАП. Правда залишається незрозумілим чи може діяти таким чином особа яка не була учасником адміністративного провадження, однак має певний інтерес до адміністративного акта.

По-третє, підтвердження нікчемності адміністративного акта необхідне у тих випадках, коли виникає необхідність запобігти його виконанню (наприклад, в ситуації коли рішення про адміністративну відповідальність виніс некомпетентний орган) або усунути недоліки до яких привело прийняття такого акта (наприклад, вилучити дані з реєстру). Ініціювати визнання акта нікчемним має особа яка має на це законний інтерес.

Наведені положення потребують більш глибокого дослідження і по суті зорієнтовані на формувати підґрунтя для подальшого дослідження.

### **Список використаних джерел**

1. Огляд круглого столу «Теорія і практика встановлення юридично нікчемних актів». *Вісник Конституційного Суду України*. №5/2019.
2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право,

2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк (голова) та ін., Нац. акад. прав. наук Україн ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.

3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

4. 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. – 562 с.

4. Кримінальний кодекс України від 5.04.2001. № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

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

## **ЩОДО ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ДІЯЛЬНОСТІ САМОВРЯДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

Запровадження адміністративної процедури в Україні з уведенням у дію 15.12.2023 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» встановило чіткі принципи у відносинах між приватними суб'єктами та владою [1].

Постає питання чи має розповсюджуватися вказаний Закон на відносини між приватними суб'єктами та самоврядними організаціями, до яких належать, зокрема, такі професійні некомерційні організації як Національна асоціація адвокатів України, Нотаріальна палата України, Асоціація приватних виконавців, Національна асоціація арбітражних керуючих України.

Таке питання обумовлено тим, що органи, які створюються вказаними організаціями мають певний владний вплив на приватних осіб, що об'єднуються у відповідну спільноту. Мова йде як про допуск до професії, регулювання професійної діяльності, так і про накладення заходів дисциплінарної відповідальності.

Так, К. Меркулова визначає самоврядну організацію як «недержавне, добровільне об'єднання громадян, об'єднаних спільною метою щодо реалізації і захисту прав, а також соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, що здійснює вплив на суспільно-політичне життя та не ставить за основну мету свого існування отримання прибутку» [2, с. 8].

Можна погодитися з думкою А. Матвійчук, що самоврядні організації на сучасному етапі розвитку перебирають на себе дедалі більший обсяг завдань, які раніше виконували лише органи державної влади [3, с. 30].

Слушною є позиція В. Бевзенко, який вказує, що здійснення функцій публічної влади, крім суб'єктів владних повноважень, може бути делеговано іншим суб'єктам, зокрема, представникам самоврядних (саморегульованих) професій. Держава може делегувати свої публічні повноваження самоврядним (саморегульованим) структурам, уповноваженим суб'єктам, які частково виконуватимуть ці функції за вказівкою держави. Існує значна кількість таких уповноважених суб'єктів, якими є представники самоврядних (саморегульованих) професій – нотаріуси, адвокати, арбітражні керуючі, представники митних брокерів, аудитори тощо. Як носіїв певного обсягу публічних повноважень необхідно виокремити й організації цих самоврядних (саморегульованих) професій, які забезпечують їх функціонування, дбають про кваліфікацію, дисципліну [4].

І. Бойко, В. Тимощук, А. Школик та Є. Школьний у посібнику для публічних службовців «Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом» аргументовано вказують, що не лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виконують функції публічної адміністрації, також це можуть бути, серед іншого, й органи професійного самоврядування (наприклад, професійні об'єднання адвокатів при вирішенні питань допуску до професії) [5, с.10].

Для прикладу, зупинимося на функціонуванні самоврядної організації адвокатів України – Національній асоціації адвокатів України (далі – НААУ), та відповідних органів адвокатського самоврядування – Ради адвокатів України (далі – РАУ), Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури України (далі – ВКДКА), Вищої ревізійної комісії адвокатури, а також рад адвокатів та кваліфікаційно-дисциплінарних комісії адвокатури регіонів. Аналізуючи повноваження вказаних органів, що передбачені Законом України від 05.07.2012 р. № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон № 5076) [6] можна зробити висновок, що вказані органи адвокатського самоврядування наділені владними управлінськими повноваженнями щодо набуття особою статусу адвоката, регулювання порядку підвищення кваліфікації, встановлення етичних засад діяльності адвокатів, а також притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності.

Із системного аналізу законодавчих засад та наукових джерел убачається, що адвокатура як інституція, та її діяльність в аспекті забезпечення реалізації конституційного права особи на правову допомогу, набуває певних особливих властивостей суб'єкта публічних відносин. Ця властивість адвокатури виразняється (посилюється) метою її служіння суспільному інтересу шляхом надання своєчасної і

належної правової допомоги у поєднанні з виконанням делегованих їй державою окремих владних повноважень.

Тож логічним є те, що адміністративна процедура має поширюватися й на діяльність органів адвокатського самоврядування. Так, згідно із п. 114 Закону України від 10.10.2024р. № 4017-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»» [6] у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» ст. 3 було доповнено частиною другою такого змісту: «2. Відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері адвокатури та адвокатської діяльності регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом» [6].

Також відтепер з урахуванням положень про адміністративну процедуру приймаються рішення: про відмову в допуску особи до кваліфікаційного іспиту (ч. 3 ст. 8 Закону № 5076); про продовження стажування (ч. 7 ст. 10 Закону № 5076); про зупинення права на заняття адвокатською діяльністю (п. 3 ч. 3 ст. 31 Закону № 5076) [6].

Вкрай важливим для практичного застосування є те, що усі рішення органів адвокатського самоврядування, які є адміністративними актами (а це переважна більшість акти РАУ та ВКДКА, рад та КДКА регіонів), набирають чинності у порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» (ч. 4 ст. 57 № 5076) [6].

Подібні зміни знайшли своє відображення в чинному законодавстві й щодо інших самоврядних організацій. Так, у Кодексі України з процедур банкрутства від 18.10.2018 р. № 2597-VIII вказується, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері банкрутства регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Кодексом (ч. 8 ст. 2) [8].

У Законі України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» передбачено, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів щодо допуску до професії приватного виконавця, розгляду питань про притягнення приватного виконавця до дисциплінарної відповідальності, зупинення або припинення діяльності приватного виконавця регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом (ч. 2 ст. 2) [9].

Проте, у свою чергу, виникають питання: чому подібні зміни не знайшли свого відображення у Законі України від 02.09.1993 р. № 3425-

## XII «Про нотаріат» (далі – Закон № 3425) [10]?

Не викликає заперечень, що адміністративна процедура не має поширюватися на безпосереднє здійснення нотаріальних дій нотаріусами, як це й передбачено у ч. 2 ст. 1 Закону «Про адміністративну процедуру».

Проте, коли мова йде про допуск до професій й процедури набуття статусу нотаріуса, регулювання діяльності нотаріусів, притягнення до дисциплінарної відповідальності – ці відносини мають реалізовуватися з врахуванням принципів адміністративної процедури.

Безпосередньо Законом «Про нотаріат» у ст. 16 передбачені засади професійного самоврядування нотаріусів, яке здійснюється через Нотаріальну палату України та її органи – організацію, яка здійснює професійне самоврядування у сфері нотаріату.

У свою чергу, для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату, персональний склад якої затверджується наказом Мінюсту (ч. 1 ст. 10 Закону № 3425).

Серед й інших вимог до особи, що хоче стати нотаріусом Законом передбачається складання кваліфікаційного іспиту й отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю (ч. 2 ст. 3, ст. ст. 10, 11 Закону № 3425). На підставі результатів складеного іспиту Вища кваліфікаційна комісія нотаріату приймає рішення про видачу (або відмову у видачі) Мінюстом свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю (ч. 6 ст. 10 Закону № 3425).

Також, закон передбачає й процедуру анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (ст. 12 Закон № 3425). Так, свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю може бути анульовано Мінюстом.

Тож, як можна пересвідчитися, в усіх наведених випадках мова йде про здійснення адміністративних проваджень у сфері нотаріату. А відтак вказана прогалина потребує свого усунення шляхом унесення відповідних змін до Закону «Про нотаріат».

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Меркулова К. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських організацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2014. 20 с.
3. Матвійчук А. В. Категорія «самоврядні організації» у понятійній системі політичної науки. *Політичне життя*. 2021. № 4. С. 30–36. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2021.4.5>.

4. Бевзенко В. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/SVP\\_18\\_09\\_2020\\_VBevzenko.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf).

5. 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. 2022. 76 с. URL: [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/30/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%97%D0%90%D0%9F\\_2022.pdf?fbclid=IwAR0etP87uYT-Pz1i3k1\\_vOhOQ2hgnhgfaYUDT8eUM7yJGVq4N HG CjDC6f3o](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/30/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%97%D0%90%D0%9F_2022.pdf?fbclid=IwAR0etP87uYT-Pz1i3k1_vOhOQ2hgnhgfaYUDT8eUM7yJGVq4N HG CjDC6f3o).

6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>.

8. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 р. № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text>.

9. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>.

10. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>.

**СЕМЕНЕНКО Марина,**  
суддя-спікерка  
Запорізького окружного адміністративного суду,  
м. Запоріжжя, Україна

## **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

Необхідність встановлення чітких, зрозумілих та прозорих правил адміністративної процедури у процесі прийняття адміністративних актів органами публічної влади зумовлена перш за все прагненням винайти розумний баланс у відносинах між державою та людиною, та має на меті їх піднесення до рівня сприйняття як звичного демократичного стандарту та цивілізаційного надбання.

Право особи бути почутою, отримати необхідну допомогу, В тому числі через представництво, знати про прийняте щодо неї рішення, а також підстави прийняття, оскаржити його у разі незгоди, та на



відшкодування заподіяної шкоди, повинно бути забезпечено на всіх рівнях взаємовідносин з адміністративними органами та мати не ілюзорний, а реальний характер.

Спонукаючим гаслом запровадження в державі відповідних механізмів є визнані на міжнародному рівні стандарти діяльності публічної адміністрації, які, серед іншого, вимагають забезпечення зрозумілості внутрішніх процедур, посилення прозорості дій органу, мінімізації ризику допущення помилок, сприяння юридичній визначеності [1; 2].

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [3] вперше в Україні визначив стандарти належного адміністрування через призму принципів адміністративної процедури, закріплених у ст. 4, яка безпосередньо впливає на щоденну діяльність органів, уповноважених на здійснення функцій публічного адміністрування, змушуючи змінювати усталені алгоритми діяльності і працювати з дотриманням загальноновизнаних міжнародних стандартів. Зазначене також створює передумови для переосмислення сталих підходів, сформованих у судовій практиці, щодо оцінки правомірності рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень.

Аналіз судової практики за даними Єдиного державного реєстру судових рішень дозволяє дійти висновку, що застосування адміністративними судами ЗАП протягом року його чинності не було поширеним (до системи внесено лише 8 753 рішення суду, в тексті яких згадується ЗАП) та не мало сталого підходу.

На думку автора, серед основних проблем застосування ЗАП у судовій практиці можна виокремити загальне нерозуміння місця ЗАП у системі національного законодавства та відсутність чіткого бачення сфери його застосування. Так, спостерігаються випадки, коли у подібних спірних правовідносинах суди застосовують норми ЗАП як норми прямої дії, покладаючи в основу прийнятого рішення висновок про порушення адміністративним органом процедури прийняття адміністративного акта, встановленої саме ЗАП [4]. Водночас, в інших випадках суд зосереджує свою увагу на аналізі дотримання органом публічної адміністрації процедур, які встановлені спеціальним законодавством у відповідній сфері, застосовуючи норми ЗАП субсидіарно [5].

Необхідність пошуку нових аргументів у судових рішеннях виникає не лише під час вирішення спору по суті, а й у процесуальних питаннях, зокрема, є нагальна потреба переосмислення підходів до визначення прийнятності позовних заяв.

Так, загальновідомим є те, що на даний час переважну більшість справ, які розглядаються окружними адміністративними судами, становлять справи щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення,

призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, інших соціальних доплат, допомоги, пільг, послуг, тобто так звані «пенсійні справи». Така категорія справ є дуже чутливою з огляду на те, що пенсійні виплати, як правило, є єдиними доходом пенсіонера, який звертається до суду за захистом порушеного права, відстоюючи в першу чергу право на гідне матеріальне забезпечення у старості. У той самий час, здійснення пенсійних виплат у масштабах країни несе велике навантаження на державний бюджет, що породжує цілу низку спірних питань, які мають масовий характер та стосуються великої кількості осіб.

При цьому, наявність спору не завжди є очевидною, адже, як свідчить судова практика, пенсійні органи, як правило, уникають необхідності повідомлення особи, яка звернулась з питання призначення (перерахунку) та виплати пенсії (іншої соціальної виплати, послуг, доплати, пільги тощо), про прийняте рішення.

Для прикладу, непоодинокими є випадки, коли при вчиненні дій на виконання судового рішення щодо призначення (перерахунку) та виплати пенсії, орган Пенсійного фонду одночасно застосовує інші норми законодавства, які не були предметом судової оцінки, фактично приймаючи новий адміністративний акт, при цьому, обмежуючи особу у правах та породжуючи новий спір, проте, про вказані обставини не повідомляє пенсіонера. Такий підхід призводить до того, що у деяких випадках пенсіонер може мати два, три, або навіть п'ять судових рішень, прийнятих на захист його соціальних прав [6; 7; 8]. Водночас, необізнаність пенсіонера про прийняте щодо нього рішення інколи призводить до того, що звернення до адміністративного суду відбувається поза межами строків, встановлених ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України [9].

При вирішенні питання дотримання строків звернення до адміністративного суду у подібних випадках останнім часом Верховним Судом сформовано підхід, відповідно до якого реалізація позивачем права на звернення до суду з позовною заявою в рамках строку звернення до суду залежить виключно від нього самого, а не від дій чи бездіяльності посадових осіб відповідача. Для визначення початку перебігу строку для звернення до суду у справах цієї категорії необхідно встановити час, коли позивач дізнався або повинен був дізнатись про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Позивачу недостатньо лише послатись на необізнаність про порушення його прав, свобод та інтересів; при зверненні до суду він повинен довести той факт, що він не міг дізнатися про порушення свого права й саме із цієї причини не звернувся за його захистом до суду протягом шести місяців від дати порушення його прав, свобод чи інтересів чи в інший визначений законом строк звернення до суду. В той же час, триваюча пасивна поведінка такої особи не свідчить про дотримання такою особою строку звернення до суду з урахуванням наявної у неї можливості знати про

стан своїх прав, свобод та інтересів. Пенсія є щомісячним періодичним платежем, а тому в будь-якому разі її розмір відомий особі, яка її отримує щомісячно. Відтак, отримання пенсіонером листа від територіального органу Пенсійного фонду України у відповідь на його заяву щодо пенсійного забезпечення не змінює момент, з якого така особа повинна була дізнатись про порушення своїх прав, а свідчить лише про час, коли вона почала вчиняти дії щодо реалізації свого права і ця дата не пов'язується з початком перебігу строку звернення до суду у разі якщо така особа без зволікань та протягом розумного строку не вчиняла активних дій щодо отримання інформації про правильність/помилковість нарахування розміру пенсії, своєчасність/несвоєчасність її перерахунку, тощо [9–11].

За такого підходу визнано обов'язок позивача цікавитись станом своїх прав та самостійно вчиняти активні дії з метою їх захисту. Проте, на думку автора, з набуттям чинності ЗАП вказаний підхід потребує переосмислення.

Так, слід погодитись, що сфера застосування ЗАП поширюється на діяльність органів Пенсійного фонду України під час вирішення питання про призначення (перерахунок) та виплату пенсії (іншої соціальної виплати, доплати, допомоги, пільги, послуги, віднесеної до сфери їхньої компетенції), адже у даному випадку Пенсійний фонд України, будучи центральним органом виконавчої влади, виконує функцію публічної адміністрації, а саме розглядає інші справи за власною ініціативою. Тобто Пенсійний фонд України виступає адміністративним органом, а за результатом реалізації функцій публічної адміністрації у особи виникають, змінюються, припиняються чи реалізуються права та/або обов'язки. Наведене дозволяє дійти висновку, що сукупність дій, які вчиняються пенсійним органом з метою виконання покладених на нього завдань і функцій, а також прийняте ним рішення як адміністративний акт, мають відповідати принципам адміністративної процедури.

Принцип відкритості адміністративної процедури, закріплений у ст. 12 ЗАП, встановлює обов'язок адміністративного органу в порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Наведеному принципу кореспондують положення ст. 74 ЗАП, яка визначає, що адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом, та констатує, що не доведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Отже, загальноєвропейські стандарти публічного адміністрування,

втілені в нормах ЗАП, вимагають від адміністративного органу вчинення активних дій щодо повідомлення особи про прийнятий щодо неї адміністративний акт, а невиконання таких вимог має передбачені законом наслідки, а тому вимога до особи, стосовно якої прийнято адміністративний акт, самостійно цікавитись станом своїх прав, є дискусійною. Після набуття чинності ЗАП підхід до визначення прийнятності позовних заяв у справах такої категорії, зокрема, у питанні своєчасності звернення за судовим захистом, має бути переглянутий, оскільки суттєво звужує гарантії прав осіб у сфері публічного адміністрування.

### Список використаних джерел

1. Справа Рисовський проти України : Рішення Європейського Суду з прав людини, заява № 29979/04 від 20.10.2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854).
2. Case of Toscuta and Others v. Romania: decision of the European Court of Human Rights, 06.07.2015, № 36900/03. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-152633%22%5D%7D>.
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text>.
4. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 03.10.2024 р. у справі № 280/5449/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122303409>.
5. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 17.10.2024 р. у справі № 280/4503/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122409361>.
6. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 22.11.2024 р. у справі № 280/8983/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123236848>.
7. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 22.03.2024 р. у справі № 280/857/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117859435>.
8. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 10.07.2024 р. у справі № 280/4141/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120265766>.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11056>.
10. Постанова Верховного Суду від 31.03.2021 р. у справі № 240/12017/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95946021>.
11. Постанова Верховного Суду від 04.07.2023 р. у справі № 320/2938/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111981793>.
12. Постанова Верховного Суду від 21.02.2024 р. у справі № 240/27663/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117153745>.

**СОЛАРЬОВА Дар'я,**  
*аспірантка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
адвокат,  
м. Харків, Україна*

## **ЗАХИСТ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ, ЯКІ ПОРУШЕНІ РІШЕННЯМИ, ДІЯМИ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ ТЦК ТА СП**

З травня 2024 р. можна спостерігати зростання напруги у стосунках територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки і суспільством, яке пов'язане зі збільшенням випадків притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері військового обліку та мобілізації, зокрема у зв'язку з накладеннями штрафів, які іноді сягають 25 500 грн.

Як ТЦК та СП можуть порушити права та інтереси особи? Як і з будь-яким суб'єктом владних повноважень, можливі такі сценарії: прийняття рішень, вчинення дій чи бездіяльність.

Для простішого розуміння наведемо приклади кожного з них:

– *прийняття рішення* – безпідставне притягнення до адміністративної відповідальності, відмова в наданні відстрочки, яка або необґрунтована, або прийнята не у спосіб визначений законодавством, призов на військову службу під час мобілізації особи, яка має реалізоване право на відстрочку і т.д.;

– *вчинення дій* – адміністративне затримання особи представниками ТЦК та СП, а не поліцейським або іншими уповноваженими особами;

– *бездіяльність* – не розгляд заяви про надання відстрочки, заяви про внесення змін до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних і резервістів («Оберіг»), не внесення інформації про надану відстрочку або інформації про військово-лікарську комісію (дату та постанову) і т.д.

Насправді варіацій може бути безліч і залежить від кожної конкретної ситуації.

Як особа може захистити свої порушені права та інтереси?

У ч.ч.1, 2, 6 ст. 55 Конституції України закріплено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1].

Відповідно до ч.1 ст. 16 Законі України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду [2].

Таким чином, в особи, чиї права та інтереси порушені, є два можливі шляхи:

1) позасудовий (досудовий), наприклад, шляхом подання скарг до обласного ТЦК та СП, оперативного командування або до Командування Сухопутних військ Збройних Сил;

2) судовий.

І тут варто звернути увагу, що залежно від конкретної ситуації особа може звернутися до місцевого загального суду або до окружного адміністративного суду.

У разі оскарження постанови начальника ТЦК та СП про притягнення до адміністративної відповідальності позов подається до місцевого загального суду, і тут варто пам'ятати, що строк звернення до суду у такому випадку становить 10 днів [3].

У разі ж оскарження, наприклад, відмови у наданні відстрочки, особа має звернутися до окружного адміністративного суду, тут вже часу трішки більше – 6 місяців, у випадку, якщо особа попередньо скористається можливістю досудового врегулювання спору, тоді строк становитиме 3 місяці [4].

У будь-якому випадку розгляд справи відбуватиметься за правилами адміністративного судочинства.

Таким чином, щоб ефективно захистити права та інтереси особи, які порушені діями чи бездіяльністю ТЦК та СП, першочергово потрібно визначитися, які саме права та інтереси порушені, яким саме чином вони порушені: прийнятим рішенням, вчиненими діями чи бездіяльністю представників ТЦК та СП, далі визначитися, який кінцевий результат особа бажає отримати: поновити свої права, притягнути представників ТЦК та СП до відповідальності. З огляду на це обирається варіант захисту скарга у позасудовому (досудовому) порядку наприклад, шляхом подання скарг до обласного ТЦК та СП, оперативного командування чи до Командування Сухопутних військ Збройних Сил, або звернення до суду з позовом.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р.

№ 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 – 330) : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-Х : станом на 1 лют. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

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

## **КРИТЕРІЇ ПЕРЕВІРКИ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

З прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1] діяльність органів публічної влади підкорюється стандартам належного адміністрування, які вже є звичними для європейської спільноти та спрямовані на забезпечення реалізації й захисту прав і законних інтересів особи у відносинах з публічною адміністрацією. Складові елементи права на належне публічне адміністрування знайшли відображення в ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [2], зміст якого полягає у забезпеченні кожній особі справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду її справи органами, установами та агенціями ЄС. Це право включає:

а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї чи на нього;

б) право кожної особи на доступ до її файлів із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці;

Окреслені складові елементи належного адміністрування отримали безпосереднє втілення в принципах адміністративної процедури, перерахованих у ст. 4 ЗАП, зокрема: верховенство права, у тому числі законність та юридична визначеність, обґрунтованість, відкритість, своєчасність і розумний строк, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту. Через принципи втілюються найбільш значимі ідеї для адміністративної процедури, на яких базуються правила поведінки

для будь-якого суб'єкта таких відносин. Виходячи з предмета регулювання ЗАП, можна підсумувати, що принципи адміністративної процедури – це головні засади, що визначають правила прийняття та виконання адміністративного акта адміністративним органом.

У свою чергу, відповідно до ч. 2 ст. 4 ЗАП, дія принципів адміністративної процедури поширюється також на адміністративну діяльність, що не вимагає прийняття адміністративних актів. Термінологічно «адміністративна діяльність» адміністративних органів не визначена в законодавстві, але з урахуванням складових словосполучення можна під нею розуміти сукупність дій публічної адміністрації, спрямованих на виконання покладених завдань і функцій. Ця діяльність може виражатися в різних формах: прийняття нормативно-правових актах, надання адміністративних послуг, проведення перевірок дотримання законодавства, тобто охоплювати всі сфери, в яких публічна адміністрація реалізує повноваження владного характеру, зокрема і вирішення питань внутрішньо-організаційного характеру.

В науковій літературі навіть існує підхід, відповідно до якого адміністративна діяльність ототожнюється з публічним адмініструванням взагалі. Оскільки дотримання принципів адміністративної процедури спрямоване в повній мірі на забезпечення реалізації та захист прав особи, то і тлумачення терміну «адміністративна діяльність» має виходити з найбільшої користі для особи. Такий висновок повністю відповідає ч. 2 ст. 15 ЗАП, відповідно до якої, сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Принципи адміністративної процедури є вираженням стандартів взаємовідносин особи з публічною адміністрацією, метою діяльності якої є забезпечення реалізації та захисту її прав, тому цілком зрозуміло, чому законодавець поширив дію принципів адміністративної процедури на всю діяльність публічної адміністрації, а не лише на прийняття та виконання адміністративних актів, у випадках, передбачених законом. Тим самим публічна адміністрація зв'язана європейськими стандартами не лише під час надання адміністративних послуг та реалізації інспекційних повноважень, а й у процесі всієї своєї владної діяльності, не пов'язаної з прийняттям адміністративного акта (складання протоколу про адміністративне правопорушення та направлення його до суду, забезпечення доступу до публічної інформації).

На відміну від більшості нормативно-правових актів, ЗАП не просто перераховує принципи адміністративної процедури, а й детально роз'яснює їх зміст та закріплює механізми для їх практичної реалізації публічною адміністрацією.



Деякі з принципів адміністративної процедури вже досить довгий час є частиною української правової системи через їх включення до Конституції України 1996 року [3], зокрема верховенство права, законність та рівність перед законом. Окремі принципи були запозичені з міжнародних документів, що встановлюють стандарти взаємодії особи з публічною адміністрацією. І хоча такі акти не є обов'язковими та належать до норм так званого м'якого права, тим не менш, на необхідність дотримання визначених ними принципів звертали увагу адміністративні суди, розглядаючи та вирішуючи публічно-правові спори [4; 5].

Приміром, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Res (2007)7 «Про належне адміністрування» встановлює принципи і правила, які повинні застосовуватися органами державної влади у відносинах з приватними особами, для досягнення належного адміністрування [6]; Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи 77 (31) «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» визначає п'ять основних складових (принципів): право особи бути заслуханою (почутою); право доступу до інформації (матеріалів справи); право на допомогу та представницькі послуги; обов'язок органу інформувати про мотиви свого рішення; зазначення засобів правового захисту (оскарження) [7]; Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи Стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень встановлює принципи, що застосовуються для захисту прав, свобод та інтересів осіб в частині адміністративних актів, прийнятих під час здійснення дискреційних повноважень [8].

Інші принципи, які отримали закріплення в ЗАП, також слугують критеріями для перевірки адміністративними судами рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень та визначаються ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [9].

Спільними принципами, закріпленими в ст. 4 ЗАП та ч. 2 ст. 2 КАС України є: обґрунтованість; безсторонність; добросовісність; розсудливість; рівність перед законом; пропорційність; право особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасність. Такі критерії, як діяти на підставі, у межах повноважень, у спосіб, що визначені Конституцією та законами України та використовувати повноваження з метою, з якою це повноваження надано, не визначені в якості самостійних принципів адміністративної процедури, але закріплені як прояви принципу законності під час реалізації адміністративним органом дискреційних повноважень (ч. 3 ст. 6 ЗАП). Принципи верховенства права, законність, відкритість, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування ефективних засобів правового захисту не закріплюються як критерії перевірки адміністративним судом, але містяться в ЗАП як самостійні принципи адміністративної процедури. Тобто можна стверджувати, що більшість принципів адміністративної

процедури є і критеріями перевірки адміністративним судом рішень дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Інколи в літературі критерії, визначені ч. 2 ст. 2 КАС України, називали принципами адміністративної процедури. І цьому є пояснення, адже правил загальної адміністративної процедури в українському законодавстві, які б застосовувались в усіх сферах публічного адміністрування, не існувало до грудня 2023 р. При цьому судовий механізм для забезпечення ефективного захисту прав свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин був впроваджений з прийняттям у 2005 р. КАС України. Вирішуючи публічно-правові спори, адміністративні суди застосовували згадані критерії для перевірки протиправності рішень, дії та бездіяльності суб'єкта владних з метою захисту прав особи. Тому для суб'єктів владних повноважень ці критерії є не чим іншим як принципами, якими вони мають керуватися під час реалізації публічно-владних функцій для того, щоб не допустити порушення прав та законних інтересів особи. Але після набрання чинності ЗАП, в якому окрема увага приділена принципам адміністративної процедури, виникла потреба визначити співвідношення між ними та критеріями, закріпленими ч. 2 ст. 2 КАС України, окреслити види державної діяльності, які мають їм підпорядковуватися.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, однієї із сторін яких є суб'єкт владних повноважень, що здійснює публічно-владні управлінські функції або надає адміністративні послуги, які виникли у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій або у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг. Ще один різновид публічно-правового спору є досить специфічним, адже стороною такого спору є суб'єкт виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. До загальних рис публічно-правового спору належить наявність суб'єкта владних повноважень, який виконує публічно-владні управлінські функції і порушення прав, законних інтересів особи виникли внаслідок реалізації таких функцій.

ЗАП регламентує 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. Тобто, як адміністративна справа за ЗАП, так і публічно-правовий спір характеризується наявністю спеціального суб'єкта – адміністративного

органу або суб'єкта владних повноважень. При цьому не обов'язково ними мають бути органами державної влади чи місцевого самоврядування. Визнання в якості обов'язкового суб'єкта пов'язується з реалізацією функцій: для адміністративного органу – публічної адміністрації, а для суб'єкта владних повноважень – публічно-владних управлінського характеру. І якщо термін «функції публічної адміністрації» міститься в ЗАП, то визначення публічно-владних управлінських функцій відсутнє як в КАС України, так і в іншому законодавстві.

Взагалі під функціями розуміють напрями діяльності державного органу чи його структурного підрозділу, що дозволяють реалізувати покладені на них завдання та досягти поставлених цілей [10]. З урахуванням підходу до визначення функцій, аналіз положень ЗАП та КАС України дозволяє зробити висновок, що поняття публічно-владних управлінських функцій охоплює ширшу за обсягом сферу діяльності, ніж функції публічної адміністрації.

Так, до функцій публічної адміністрації належать надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, а також вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу. І якщо такі функції, як надання адміністративних послуг чи інспектування, закріплені в спеціальних законах за органами, то виникає запитання, що собою представляють інші справи за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

З урахуванням ч. 2 ст. 1 ЗАП, яка визначає відносини, на які не поширюється дія ЗАП, можна стверджувати, що до інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу не відносяться прийняття нормативно-правових актів, вирішення внутрішньо-організаційних питань (проходження публічної служби, розподіл функціональних обов'язками між підлеглими, передача публічного майна від одного органу до іншого). Тому прикладом таких справ може бути перегляд органами Пенсійного фонду України розміру пенсійного забезпечення особи, як за її заявою, так і в силу дії приписів закону за ініціативою органу влади. В будь-якому разі за результатом розгляду адміністративної справи у особи виникають, змінюються, припиняються чи реалізуються права та/або обов'язки окремої особи (осіб).

Публічно-владні управлінські функції навпаки охоплюють широке коло напрямів діяльності, приміром, прийняття нормативно-правових актів, актів щодо проходження публічної служби чи внутрішньо-організаційного характеру. Крім того, суб'єктами владних повноважень за КАС України визнаються Верховна Рада України, Президент України, Вища ради правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України у справах щодо оскарження їх актів, дій чи бездіяльності (ст. 266).

Зазначені органи не виконують функцій публічної адміністрації, а тому вони не є адміністративними органами, а діяльність Президента України щодо застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні взагалі виведена з під дії ЗАП.

Таким чином, поняття суб'єкта владних повноважень, що реалізує публічно-владні управлінські функції ширше за змістом від категорії адміністративний орган, що виконує функції публічної адміністрації.

Положення ЗАП та КАС України для позначення сфери застосування використовують такі терміни, як адміністративний акт та акт індивідуальної дії. Спільними рисами цих двох категорій є такі ознаки, як: індивідуальний характер, що дозволяє відрізнити акти індивідуальної дії, зокрема адміністративні, від нормативних актів, що встановлюють правила для невизначеного кола випадів та невизначеного кола осіб; односторонність волевиявлення відрізняє індивідуальні акти, зокрема адміністративні, від адміністративних договорів.

Особливостями адміністративного акта є: прийняття адміністративним органом; сфера публічного адміністрування; зовнішня дія. За такою ознакою, як сфера публічного адміністрування, адміністративні акти відмежовуються від індивідуальних актів, що приймаються в інших сферах (правосуддя, законотворчість); зовнішня дія відрізняє адміністративні акти від внутрішньо-організаційних актів – доручень та наказів, які спрямовані на суб'єктів публічного адміністрування всередині певної структури. Таким чином, адміністративний акт є певним різновидом індивідуального акта з притаманними йому ознаками.

Підводячи підсумок, можна зазначити, що адміністративні органи під час прийняття адміністративного акта мають дотримуватися принципів адміністративної процедури, визначених ЗАП. Адміністративні суди для перевірки адміністративних актів, процедурних рішень, дії чи бездіяльності адміністративних органів застосовують як принципи адміністративної процедури, так і критерії, визначені ч.2 ст. 2 КАС. У тих же випадках, коли перевіряється діяльність суб'єкта владних повноважень, що не охоплюється функціями публічної адміністрації та прийняттям адміністративного акта, адміністративні суди застосовують для перевірки критерії, що містяться у ч. 2 ст. 2 КАС України.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text>.
2. Charter of fundamental rights of the European Union. *Official Journal*

of the European Communities. 18.12.2000. (2000/C 364/01). URL: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

4. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 06.11.2023 р. у справі № 120/6121/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114699976>.

5. Постанова Верховного Суду від 26.09.2023 у справі №640/36179/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113829015>.

6. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>.

7. Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

8. Рекомендація № R (80)2 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень. Прийнята Комітетом Міністрів 11.03.1980 р. на 316-му засіданні Заступників Міністрів. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada\\_уевгору\\_rekomendaciya\\_r\\_80\\_2\\_3.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_уевгору_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf).

9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11056>.

10. Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11.09.2019 р. № 172-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-19#Text>.

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

## **ДІЯ ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Прийняття та набрання чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – ЗАП) ознаменувала підвищення ефективності публічного адміністрування та вдосконалила його

здійснення. Цей прогресивний нормативно-правовий акт має зміцнити довіру громадян до державних органів, стати гарантом належного врядування.

ЗАП врегульовано відносини публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами що виникають під час здійснення першими своїх функцій. На необхідність відповідності діяльності публічної адміністрації нормам ЗАП звертають увагу й адміністративні суди під час розгляду й вирішення публічно-правових спорів [2–4].

Має поширюватися дія цього нормативно-правового акта й на реалізацію своїх функцій Державною міграційною службою України (далі ДМС), оскільки вона, відповідно до Положення про ДМС, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5].

Серед іншого, для виконання своїх завдань ДМС приймає рішення про заборону в'їзду іноземцям і особам без громадянства в Україну (п.п. 9-1п.4 Положення про ДМС). Вичерпний перелік підстав для прийняття такого рішення міститься у ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6], а саме:

а) в інтересах забезпечення національної безпеки України та запобігання іншим протиправним діям, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, або боротьби з організованою злочинністю;

б) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

в) якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

г) якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;

д) якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

е) якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну

заборони подальшого в'їзду в Україну;

є) якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку здійснила в'їзд на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзд з них або вчинила спробу потрапити на ці території поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду.

Постає питання, чи регулює відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку виконання припинення дії адміністративних актів стосовно заборони в'їзду ЗАП?

Чи поширюються принципи адміністративної процедури на адміністративну діяльність ДМС щодо прийняття рішення про заборону в'їзду іноземцям та особам без громадянства в Україні?

Особливого значення набувають принципи обґрунтованості та гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні.

Окреслені засади зобов'язують ДМС: (1) обґрунтовувати рішення про заборону в'їзду, навіть містити мотивувальну частину, оскільки таке рішення є адміністративним актом, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, а особі – (2) забезпечити право бути заслуханою, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

Аналіз норм ЗАП (ч. 2 ст. 1) та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» дає підстави стверджувати про поширення норм ЗАП на діяльність органів міграції щодо прийняття адміністративного акта про заборону в'їзду іноземців та осіб без громадянства залежить від підстав прийняття такого рішення. У разі, якщо підставою для прийняття рішення є забезпечення національної безпеки України, то дія ЗАП не поширюється на такі відносини. Проте, прийняття рішення про заборону в'їзду з інших підстав, прикладом не сплата адміністративних штрафів під час попереднього перебування, ЗАП діє.

Вищевикладене свідчить, що за багатьох підстав, принципи адміністративної процедури, вміщені в ЗАП, мають поширюватись на діяльність ДМС щодо прийняття рішення про заборону в'їзду. Водночас, виникає питання, як забезпечити особі право бути заслуханою, якщо іноземець знаходиться не в Україні. Такі питання потребують нормативного врегулювання.

Втручання законодавця потребують і відносини щодо адміністративного оскарження рішень ДМС, на які поширюється дія ЗАП. Відповідно до п. 4 ст. 83 ЗАП, подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом. Окреслена норма свідчить, що у разі, якщо законодавцем не буде внесено змін (закріплено дія яких актів не може бути зупинена), то за клопотанням скаржника, ДМС зобов'язана

зупинити дію свого рішення, в нашому випадку, рішення про заборону в'їзду. Наслідком чого буде можливість іноземцю в'їхати на територію нашої держави.

Приміром, у Законі України «Про прикордонний контроль» [7] вміщено припис, що «особа, якій відмовлено у перетинанні державного кордону, має право протягом одного місяця з дня прийняття відповідного рішення у передбаченому законом порядку оскаржити його до органу Державної прикордонної служби України вищого рівня або до адміністративного суду за місцем розташування відповідного органу. Оскарження зазначеного рішення не зупиняє його дії». Аналогічна заборона має бути закріплена і щодо рішень ДМС, оскільки це призведе до неналежного врядування, буде спростована мета заради якої ДМС створена.

Проблеми віднесення тих чи інших відносин до сфери дії ЗАП впливають як на обрання способів захисту, так і на його ефективність. Неврегульованості та колізії ЗАП та спеціального законодавства збільшують кількість публічно-правових спорів в адміністративних судах.

Враховуючи викладене, підсумуємо, що ЗАП у сфері міграції буде дієвим тоді, коли буде прийнято низку нормативно-правових актів, котрі будуть спрямовані на реалізацію нового процедурного Закону.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2024\\_prezent/administrative\\_procedure\\_bernaziuk.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf).

3. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28.10.2024 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122649477>.

4. Ухвала про передачу адміністративної справи № 420/31201/23 на розгляд Великої Палати Верховного Суду від 20.09.2024 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121759398#>

5. Про Державну міграційну службу України : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.09.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text>.

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

7. Про прикордонний контроль : Законі України від 05.11.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>.



**ТАРАН Максим,**  
*аспірант кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна*

## **ДОКАЗУВАННЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» І КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Згідно зі ст. 3 Конституції України, гарантування прав і свобод людини є головним пріоритетом держави, а їх забезпечення – ключовим завданням її діяльності [1]. Відповідно, адміністративні суди відіграють важливу роль у захисті прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Доказування в адміністративному судочинстві є структурованим та послідовним механізмом, що включає низку етапів, які мають здійснюватися відповідно до встановлених законодавчих вимог. Його важливість зумовлена необхідністю правильного визначення поняття доказів, чіткого розмежування засобів доказування та забезпечення всебічного і неупередженого розгляду справи. Саме від ефективності цього процесу залежить винесення законного та обґрунтованого рішення. У свою чергу, з уведення інституту адміністративної процедури виникла потреба у глибокому дослідженні доказування в адміністративному провадженні. Зокрема, проведення порівняльно-правового аналізу доказування в адміністративному судочинстві та під час здійснення адміністративної процедури може допомогти виявити спільні та розбіжні відмінності, що може сприяти подальшому вдосконаленню цього інституту.

Поняття доказів належить до основних, вихідних у теорії доказів і доказовому праві. Тому, правильне визначення поняття доказу є необхідною умовою досягнення істини, забезпечення законності й обґрунтованості рішень [2, с. 1]. У свою чергу, доказування – це регламентований процес збору, аналізу та оцінки інформації, спрямований на встановлення ключових обставин справи, визначення прав та обов'язків сторін і підтвердження юридичних фактів. Воно включає подання, дослідження та оцінку доказів, а також їх витребування й прийняття в установленому порядку. Основна мета доказування полягає не лише у встановленні істини, а й у визначенні того, чиї аргументи – позивача чи відповідача – є більш обґрунтованими та переконливими. Судовий процес вимагає не просто надання доказів, а й здатності переконати суд у їх достовірності. У цьому контексті доказування є не лише юридичним, а й психологічним процесом, оскільки саме на його основі суддя формує власне бачення справи та приймає рішення [3, с. 197].

Інститут доказів і доказування є ключовим елементом адміністративного судочинства, оскільки забезпечує повне, об'єктивне та всебічне дослідження фактичних обставин справи. Відповідно до норм адміністративно-процесуального законодавства, будь-який публічно-правовий спір, що підлягає розгляду адміністративним судом, потребує встановлення всіх фактичних даних, які мають значення для його вирішення. Глава 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «Докази та доказування» (ст. ст. 72–117) та Глава 6 «Розгляд справи по суті» (ст. ст. 209-221) [4] визначають права та обов'язки учасників процесу, встановлюють вимоги до доказів та процедури їх дослідження, а також регламентують порядок отримання, оцінки та використання доказового матеріалу. Відповідно до ст. 72 КАС України передбачено визначення доказів як будь-яких фактичних даних, що підтверджують або спростовують обставини, які мають значення для правильного вирішення справи. Доказування в адміністративному судочинстві є складним процесом, що передбачає пізнавальну та розумову діяльність учасників судового провадження, спрямовану на встановлення юридичних фактів, які є підставою для ухвалення законного та обґрунтованого рішення [4].

Згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) доказування розглядається як процес встановлення фактичних обставин справи, необхідних для прийняття адміністративного акта. Відповідно до цього Закону, обов'язок доказування покладається переважно на адміністративний орган, який має довести законність та обґрунтованість свого рішення. Натомість у КАС України діє принцип змагальності сторін, відповідно до якого кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. Відповідно до п. 1 ст. 53 Закону передбачено, що в адміністративному провадженні доказами вважаються фактичні дані, за допомогою яких адміністративний орган відповідно до законодавства визначає, чи існує обставина, що має значення для ухвалення рішення у справі [5].

Важливо наголосити, що багато норм Закону, виходячи з принципу ефективності, прямо визначають, що саме адміністративний орган вирішує, які докази будуть достатні для вирішення справи. Зокрема, адміністративний орган визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи (ч. 2 ст. 52 Закону). У межах підготовки справи до розгляду та вирішення саме адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі, а також, за необхідності, витребує додаткові відомості та вживає інші дії (ст. 47 Закону). Основним джерелом доказів в адміністративному провадженні, є документи та дані публічних електронних ресурсів, тому на цих категоріях зупинятися не будемо, а приділимо увагу іншим засобам доказування [6].

То ж порівняльно-правовий аналіз процедури доказування в Законі та КАС України дозволяє виявити спільні та відмінні риси підходів до доказування в адміністративному провадженні та адміністративному судочинстві. Закон регулює питання доказування в межах адміністративної процедури, що здійснюється органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, що наділені адміністративними повноваженнями. КАС України визначає порядок доказування в адміністративних судах під час розгляду публічно-правових спорів. Розглядаючи питання видів доказів, то відповідно до п. 2 ст. 53 Закон визначає документи, свідчення, пояснення осіб та інші матеріали як джерела доказової інформації. Водночас КАС України містить розширений перелік засобів доказування, включаючи письмові, електронні, речові докази, експертні висновки, показання свідків тощо.

Особливою рисою адміністративного доказування за Законом є принцип офіційності, який надає адміністративному органу право самостійно збирати докази та з'ясувати всі обставини справи (ст.16 Закону). Натомість у судовому процесі доказування ґрунтується на принципі диспозитивності, що означає, що суд розглядає справу в межах наданих сторонами доказів, хоча в деяких випадках має право витребувати докази і з власної ініціативи (ч.4 ст.9 КАС України).

Таким чином, основна відмінність у доказуванні в адміністративній процедурі та адміністративному судочинстві зводиться до суб'єкта, на якого покладається обов'язок доказування, обсяг допустимих доказів та роль органу, що розглядає справу. Закон України «Про адміністративну процедуру» спрямований на офіційне встановлення істини адміністративним органом, тоді як КАС України забезпечує змагальність і рівність сторін у процесі доказування.

### Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

2. Войтовський В. С. Роль доказів у адміністративному провадженні. *Академічні візії*. 2024. № 25. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1213>.

3. Остащенко А. С. Правила про доказування в адміністративному судочинстві. *Dictum Factum*. 2024. № 2 (16). С. 195–200.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

5. Про адміністративну процедуру у: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. ст.50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

6. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозори правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посібник для публічних службовців. 2022. 76 с. URL: [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/30/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%97%D0%90%D0%9F\\_2022.pdf?fbclid=IwAR0etP87uYT-Pz1i3k1\\_v\\_OhOQ2hg\\_nhgfaYUD\\_T8\\_eUM7yJGVq4NHGCjDC6f3o](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/30/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%97%D0%90%D0%9F_2022.pdf?fbclid=IwAR0etP87uYT-Pz1i3k1_v_OhOQ2hg_nhgfaYUD_T8_eUM7yJGVq4NHGCjDC6f3o).

**ТИМОЩУК Віктор,**  
*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України,  
експерт EU4PAR,  
м. Київ, Україна*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»**

У першу річницю дії Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) є потреба проаналізувати позитивні здобутки впровадження ЗАП, а також актуальні виклики та першочергові завдання на наступний період для ефективного запровадження загальної адміністративної процедури в Україні.

Одразу важливо відзначити той позитив, що ЗАП набув чинності 15.12.2023 р. і не було відтермінування з підстави великих викликів в Україні, зумовлених повномасштабною війною та значним навантаженням на систему врядування загалом. Це цілком правильно, адже наша країна мусить одночасно виконувати і євроінтеграційний порядок денний та модернізувати вітчизняну публічну адміністрацію.

Також треба чесно визнавати, що ЗАП наразі «працює» не на повну силу, адже його загальний та субсидіарний характер зумовлюють поступальне та еволюційне входження у нашу правову дійсність. Потенціал ЗАП буде щороку розкриватися повніше і врешті у довгостроковій перспективі забезпечить громадянам та бізнесу право на належне публічне адміністрування.

Другим вагомим кроком і результатом у напрямі впровадження ЗАП стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 20.10.2024 р. №4017 [1] (далі – Закон № 4017). Це дійсно значне досягнення, адже загалом досить оперативно Урядом було розроблено та Парламентом опрацьовано зміни у 196 інших законів і кодексів. Також тут варто відзначити вагому

підготовчу роль з боку Проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR), завдяки якому ще з 2020 р. було розпочату експертну оцінку понад 400 чинних законів та підготовку пропозицій до тих з них, що потребували першочергового втручання задля усунення потенційних колізій.

Більша частина норма Закону № 4017 – це техніко-юридичні поправки: допоміжні зв'язувальні норми (ЗАП і спеціального закону; підстав для прийняття негативних адміністративних актів за спеціальним законом і гарантування права на участь за ЗАП); термінологічна гармонізація (починаючи від категорій «заява» / «клопотання» і закінчуючи термінологією в частині «припинення дії» адміністративних актів), уточнення порядку оскарження адмінактів (з впровадженням адміністративного оскарження та підкресленням адміністративної юрисдикції у цих правовідносинах) тощо.

Треба вкотре зробити принципове застереження – те, що у певному спеціальному законі не згадано ЗАП (немає «зв'язувальної» норми тощо) не означає, що у цьому секторі (у цій категорії справ) не застосовується ЗАП. Як правило, це показник того, що у спеціальному законі не було колізій і тому Уряд та Парламент не пропонували змін до нього. Винятки із сфери дії ЗАП є у самому ЗАП (див. ч. 2 ст. 1, з урахуванням також змін за Законом № 4017).

У цьому ж контексті важливо, що Законом № 4017 було виправлено дві попередні помилки, коли окремі сектори робили спробу вийти зі сфери дії ЗАП. Зокрема, це стосується Антимонопольного комітету (в частині надання дозволів та висновків на узгоджені дії та концентрацію суб'єктів господарювання), а також оцінки впливу на довкілля. Законом № 4017 ці дві проблеми виправлено. Хоча й не ідеальним рішенням з нормопроектної точки зору, адже у самому ЗАП ці винятки (поки) не виключені, проте у спеціальних законах є додатковий припис про застосування ЗАП до цих правовідносин.

Важливим позитивним результатом першого року дії ЗАП став також прогрес у інших напрямках гармонізації законодавства. Зокрема, треба відзначити подання Урядом та прийняття у першому читанні законопроекту «Про звернення» (реєстраційний № 11082) [2] (далі – проект ЗПЗ). Першочерговою причиною для заміни чинного Закону України «Про звернення громадян» 1996 р. було саме ухвалення ЗАП, перехід до його предмету регулювання справ за заявами і скаргами громадян.

Але не менш важливим завданням є раціоналізація інституту звернень та його впливу на систему врядування. Кількість та обсяг новел у проекті ЗПЗ є досить суттєвою, зокрема, це:

– розширення кола суб'єктів звернення (надання такого права також юридичним особам та громадським об'єднанням без статусу юридичної особи);

– звуження кола суб'єктів розгляду звернень (окрім органів державної влади та органів місцевого самоврядування такий обов'язок повинні нести лише державні та комунальні підприємства, установи, організації, інші суб'єкти, що виконують публічні завдання, суб'єкти, що надають комунальні послуги/економічні послуги загального інтересу; водночас такого обов'язку не має бути у приватних осіб, у тому числі у громадських об'єднань та медіа);

– раціоналізація особистого прийому в органах влади (це обов'язок органу в цілому, але не обов'язково керівника);

– раціоналізація процедури розгляду звернень (без гарантування права на участь у розгляді, адже це лише звернення пропозиційного типу);

– раціоналізація порядку надання відповідей на звернення, і, зокрема, рівня їх підписання (це має бути відповідь і підпис уповноваженої особи органу, але не обов'язково керівника).

Також актуальними питаннями є: раціоналізація обсягу обґрунтування відповіді на звернення, захист від зловживання правом на звернення. Проєкт ЗПЗ треба прийняти якомога швидше в цілому, зі збереженням концепції законопроекту.

Наступним вагомим кроком у законопроєктній роботі Уряду та Парламенту в контексті впровадження ЗАП є також поданий проєкт Кодексу України про адміністративні проступки (КУАП) (реєстраційний №11386) [3]. Ухвалення нової редакції КУАП буде вагомим кроком для впорядкування відповідних правовідносин на сучасних засадах.

Це стосується:

– гармонізації процедурної частини КУАП із ЗАП;

– впорядкування підходів до адміністративної відповідальності власне як відповідальності фізичних та юридичних осіб перед публічною адміністрацією в адміністративному порядку;

– виключення видів стягнень, які мають кримінально-правовий характер, перенесення окремих складів проступків до числа кримінальних;

– виключення судів із числа суб'єктів, що застосовують адміністративні стягнення;

– виключення публічних службовців з числа суб'єктів відповідальності за КУАП і т.д.

Наразі проєкт КУАП вже перебуває на розгляді Парламенту, і процес його розгляду та ухвалення теж не варто затягувати.

Такий крок також буде важливим для ефективної діяльності МВС та Нацполіції в частині застосування ЗАП, адже з цими органами теж є певні виклики у впровадженні ЗАП у їх діяльності. Потрібно, щоб МВС і Нацполіція якомога швидше скоригували свою практику, не очікуючи тиску судових рішень та реакції з боку суспільства і європейських партнерів.

У плані інших законопроектних активностей і завдань першочергові пріоритети теж залишаються очевидними. Передусім важливо не допускати нових винятків зі сфери дії ЗАП. Цінність ЗАП полягає і буде забезпечена у тому разі, коли буде реалізована його роль як закону, що визначає загальну адміністративну процедуру для усіх секторів публічного адміністрування.

Найбільшим викликом щодо застосування ЗАП нині є податкова сфера. Як відомо, Законом № 3813 [4] внесено новий п. 3.3 у Податковий кодекс України, відповідно до якого порядок адміністрування податків та інших платежів визначається виключно податковим законодавством. Ця норма створює ризик конфліктів, колізій і правової невизначеності, коли податкові органи не будуть застосовувати ЗАП у своїй діяльності, а платники податків і адміністративні суди – будуть покладатися на норми ЗАП, адже винятку у ч. 2 ст. 1 ЗАП не внесено, та й ч. 2 ст. 2 КАСУ теж зобов'язує адміністративні суди до цього.

Це негативна ситуація, в тому числі в євроінтеграційному контексті. У Звіті ЄС про розширення 2023 р. [5] була рекомендація Україні утримуватися від нових винятків із ЗАП, і податкова сфера була названа прямо. Про завдання гармонізації Податкового кодексу із ЗАП додатково зазначено і в Звіті ЄС про розширення 2024 р. [6]. Отже, це питання треба вирішувати якомога швидше, не перекладаючи на податкові органи та суди.

Також проблема зберігається у сфері земельних відносин. Парламент, незважаючи на системну роботу над законопроектом 10161 (що став Законом № 4017), у дещо закритий спосіб виділив окремо земельну сферу і запропонував там надто багато особливостей для адміністративного провадження, переважно вкрай дискусійних. Йдеться про Закон № 3993 [7]. Після першого вето Глави держави частину проблем було знято чи пом'якшено. Але низка проблем залишається. Це передусім фактичне блокування інституту адміністративного оскарження у земельній сфері.

Також Закон № 3993 відходить від належного правила набрання чинності адміністративним актом (замість доведення до відома особи, прописана норма про момент його прийняття), а також відкидається можливість визнання недійсними адміністративних актів у цій сфері. Є у Законі №3993 й інші невдалі норми, зокрема, не зовсім чиста модель щодо мотивування адміністративних актів, а також щодо заяв поданих не за належністю. Оскільки загалом у новій ст. 17-2 Земельного кодексу України йдеться про принципові питання, то фактично цю земельну сферу можна оцінювати як певну форму винятку, а відтак і в цій частині треба виконати відповідну роботу та усунути невідповідності із ЗАП. Це також вимога ЄС.

Завершуючи законопроектний блок – особливо в контексті впливу

ЗАП на судову практику, важливо почати напрацювання іншого блоку законопроектних змін – перерозподілу повноважень між адміністративними органами і судами. Адже в Україні значний обсяг повноважень щодо вирішення адміністративних справ, зокрема, відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, а також в частині примусового виконання окремих адміністративних актів (наприклад, у сфері містобудування) покладено замість публічної адміністрації на суди. Це часто і невиправдано, оскільки йдеться не про спірні відносини, та й загалом є неправильним підходом, коли адміністративні суди змушені вирішувати адміністративні справи за ініціативою адміністративних органів.

Значним блоком роботи для Уряду є також приведення у відповідність із ЗАП підзаконних НПА, удосконалення цифрового законодавства, а також самих ІТ-систем, що використовуються адміністративними органами.

Не менш важливою є і надалі також навчальна складова. Окрім вже значного обсягу і підготовлених навчальних та методичних матеріалів (у тому числі Науково-практичного коментаря до ЗАП), великої кількості проведених навчальних заходів – ці зусилля треба активізувати та окрім уваги до навчання міністерств та інших центральних органів – перенести на рівень усіх регіонів та громад. Значна частина органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, і навіть судових органів ще потребують системних навчальних заходів.

Також потрібно активізувати зусилля щодо просвітницької кампанії для громадян і бізнесу. Адже це теж була досить свідома «пауза», коли навчальні активності були передусім для публічних службовців і суддів. Тепер ці заходи мають бути спрямовані на все суспільство.

У 2025 р. Уряд повинен буде поінформувати Верховну Раду України про стан виконання ЗАП. Тут важливо бачити динаміку процесу, тобто мати регулярний збір даних щодо застосування ЗАП адміністративними органами, а також судами. Серед показників такого моніторингу можуть бути загальні показники зареєстрованих заяв, зареєстрованих скарг, задоволених заяв, задоволених скарг в адміністративному порядку, оскаржених адміністративних актів у судовому порядку і т.ін. Частина даних потребуватиме оцінки у взаємозв'язку (враховуючи нестабільну демографічну ситуацію та ділову активність). Також можуть бути цінними соціологічні дослідження (щодо поінформованості про ЗАП серед публічних службовців та суддів, а також серед населення). Нарешті у різних цільових груп, особливо у публічній адміністрації та адміністративних судах, можуть замірюватися у динаміці показники використання/застосування конкретних принципів ЗАП та окремих норм і механізмів ЗАП, як-от: залишення заяви без руху, спрощеного



представництва, залучення заінтересованих осіб, проведення слухань, мотивування адмінактів, створення комісій з розгляду скарг, примусового виконання адмінактів, відкликання чи визнання недійсним адмінактів тощо.

Окремої уваги науки адміністративного права потребуватимуть нові питання, які періодично поставатимуть у практиці застосування ЗАП. Лише перший рік дії ЗАП підняв багато цікавих проблем, як-от: застосування ЗАП при атестації працівників освіти та працівників культури; усі процедури, де є елементи оцінювання у формі іспитів; розпорядження публічним майном; розмежування адміністративного провадження, що передбачає прийняття адміністративного акта, від «іншої адміністративної діяльності»; власне межі уповноваження державою інших суб'єктів на виконання функцій публічної адміністрації. Вкотре відзначимо, що ЗАП сприятиме якісному осучасненню адміністративного права, модернізації діяльності публічної адміністрації.

### **Список використаних джерел**

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 20.10.2024 р. № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>.

2. Проект Закону про звернення, реєстраційний номер 11082 від 13.03.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2254977>.

3. Проект Кодексу про адміністративні проступки, реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44507>.

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства : Закон України від 18.06.2024 р. №3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text>.

5. European Commission 2023. Ukraine Report. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en)

6. Ukraine Report 2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин : Закон України від 08.10.2024 р. № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#Text>.

**ХЛІБОРОБ Наталія,**  
*кандидатка юридичних наук,  
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка,  
м. Львів, Україна*

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Минуло більше ніж рік з часу набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», який має на меті створення системи єдиної, зрозумілої та прозорої взаємодії між адміністративними органами та приватними особами.

Одним із ключових понять для адміністративної процедури стає адміністративний акт. У Законі України «Про адміністративну процедуру» його значення важко переоцінити. Адже це поняття використовується для визначення його предмета регулювання та сфери дії. Так, він регулює відносини щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Проте не менш важливим поняття адміністративного акта стає і для адміністративного судочинства. З набуттям чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» в судовій практиці все частіше використовується поняття «адміністративний акт» поряд із звичним для адміністративного судочинства поняттям «індивідуальний акт».

Зокрема, у Постанові Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19.09.2024 р. у справі № 380/6080/20 поняття адміністративного акта використано для відмежування справ адміністративної юрисдикції. Суд врахував, що однією з ознак, що дозволяє відносити спір до категорії таких, які мають розглядатися судом адміністративної юрисдикції, є, зокрема, суб'єкт владних повноважень у спірних публічно-правових відносинах, який здійснює адміністративні повноваження, відповідачем було ухвалено адміністративний акт (акт індивідуальної дії) [1].

Але найбільш часто поняття «адміністративний акт» використовується судами для характеристики предмету спору – рішень, які оскаржуються в порядку адміністративного судочинства. Зокрема, Верховний Суд, вирішуючи спір про оскарження рішенням державного реєстратора прав на нерухоме майно про відмову в проведенні реєстраційних дій, робить висновок, що таке рішення є адміністративним актом. Проте суд не вдається в дослідження ознак адміністративного акта [2].

З огляду на важливість поняття «адміністративний акт» для адміністративного судочинства, доцільно виокремлювати ознаки та особливості адміністративного акта як предмета розгляду в адміністративному судочинстві.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» під адміністративним актом розуміється рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Таким чином, основними ознаками такого рішення є односторонність, індивідуальність, адміністративність та зовнішня дія.

Автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру» підкреслюють, що прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів, на відміну від актів законодавчого органу чи судових органів. Адміністративними органами є насамперед, органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, але також може визнаватися інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення адміністративним органом інших справ за заявою особи).

Науковиці Я. Брієде та І. Бойко у науковій статті наголошують, що для того, щоб рішення органу було визнано адміністративним актом, воно має містити такі ознаки: зовнішня спрямованість; юридичний акт; сфера публічного права; прийняте органом; стосується індивідуально визначеної особи або осіб; встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан; не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення закону або на прийняття яких не поширюється закон. Відсутність хоча б однієї з перелічених ознак вказує на акт іншого виду, ніж адміністративний. Тому не лише для доктринального розуміння, а й для практичного застосування важливо з'ясувати ознаки адміністративного акта та описати їх зміст [3, с. 21–44].

Коли йдеться про зовнішню спрямованість адміністративного акта, то необхідно підкреслити не поширення його дії щодо кола суб'єктів, які перебувають з адміністративним органом у відносинах підпорядкування, а також непоширення його дії на внутрішньо-організаційні відносини в межах адміністративних органів та відносин між органом і установами, підприємствам, що є у його підвідомчості. Наприклад, рішення щодо реорганізації, створення структурних підрозділів, перерозподілу компетенції тощо.

Окремо можна виділити акти, які забезпечують реалізацію права особи на публічну службу та проходження нею публічної служби,

наприклад, накази про призначення на посаду, переведення на інші посади, застосування дисциплінарних стягнень. Такі рішення не є адміністративними актами, адже регламентують службові відносини між адміністративними органами та службовцями. Проте ці рішення є предметом розгляду в порядку адміністративного судочинства. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України всі спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до юрисдикції адміністративного суду.

Також доцільно підкреслити, що адміністративний акт, окрім визначення суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресатів цих актів, одночасно має бути спрямований на врегулювання конкретної життєвої ситуації, тобто вирішення адміністративної справи. А відтак, з цього можна виснувати, що ще однією важливою ознакою адміністративного акта є «остаточність врегулювання». Тобто ухваленням адміністративного акта завершується вирішення адміністративної справи. Цей критерій дозволяє відмежовувати адміністративні акти від процедурних рішень у справі, таких як витребування додаткових документів, отримання погоджень (які відповідно до закону не оформлюються окремим документом), фіксування окремих фактів чи процедурних дій тощо.

Проте тут також варто відзначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» містить загальне правило, яке обмежує коло процедурних рішень, які можуть бути оскаржені в адміністративному порядку (до вищого органу) самостійно, тобто до моменту прийняття кінцевого адміністративного акта у справі. Це сприяє ефективності адміністративного провадження, та має на меті унеможливити затягування розгляду справи. Проте на практиці можуть виникати ситуації, коли особа оскаржує такі процедурні рішення відразу безпосередньо до адміністративного суду. Зокрема, особи посилаються на ст. 5 КАС України, відповідно до якої особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист. Таких прикладів є досить багато у судовій практиці. Тож, тут необхідним є виважений підхід законодавця та формування єдиних правил з врахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Однією із важливих рис адміністративного акта є те, що такий акт є рішенням або юридично значущою дією індивідуального характеру, тобто стосується прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Саме за цією ознакою, адміністративні акти належать до різновидів індивідуально-правових актів.

Верховний Суд у своїй практиці неодноразово зазначав, що за владно-регулятивною природою всі юридичні акти поділяються на правотворчі, правотлумачні (правоінтерпретаційні) та правозастосовні.

Нормативно-правові акти належать до правотворчих, а індивідуальні - до правозастосовних.

Індивідуально-правові акти як результати правозастосування адресовані конкретним особам, тобто є формально обов'язковими для персоніфікованих (чітко визначених) суб'єктів; містять індивідуальні приписи, в яких зафіксовані суб'єктивні права та/чи обов'язки адресатів цих актів; розраховані на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації, а тому їх юридична чинність (формальна обов'язковість) вичерпується одноразовою реалізацією. Крім того, такі акти не можуть мати зворотної дії в часі, а свій зовнішній прояв можуть отримувати не лише в письмовій (документальній), але й в усній (вербальній) або ж фізично-діяльній (конклюдентній) формах [4].

Таким чином, можемо констатувати, що поняття індивідуального акта, сформульоване в КАС України, є ширшим ніж поняття «адміністративний акт» та охоплює всю сферу індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень і не обмежується адміністративними актами ухваленими адміністративними органами.

### Список використаних джерел

1. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19.09.2024 р. по справі 380/6080/20.
2. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02.12.2024 по справі 520/24417/23.
3. Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 22–45. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172>.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2019 р. у справі № 9901/801/18 та Постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.05.2020 у справі № 9901/491/19.

**ШЕВЧУК Оксана,**  
кандидатка юридичних наук,  
доцентка кафедри конституційного, адміністративного  
та фінансового права юридичного факультету  
Західноукраїнського національного університету,  
м. Тернопіль, Україна

## ПРОЦЕДУРНІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ У ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА, ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ

*«Історичний конфлікт між інтересами держави та приватної особи  
призвів до розвитку процесу захисту прав людини у законодавстві*

*Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами  
публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми, м. Харків, 12 грудня 2024 р.*

*та на практиці. Державна влада дбає про публічний інтерес як уособлення найбільш значимих для суспільства ідей та цінностей, і може зазіхати на права й свободи приватної особи, забезпечуючи його. Адміністративна ж процедура, на думку вчених, це інструмент захисту основних прав людини в державних відносинах»*

*Ірина Бойко [1]*

Система оподаткування є важливою складовою правової держави, оскільки вона забезпечує фінансову стабільність і розвиток суспільства. Водночас, як зазначає (Auby J.V. (2013)) гарантії дотримання прав платників податків відіграють вирішальну роль у підтриманні рівноваги між економічними інтересами держави та правами громадян і бізнесу. [2] Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» [7] стало значним кроком до створення відкритої та справедливої системи адміністративного регулювання в податковій сфері.

Як зазначено у Звіті «Україна 2023» (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy*) [6], «ключовою подією у сфері надання послуг стало введення в дію Закону про адміністративну процедуру в травні 2022 року, яка є важливою для розвитку права на ефективне управління» [6].

«Закон систематизує адміністративні процедури, які наразі діють у різних секторах.

Уряд також працює над внесенням змін до галузевого законодавства, адаптацією внутрішніх правил, процедур та робочих процесів.

Окремі державні органи зверталися із запитом щодо можливості невиконання закону. Проте Україні варто уникати таких винятків (наприклад, для податкової служби), оскільки це суттєво зменшить ефективність його застосування» [5].

Як зазначає (Schloer, B. (2024)), Закон України «Про адміністративну процедуру» запроваджує низку позитивних змін для громадян і суб'єктів господарювання:

– гарантується право особи бути вислуханою перед ухваленням рішення, що може мати для неї несприятливі наслідки. Це дозволяє переглянути позицію адміністративного органу або пояснити заявнику причини відмови (наприклад, щодо зміни розміру пенсії чи надання субсидії);

– визначається категорія «заінтересованих осіб», що сприятиме ухваленню збалансованих рішень і запобігатиме конфліктам (наприклад, мешканці прилеглих територій можуть бути залучені до розгляду питання про забудову);

– регламентуються особливості розгляду справ, що стосуються великої кількості осіб (наприклад, у масштабних будівельних проєктах);

– адміністративні органи зобов'язані обґрунтовувати свої рішення,

*Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми, м. Харків, 12 грудня 2024 р.*

які мають негативні наслідки для осіб, а також роз'яснювати порядок їх оскарження, що сприятиме захисту прав громадян і бізнесу;

– визначається порядок набрання чинності адміністративними актами – вони набувають чинності з моменту належного повідомлення особи (наприклад, зміна розміру пенсії не відбудеться, доки громадянин не буде про це поінформований);

– створюються умови для більш ефективного оскарження адміністративних актів у досудовому порядку, що сприятиме економії часу і коштів .[3]

З 1 серпня набув чинності Закон України від 18.06.2024 р. № 3813-ІХ, що вносить зміни до Податкового кодексу України щодо адміністрування податків у період воєнного стану для сумлінних платників [9]. Існує думка, що цей закон може стати кроком до виведення податкової сфери з-під дії Закону України «Про адміністративну процедуру». Відповідно до висновків експертів, такі зміни можуть суперечити євроінтеграційним зобов'язанням України.

Фіскальна система за останні роки зазнала трансформацій, орієнтованих на надання сервісних послуг. Реформа включає розширену діджиталізацію, оновлення нормативної бази та врахування багатьох факторів, що впливають на податкове адміністрування.

Особливості податкового контролю зумовлюють специфіку таких процедур, як:

- погашення податкового боргу;
- арешт рахунків платника;
- адміністративний арешт майна;
- притягнення до фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства.

Взаємодія з платниками податків залишається ключовим елементом роботи податкових органів. У сучасних умовах необхідне подальше дослідження змін у цих відносинах.

Запровадження клієнтоорієнтованого підходу до роботи з юридичними та фізичними особами, заснованого на довірі, партнерстві та автоматизації процесів, сприяє підвищенню ефективності податкового адміністрування та виводить взаємодію між сторонами на новий рівень.

Можливе заперечення фіскальних органів щодо застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» до податкових правовідносин не має достатніх правових підстав. Основні принципи, закріплені в цьому Законі, вже відображені в положеннях Податкового кодексу України.

Зокрема, такі засади, як верховенство права, законність, неупередженість, пропорційність, рівність усіх учасників адміністративного процесу та право особи на обґрунтоване рішення, імплементовані у податковому законодавстві. Це свідчить про існуючу

узгодженість між адміністративним та податковим регулюванням. Порівняльний аналіз зазначених нормативно-правових актів зазначено в таблиці.

Таблиця

Порівняльний аналіз Закону України «Про адміністративну процедуру» та Податкового кодексу України

Показчик	Закон України «Про адміністративну процедуру»	Податковий кодекс України
<b>Принципи</b>	<p>«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» [7]</p>	<p>«1. загальність оподаткування 2. рівність усіх платників перед законом, 3. невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; 4. презумпція правомірності рішень платника податку 5. фіскальна достатність 6. соціальна справедливість 7. економічність оподаткування 8. нейтральність оподаткування 9. стабільність 10. рівномірність та зручність сплати 11. єдиний підхід до встановлення податків та зборів» [8]</p>
<b>Права та обов'язки учасників адміністративного провадження</b>	<p><b>«Учасники адміністративного провадження мають право:</b></p> <p>1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків у межах адміністративного провадження, визначених законом; 2) брати участь в адміністративному</p>	<p><b>«6.1. Платник податків зобов'язаний:</b></p> <p>16.1.1. стати на облік у контролюючих органах в порядку, встановленому законодавством України; 16.1.2. вести в установленому порядку облік доходів і витрат, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів; 16.1.3. подавати до контролюючих органів у порядку, встановленому</p>



	<p>провадженні особисто або через своїх представників;</p> <p>3) ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження;</p> <p>4) бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника;</p> <p>5) отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи;</p> <p>6) бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення);</p> <p>7) подавати клопотання про:</p> <p>а) відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу, а також відвід особи, яка сприяє розгляду справи;</p> <p>б) залучення до участі в адміністративному провадженні іншого учасника та/або особи, яка сприяє розгляду справи;</p> <p>в) витребування документів або відомостей, необхідних для розгляду та вирішення справи;</p> <p>г) призначення експертизи,</p>	<p>податковим та митним законодавством, декларації, звітність та інші документи, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів;</p> <p>16.1.4. сплачувати податки та збори в строки та у розмірах, встановлених цим Кодексом та законами з питань митної справи;</p> <p>16.1.5. подавати на належним чином оформлену письмову вимогу контролюючих органів (у випадках, визначених законодавством) документи з обліку доходів, витрат та інших показників, пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування (податкових зобов'язань), первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку, фінансову звітність, інші документи, пов'язані з обчисленням та сплатою податків та зборів. У письмовій вимозі обов'язково зазначаються конкретний перелік документів, які повинен надати платник податків, та підстави для їх надання;</p> <p><b>Платник податків має право:</b></p> <p>17.1.1. безоплатно отримувати у контролюючих органах, у тому числі і через мережу Інтернет, інформацію про податки та збори і нормативно-правові акти, що їх регулюють, порядок обліку та сплати податків та зборів, права та обов'язки платників податків, повноваження контролюючих органів та їх посадових осіб щодо здійснення податкового контролю;</p> <p>17.1.2. представляти свої інтереси в контролюючих органах самостійно, через</p>
--	---	--

	<p>отримання консультації та/або висновку спеціаліста;</p> <p>г) зупинення адміністративного провадження;</p> <p>д) поновлення адміністративного провадження;</p> <p>е) продовження строку здійснення адміністративного провадження;</p> <p>є) відмову від розгляду заяви або скарги та закриття адміністративного провадження;</p> <p>ж) вчинення іншої дії, що не суперечить закону та сприяє розгляду справи;</p> <p>8) бути поінформованими про результат вирішення справи;</p> <p>9) отримати адміністративний акт;</p> <p>10) досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою;</p> <p>11) оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу;</p> <p>12) користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.</p> <p><b>Учасники адміністративного провадження зобов'язані:</b></p> <p>1) подати до адміністративного органу у порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;</p> <p>2) надати адміністративному органу свої контактні дані (номер</p>	<p>податкового агента або уповноваженого представника;</p> <p>17.1.3. обирати самостійно, якщо інше не встановлено цим Кодексом, метод ведення обліку доходів і витрат;</p> <p>17.1.4. користуватися податковими пільгами за наявності підстав у порядку, встановленому цим Кодексом;</p> <p>17.1.5. одержувати розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу в порядку і на умовах, встановлених цим Кодексом;</p> <p>17.1.6. бути присутнім під час проведення перевірок та надавати пояснення з питань, що виникають під час таких перевірок, та за власною ініціативою пояснення з питань, що не запитувалися контролюючим органом, ознайомлюватися та отримувати акти (довідки) перевірок, проведених контролюючими органами, перед підписанням актів (довідок) про проведення перевірки, у разі наявності зауважень щодо змісту (тексту) складених актів (довідок) підписувати їх із застереженням та подавати контролюючому органу письмові заперечення в порядку, встановленому цим Кодексом;</p> <p>17.1.7. оскаржувати в порядку, встановленому цим Кодексом, рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб), у тому числі надану йому у паперовій або електронній формі індивідуальну податкову консультацію, яка йому надана, а також узагальнюючу податкову консультацію;</p>
--	--	--

	<p>телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку), своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних;</p> <p>3) своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;</p> <p>4) сумлінно виконувати вимоги, встановлені цим Законом та іншими актами законодавства» [7]</p>	<p>17.1.8. вимагати від контролюючих органів проведення перевірки відомостей та фактів, що можуть свідчити на користь платника податків;</p> <p>17.1.9. на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, крім випадків, коли це прямо передбачено законами;</p> <p>17.1.10. на залік чи повернення надміру сплачених, а також надміру стягнутих сум податків та зборів, пені, штрафів у порядку, встановленому цим Кодексом;</p> <p>17.1.11. на повне відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями (бездіяльністю) контролюючих органів (їх посадових осіб), у встановленому законом порядку;</p> <p>17.1.13. самостійно обирати спосіб взаємодії з контролюючим органом в електронній формі через електронний кабінет, якщо інше не встановлено цим Кодексом;</p> <p>17.1.14. реалізовувати через електронний кабінет права та обов'язки, передбачені цим Кодексом та які можуть бути реалізовані в електронній формі засобами електронного зв'язку;</p> <p>17.1.15. подавати декларацію та інші документи в паперовій формі у разі</p>
--	---	--

		<p>виникнення технічних та/або методологічних помилок чи технічного збою в роботі електронного кабінету (наявність помилки/збою має бути підтверджена технічним адміністратором та/або методологом електронного кабінету, або згідно з повідомленням на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, або рішенням суду), якщо подання таких документів в електронній формі не є обов'язковим відповідно до цього Кодексу;</p> <p>17.1.16. надавати за власною ініціативою письмові пояснення та/або документи щодо обставин, які підтверджують відсутність його вини у вчиненому податковому правопорушенні, в порядку, встановленому цим Кодексом;</p> <p>17.1.17. відкрито застосовувати технічні прилади і технічні засоби, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засоби фото- і кінозйомки, відеозапису; відкрито здійснювати звукозапис, фото-, відеофіксацію (відеозйомку), накопичувати та використовувати таку мультимедійну інформацію (фото, відео-, звукозапис) під час проведення перевірок» [8]</p>
<p><b>Реєстрація заяви</b></p>	<p>«1. Заява реєструється адміністративним органом в день її надходження. 2. Відмова в реєстрації заяви не допускається» [7]</p>	<p>«контролюючий орган протягом 10 календарних днів після надходження <u>заяви</u> платника податку про анулювання <u>реєстрації</u> подає такому платникові податку вмотивовану письмову <u>відмову</u> в анулюванні <u>реєстрації</u> з поясненнями із зазначеного питання» [8]</p>

<p><b>Право на звернення до адміністративного органу</b></p>	<p>«Особа має право в порядку, встановленому цим Законом, подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу.</p> <p>2. Заяву може бути подано однією особою (індивідуальна заява) або групою осіб (колективна заява)» [7]</p>	<p>«Контролюючий орган розглядає <u>заяву</u> платника податків протягом 30 робочих днів з дня її отримання .</p> <p>За <u>зверненням</u> платників податків у паперовій або електронній формі контролюючий орган, визначений <u>підпунктом 41.1.1</u> пункту 41.1 статті 41 цього Кодексу, надає їм безоплатно індивідуальні податкові консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на такий контролюючий орган, протягом 25 календарних днів, що настають за днем отримання такого <u>звернення</u> даним контролюючим органом.</p> <p>подання <u>звернення</u> на отримання індивідуальної податкової консультації в електронній формі. У разі необхідності платники податків можуть прикріпити до <u>звернення</u> копії необхідних документів;</p> <p>Протягом всього часу судового розгляду такого <u>звернення</u> платника податків забороняється визначати платнику податків грошове зобов'язання, застосовувати штрафні санкції та нараховувати пеню, ініціювати притягнення платника податків та/або його посадових осіб до адміністративної, кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства, що були зумовлені технічною та/або методологічною помилкою у роботі електронного кабінету» [8]</p>
--	---	---

<p><b>Залишення заяви без руху</b></p>	<p>«У разі якщо заяву подано з порушенням встановлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, приймає рішення про залишення заяви без руху.</p> <p>Адміністративний орган надсилає заявнику письмове повідомлення про залишення заяви без руху протягом трьох робочих днів з дня отримання заяви, а в разі особистого звернення із заявою негайно (за можливості) вручає під розписку таке повідомлення особі, яка подала заяву, безпосередньо в адміністративному органі» [7]</p>	<p><b>Не передбачено</b></p>
<p><b>Заява, що не підлягає розгляду</b></p>	<p>«1. Не підлягає розгляду:</p> <p>1) анонімна заява (заява, із змісту якої неможливо встановити особу заявника);</p> <p>2) повторна заява (заява, подана до того самого адміністративного органу тим самим заявником з того самого питання), за умови що попередня заява була вирішена по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);</p> <p>3) заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);</p> <p>4) заява, що стосується суспільних відносин, на які не поширюється дія цього Закону;</p> <p>5) заява, в якій не</p>	<p><b>Не передбачено</b></p>

	<p>викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання;</p> <p>б) заява, що 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» [7]</p>	
<p><b>Зміст адміністративного акта</b></p>	<p>«Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.</p> <p>Адміністративний акт містить підпис та/або печатку (у тому числі електронні), якщо інше не передбачено законом, та повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.</p> <p>У вступній частині зазначаються найменування адміністративного органу, дата прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.</p> <p>Мотивувальна частина адміністративного акта складається згідно з вимогами цього Закону.</p>	<p>«У разі відмови у реєстрації платника єдиного податку контролюючий орган зобов'язаний надати протягом двох робочих днів з дня подання суб'єктом господарювання відповідної заяви письмову вмотивовану відмову, яка може бути оскаржена суб'єктом господарювання у встановленому порядку» [8]</p>

	У резолютивній частині адміністративного акта зазначається суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення» [7]	
<b>Набрання чинності адміністративним актом</b>	«Адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом» [7]	<b>Не передбачено</b>
<b>Строк подання скарги</b>	«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» [7]	«Скарга подається до контролюючого органу вищого рівня у письмовій або електронній формі засобами електронного зв'язку (електронним кабінетом платника податків) протягом 10 робочих днів, що настають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується (ст. 56.3 <a href="#">ПК України</a> ). Поновлення строку подачі можливе за скаргою поданою разом з клопотанням про поновлення строку протягом 6-ти місяців з дати закінчення строку, 10-тиденного строку. У разі коли до подання позовної заяви проводилася процедура адміністративного оскарження, платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішення або інше рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження (ст. 56.19. <a href="#">ПК України</a> ). Контролюючий орган, який розглядає скаргу платника



		<p>податків, зобов'язаний прийняти вмотивоване рішення та надіслати його <b>протягом 20 календарних днів</b>, наступних за днем отримання скарги, на адресу платника податків засобами поштового зв'язку (з повідомленням про вручення) чи електронного зв'язку або надати йому під розписку. Керівник (його заступник або уповноважена особа) контролюючого органу може прийняти рішення про продовження строку розгляду скарги платника податків понад 20-денний строк, але не більше 60 календарних днів, та письмово або в електронній формі засобами електронного зв'язку повідомити про це платника податків до спливу 20 календарних днів.</p> <p>У разі спливу 20-денного строку та відсутності надісланого рішення по суті чи рішення про продовження строку розгляду <b>така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків</b> з дня, наступного за останнім днем зазначених строків» [8]</p>
--	--	---

### Висновки.

**Строки оскарження:** Податковий кодекс України (ПКУ) передбачає більш тривалий термін звернення до суду – три роки, у той час як Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює десятиденний строк. Це надає платникам податків більше часу для підготовки та подання позовної заяви.

**Порядок подання заяв:** Обидва нормативні акти визначають обов'язкову реєстрацію заяв у день отримання та допускають можливість подання документів в електронному вигляді.

**Принципи регулювання:** Обидва документи ґрунтуються на загальних правових засадах, таких як законність і рівність перед законом. Водночас ЗУАП робить акцент на прозорості адміністративних процедур, а ПКУ – на захисті прав платників податків, зокрема через принцип

презумпції правомірності рішень платника.

З огляду на ці особливості, податкове адміністрування можна розглядати як невід'ємний елемент управління податковою системою, спрямований на забезпечення своєчасного та повного надходження податків до бюджету. Його суть полягає в сукупності функцій і заходів, які виконують податкові органи з метою контролю за дотриманням податкового законодавства, притягненням до відповідальності порушників і оптимізацією механізмів адміністрування.

Подальший розвиток податкового адміністрування залежить від модернізації управлінських підходів та вдосконалення методів регулювання податкових відносин.

По-друге, податкове адміністрування – це управлінські відносини з платниками податків і фіскальних органів. Він складається з моніторингу дотримання норм і правил оподаткування.

По-третє, невід'ємною частиною податкового адміністрування є податковий контроль, спрямований на боротьбу з порушеннями податкового законодавства.

Зміни умов впровадження податкового адміністрування значно впливає на організацію контрольних заходів.

По-четверте, має бути спрямоване на адміністрування податків забезпечення максимально можливого збору податків при мінімальних витратах. Це засновано на використанні набору встановлених законом заходів контролю, дій та засобів, а також максимальна автоматизація робочих процесів.

По-п'яте, податкова адміністрація повинна враховувати вимоги платників податків щодо оптимізації процесу виконання податкових зобов'язань. Вона повинна базуватися на принципах партнерства та дотримання балансу інтересів учасників податкових відносин. Розглянуті особливості адміністрування податків дозволяють говорити про нього як про ефективний, що одночасно відповідає інтересам усіх учасників податкових відносин.

### Список використаних джерел

1. Бойко І. В. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Вип. 69. С. 229–236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.

2. Auby J. B. ed. Codification of administrative procedure / edited by Jean-Bernard Auby ; foreword George Bermann. In: 1st ed. Bruylant; 2013.

3. Schloer B. (2024). The reduction of the margin of discretion when interfering with human rights and freedoms – the law of Ukraine «on administrative procedure» and judicial practice in the federal republic of germany regarding the narrowing of the limits of discretion. *Administrative Law and Process*, (1), 5-27. <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2024.1.01>

4. Cananea, Giacinto. (2023). The 'Common Core' of Administrative Laws: Concept, Nature, and Extent. 10.1163/9789004549579\_013.

5. Eberhard Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, C.H. Beck, Warsaw 2011, p. XX. It is a Polish edition of *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Springer 2006.

6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023DC0690>.

7. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

9. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства : Закон України від 18.06.2024 р. № 3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

**ШЕЛЕП Ірина,**  
кандидатка юридичних наук,  
експертка з правових питань проєкту «USAID ГОВЕРЛА»,  
м. Київ, Україна

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» В РОЗРІЗІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

15 грудня 2024 р. минув рік із набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1], який став важливим кроком у виконанні нашою державою зобов'язань щодо наближення національного законодавства до стандартів країн Європейського Союзу, де діють уніфіковані правила адміністративних процедур. Зазначений нормативно-правовий акт – це новий етап взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування.

Крім того, важливим було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10.10.2024 р. № 4017-IX [2], яким приведено у відповідність до ЗАП 196 законодавчих актів. У т.ч. внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою

узгодження його положень із вимогами адміністративної процедури. Цей Закон мав на меті уніфікувати правила адміністративної процедури в галузевому законодавстві та забезпечити новий рівень законодавчої регламентації управлінської діяльності адміністративних органів при забезпеченні прав та законних інтересів як юридичних, так і фізичних осіб, у т. ч., у відносинах з органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Уже сьогодні **органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень вчиняють процедурні дії, приймають процедурні рішення та адміністративні акти**. Зокрема, сільські/селищні/міські ради, виконавчі комітети та інші виконавчі органи місцевих рад (посадові особи місцевого самоврядування, наприклад, старости, державні реєстратори, адміністратори ЦНАПів тощо), застосовують законодавчі положення про адміністративну процедуру, реалізуючи:

- повноваження щодо управління комунальною власністю;
- повноваження в галузі житлово-комунального господарства;
- повноваження в галузі побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування;
- повноваження в галузі транспорту і зв'язку;
- повноваження щодо надання дозволів на розміщення об'єктів зовнішньої реклами;
- повноваження у галузі будівництва;
- повноваження у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- повноваження у сфері освіти;
- повноваження у сфері охорони здоров'я;
- повноваження у сфері культури;
- повноваження у сфері молодіжної політики;
- повноваження у сфері фізкультури і спорту;
- повноваження у сфері соціального захисту населення;
- повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- повноваження при розгляді справ про адміністративні правопорушення;
- повноваження щодо реєстрації актів цивільного стану;
- повноваження щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;
- інші, визначені законом, повноваження.

Важливо звернути увагу на те, що період, протягом якого органи місцевого самоврядування застосовують положення ЗАП, чітко засвідчив важливість цього закону, виявив кращі практики його застосування і водночас дозволив зрозуміти, які питання залишаються невирішеними та потребують додаткового нормативного врегулювання.

Так, в окремих випадках правозастосування посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад, сільськими,

селищними, міськими головами, виконавчими органами місцевих рад (зокрема, виконавчими комітетами, відділами, управліннями, департаментами) є колізійним, оскільки наштовхується на недосконалість правових норм.

Зокрема, п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП закріплює дефініцію **«адміністративний орган»**, яка у своєму змісті охоплює орган місцевого самоврядування, його посадову особу.

Статтею 22 ЗАП «Посадова особа адміністративного органу» визначено, що в адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та адміністративний акт приймається **посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу**. Щодо колегіального адміністративного органу - положеннями частини другої цієї ж статті встановлено, що колегіальний адміністративний орган може уповноважити **одного зі своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення всіх процедурних дій**. У такому разі така уповноважена особа інформує відповідний колегіальний адміністративний орган про результати розгляду справи, після чого адміністративний орган приймає рішення чи вчиняє дію по справі. **Тобто, можна констатувати, що наведені вище положення закріплюють правові підстави для уповноваження саме членів колегіального адміністративного органу/посадової особи його апарату (секретаріату, виконавчого органу) на вчинення процедурних дій**. І що норми зазначеної статті не ототожнюють «посадову особу адміністративного органу» та «члена колегіального органу».

Важливо також звернути увагу на те, що у змісті ЗАП неодноразово вживаються терміни: «посадова особа адміністративного органу», «член колегіального органу», «посадова особа колегіального органу або посадова особа його апарату», «уповноважений відповідно до закону орган, посадова або службова особа», проте не зазначено, що ж розуміється під цими термінами. Крім того, **ЗАП не містить дефініції «посадова особа адміністративного органу»**.

Водночас, частиною другою статті 79 цього ж Закону (яка визначає правовий статус суб'єкта розгляду скарги) закріплено положення про те, що «Суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг. До складу комісії з розгляду скарг, крім **посадових осіб адміністративного органу**, можуть включатись представники інститутів громадянського суспільства...»

Втім, виникає питання: *кого ж розуміти під посадовою особою, до прикладу, сільської/селищної/міської ради (як колегіального адміністративного органу) з метою дотримання належного застосування норм ЗАП органами місцевого самоврядування?*

Згідно положень Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [3], а саме, абз. 6, 9 ст. 1 *рада, як виборний представницький орган місцевого самоврядування, складається з депутатів. Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону; склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.*

Варто звернути увагу на те, що абзацом 13 цієї ж статті визначено, що **посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження** у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і **отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.**

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. № 93-IV [4] також не визначає депутата місцевої ради, як посадову особу. У статтях 2, 3 цього Закону зазначено, що депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, він є представником інтересів територіальної громади, повноважним і рівноправним **членом відповідної ради** – представницького органу місцевого самоврядування.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 07.06.2001 р. № 2493-III [5], зокрема у ст. 2, також визначено, що **посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.** Стаття 3 визначає посади в органах місцевого самоврядування: виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Водночас, як бачимо зі змісту наведених законодавчих положень, **лише особа, яка:** 1) працює в ОМС; 2) має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; 3) отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету - **набуває правового статусу посадової особи місцевого самоврядування.** При цьому, згідно положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутати сільської/селищної/міської ради набуваючи правового статусу депутата відповідної місцевої ради не мають трудових відносин з місцевою радою та не отримують кошти з місцевого бюджету як заробітну плату, відтак не можуть вважатись посадовими особами відповідної ради (*винятком є лише секретар місцевої ради*).

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від

23.05.2023 р. № 3077-IX [6] у частині першій статті 2 визначає, що **виборна посадова особа місцевого самоврядування** (але не посадова особа місцевої ради - прим. автор) (далі - виборна посадова особа) - громадянин України, який обраний на місцевих виборах, обраний або затверджений відповідною радою на посаду в органі місцевого самоврядування на строк повноважень відповідної ради, працює в органі місцевого самоврядування на постійній основі, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує повноваження місцевого самоврядування, передбачені законом. Водночас, частиною другою цієї ж статті визначено, що термін **«посадова особа місцевого самоврядування» в ньому вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (детально див. вище).**

Відтак, з метою уникнення юридичних колізій, на нашу думку, ст. 2 ЗАП доцільно доповнити положеннями про те, що розуміється під поняттям «посадова особа адміністративного органу», і яким чином це поняття співвідноситься із терміном «член колегіального органу».

Також з метою забезпечення належних правових підстав входження до складу комісій з розгляду скарг відповідних **посадових осіб місцевого самоврядування, які наділені певною галузевою компетенцією з того чи іншого питання** (наприклад, заступників сільського/селищного/міського голови, начальників відділів (управлінь, департаментів), профільних спеціалістів, тобто працівників виконавчих органів місцевих рад з вирішення питань у сфері соціальної політики, розміщення реклами, житлово-комунального господарства, у справах захисту прав дітей, земельних питань тощо), доцільно доповнити ч. 2 ст. 79 цього ж Закону після слів «посадових осіб адміністративного органу», **словами «посадових осіб його апарату (секретаріату, виконавчого органу)».**

А загалом, варто зазначити, що адміністративна процедура важлива для місцевого самоврядування, тому що з одного боку вона визначає спосіб реалізації повноважень адміністративними органами, а з іншого - є способом забезпечення прав, свобод та інтересів осіб. Водночас, належне застосування норм ЗАП органами публічної адміністрації, в т.ч. органами місцевого самоврядування, адміністративними судами, потребує внесення змін та узгодження положень ЗАП із положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

### Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/>

billInfo/Bills/Card/43026.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 23.05.2023 р. № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.

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

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ТЕРМІНІВ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

Незабаром мине двадцять років із часу ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС), яке започаткувало формування та функціонування окремої підсистеми адміністративних судів, призначених контролювати національну публічну адміністрацію. Цим законодавчим актом було запроваджено чимало нових термінів, які до того були або суто доктринальними або ж взагалі уперше з'явилися у правовому обігу. Частина з цих термінів (наприклад, «суб'єкт владних повноважень») застосовується і до сьогодні, інші ж зазнали певних модифікацій при викладенні КАС у новій редакції в 2017 році (наприклад, «правові акти індивідуальної дії» було названо «індивідуальними актами»).

З ухваленням та набуттям чинності нового Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі – ЗАП) також було запроваджено чимало нових понять, яких ніколи не було у пострадянському адміністративному законодавстві нашої держави. Це стосується, зокрема наступних ключових категорій:

- адміністративний орган;
- функції публічної адміністрації;
- адміністративна справа;
- адміністративний акт.



У свою чергу у згаданому вище КАС, який об'єктивно тісно пов'язаний із ЗАП та загалом із адміністративно-процедурним законодавством, застосовано дещо відмінні терміни, які вже стали усталеними у юридичній практиці:

- суб'єкт владних повноважень;
- публічно-владні управлінські функції;
- адміністративна справа;
- індивідуальний акт.

Більшість із цих термінів (три із чотирьох) не використано у новому ЗАП, а от поняття «адміністративної справи» вживається у цілком різних значеннях в обох законодавчих актах.

Попри відмінний предмет правового регулювання, ЗАП і КАС є безпосередньо пов'язаними між собою законодавчими актами. Адже перший регламентує порядок прийняття рішень та вчинення дій публічною адміністрацією, їх адміністративного оскарження та виконання, а другий – наступний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації до адміністративного суду та їх розгляд у відповідних судових інстанціях. Тому проаналізуємо співвідношення названих вище правових категорій детальніше, адже це просто необхідно для забезпечення правової визначеності, не кажучи уже про вимогу системності до законодавства. Понад це, запропонуємо власне бачення удосконалення правового регулювання в обох законодавчих актах у частині використаних юридичних термінів.

*1. Суб'єкт владних повноважень (КАС) – адміністративний орган (ЗАП).*

Загалом обидві категорії є подібними, адже закріплюють функціональний підхід до розуміння відповідних суб'єктів права. Поряд із цим, застосований у КАС термін «суб'єкт владних повноважень», є ширшим, потенційно охоплюючи органи не лише виконавчої влади, але й інших гілок державної влади – законодавчої та судової. Такий підхід є об'єктивно виправданим з огляду на ширше коло інструментів діяльності публічної адміністрації, які можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства та, передусім, нормативно-правових актів. Адже ЗАП не регулює порядок розробки і прийняття нормативно-правових актів, а лише адміністративних актів індивідуального характеру, що стосуються конкретних осіб чи конкретних правовідносин.

З іншого боку, адміністративні органи складають основну частину суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються в порядку адміністративного судочинства. Тому наша пропозиція полягатиме в оновленні даної ключової категорії КАС наступним чином: «суб'єкт владних повноважень – адміністративний орган у значенні Закону України «Про адміністративну процедуру», інший орган державної влади, орган військового управління, їх посадова чи службова особа».

2. *Публічно-владні управлінські функції (КАС) – функції публічної адміністрації (ЗАП)*. На наш погляд, це також одно порядкові юридичні категорії. При тому законодавець повинен визначитись і використовувати лише одну із них в обох законодавчих актах. Очевидно, що обидві категорії не є простими, і потребують тлумачення. Більш привабливою для майбутньої уніфікації, усе-таки, видається новіша категорія «функції публічної адміністрації», адже характеристика функцій «управлінські» має також вужче розуміння, що охоплює лише внутрішні відносини в межах системи публічної адміністрації. До цього додаймо, що «публічно-владні управлінські функції» не визначаються окремо в КАС, а лише є складовою аналізованого вище поняття суб'єкта владних повноважень.

3. *Адміністративна справа (КАС і ЗАП)*. У цій частині звернемо увагу, що названий термін вживається у *цілком* різних значеннях у двох аналізованих законодавчих актах. Якщо за ЗАП адміністративна справа - це справа, розгляд якої здійснюється адміністративним органом, то згідно КАС – це уже «переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір», тобто, справа, яка розглядається та вирішується відповідним судовим органом.

Такий підхід, звісно, не можна вважати допустимим, адже він викликає невинуватену плутанину в юридичній практиці. Для вирішення описаної неузгодженості норм адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства України рекомендуємо ввести зміни до КАС, адже справді «адміністративними» є справи, що розглядаються та вирішуються публічною адміністрацією. Оптимальним варіантом модифікації цієї категорії у КАС вважаємо її заміну на «судова адміністративна справа».

4. *Індивідуальний акт (КАС) – адміністративний акт (ЗАП)*. Ці терміни також є достатньо близькими, адже визначають рішення органів публічної влади індивідуального характеру. Водночас, поняття індивідуального акта, викладене у КАС, є об'єктивно ширшим з огляду на наступні характеристики. По-перше, як уже згадувалось, такі акти можуть прийматись (видаватись) не лише адміністративними органами, а й більш розлогим колом суб'єктів публічної влади. І, по-друге, поняття індивідуального акта включає також внутрішні акти (приміром, щодо звільнення публічного службовця), а от характерною ознакою адміністративних актів, що виводиться із комплексного тлумачення норм ЗАП є їх зовнішнє спрямування на непідпорядкованих осіб.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне зберегти у КАС поняття індивідуального акта, однак модифікувати його, обов'язково згадавши адміністративний акт. Зокрема, майбутня редакція цієї ключової категорії може бути наступною: «індивідуальний акт – адміністративний акт у значенні Закону України «Про адміністративну процедуру», інший акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, спрямований (спрямоване) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої

особи (осіб).

Наприкінці висловимо сподівання, що український законодавець дослухається до викладених пропозицій та узгодить названі ключові терміни ЗАП і КАС. Адже використання тих самих чи подібних термінів може тлумачитись в контексті дії того чи іншого законодавчого акта, однак не вважаємо такий підхід виправданим. В ідеалі акти публічного законодавства повинні викладатись системно та використовувати узгоджені юридичні категорії – у протилежному випадку завжди страждатиме правова визначеність, у нашому випадку, як для приватних осіб, так і для публічної адміністрації та адміністративних судів.

*Електронне наукове видання*

**ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»  
ПРИ ВИРІШЕННІ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ  
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ  
ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

**Збірник тез  
за матеріалами Всеукраїнського круглого столу  
12 грудня 2024 р.**

**Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>**

*Видається в авторській редакції*

Відповідальна за випуск *І. В. Бойко*

Редактор-упорядник *М. М. Сорокун*  
Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

Оприлюднено через мережу Інтернет 14.02.2025 р.  
Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Обл.-вид. арк. 4,9 (632 КБ)

Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

Редакційно-видавничий відділ наукових видань  
Україна, 61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 77, к. 518  
тел. (057) 757-76-16  
e-mail: epdsp@nlu.edu.ua, niksor@ukr.net

Свідоцтво  
про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.

*Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми, м. Харків, 12 грудня 2024 р.*