ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТИМОЩУК ВІКТОР ПАВЛОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ
СУЧАСНА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ТА ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

Науковий консультант: **АНДРІЙКО Ольга Федорівна**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Тимощук В. П. Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2026.

У роботі досліджується проблематика, що має теоретичне і прикладне значення. Це питання оновлення доктрини і практики адміністративного права України, зокрема, правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами після 1991 року. Актуальність зумовлена тим, що адміністративне право України зазнало кардинальних змін у цій частині, передусім завдяки виникненню, формуванню та практичній реалізації двох нових інститутів: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. Є потреба дослідити еволюцію цих інститутів, їх поточний стан впровадження, виклики та перспективи. Це завдання має вагоме прикладне значення, адже стосується подальшого оновлення законодавства, європейської інтеграції України у контексті забезпечення права приватних осіб на належне публічне адміністрування.

Перший розділ роботи присвячений концептуальним засадам оновлення правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами з часу відновлення незалежності України. У ньому досліджуються: ключові чинники розвитку адміністративного права, основні історичні етапи виникнення і розвитку інституту адміністративних послуг, запровадження загальної адміністративної процедури; відповідний зарубіжний досвід.

Встановлено, що основними чинниками формування оновленої доктрини адміністративного права сучасної України, передусім є: факт незалежності України та демократичний напрям розвитку нашої держави; ідея людиноцентризму; європеїзація адміністративного права. Також вагомий вплив мають чинники

децентралізації публічної влади, приватної власності та розвитку ринкової економіки, цифрової трансформації. Особливої актуальності набуває безпековий фактор, зумовлений агресією рф.

Розкрито історію інституту адміністративних послуг в Україні, від зародження цієї ідеї і її наукового опрацювання, перших кроків практичного впровадження до поточного стану реалізації. Цей інститут підтвердив практичну цінність ідеї людиноцентризму, її реалізацію в діяльність публічної адміністрації, та сприяв гуманізації вітчизняного адміністративного права.

Проаналізовано тривалий поступ України у розвитку інституту загальної адміністративної процедури, у тому числі обґрунтовано визначальний вплив на цей процес стану відповідних теоретичних розробок. Розкривається питання прогресу науки, а також основні здобутки у впровадженні цього інституту для європеїзації вітчизняного адміністративного права.

Окремим результатом цієї частини роботи є висвітлення зарубіжного досвіду, який найбільше вплинув на формування в Україні цих двох інститутів права, як з погляду окремих ідей, так і на рівні доктрини, законодавства та практики конкретних країн та міжнародних організацій.

Наукова новизна полягає у тому, що вперше системно визначені ключові чинники оновлення вітчизняного адміністративного права. Доведено вплив чинника людиноцентризму на процес кардинальної зміни адміністративного права, зокрема, у частині правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Визначені основні фактори успішного розвитку інституту адміністративних послуг, у тому числі чинник децентралізації та особливої ролі місцевого самоврядування. Вперше узагальнено історію розробки Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП), його вплив на доктрину і практику.

Практичне значення у цій частині полягає у тому, що розуміння витоків та ідей, які закладені в основу української доктрини та законодавства, їх еволюції та реалізації, має значення для тлумачення законодавства, та визначення викликів і перспектив його подальшого розвитку.

Другий розділ роботи присвячений дослідженню понятійно-категоріального апарату сучасної адміністративно-правової доктрини та правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Проведено додаткове дослідження базових категорій адміністративного права, термін «адміністративні послуги» і суміжні категорії, категоріальні новели інституту загальної адміністративної процедури.

Результатами є розкриті аспекти категорії «публічна адміністрація» і окремі акценти у розуміння категорії «урядування». Визначено вплив на розмежування цих категорій таких критеріїв як функції, що виконують органи виконавчої влади (ОВВ) і органи місцевого самоврядування (ОМС) щодо формування політики і нормотворчості, власне публічне адміністрування (надання адміністративних послуг, інспекційна діяльність, із використанням відповідних правових форм (інструментів)).

Результатом аналізу терміну «адміністративні послуги» є пропозиція поєднання двох підходів до його визначення: через «діяльність» та «результат», а також включення проявів результату у формі адміністративного договору, та в окремих випадках – виконання адміністративного акта державою. Водночас підтверджено, що термінологічний апарат у цьому інституті розроблено належно і він пройшов випробування практикою. При цьому, у частині законодавчого врегулювання відповідного інституту, у тому числі нормативного визначення понять, Україна пішла значно далі за більшість західних країн. Критично проаналізовано введення категорії «публічних послуг» та «електронних публічних послуг» у цифровій сфері.

Наукова новизна полягає у поглибленні розуміння поняття та ознак категорії «публічна адміністрація». Удосконалення спрямоване на потребі наскрізного врахування ознаки підпорядкованості політичній владі, функціональній характеристиці відповідних суб’єктів, та адміністративному характері повноважень. Категорії «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» стають фундаментальними для сучасного адміністративного права. Термін «державне управління» запропоновано використовувати у вузькому розумінні, для відносин з

ознаками підпорядкування (субординації), зокрема: між ОВВ різних рівнів; в системі ОВВ між органом та підприємствами, установами, організаціями у сфері його управління тощо.

Здійснено науковий аналіз законодавчих визначень термінів «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації» та ін. Це важливо як для цілей доктринального та практичного визначення предмету і сфери дії ЗАП, та загалом для адміністративного права, адже саме ці терміни є основними в сучасному адміністративному праві. Попри загалом належну якість відповідних законодавчих визначень, у понятті «адміністративного акта» у ЗАП запропоновано додати таку його ознаку як «зовнішня дія», щоб підкреслити спрямованість за межі публічної адміністрації, прямий вплив на непідпорядкованих осіб.

Практичне значення цієї частини роботи полягає у застосуванні для адміністративної та судової практики, зокрема, для визначення меж публічного адміністрування, тобто визначення сфери дії ЗАП, предмету адміністративної юстиції та розмежування з іншими юрисдикціями. Термінологія законодавства про адміністративні послуги також має значення для практичної реалізації у регулюванні відповідних відносин, у тому числі з урахуванням визначеності у питанні коли адміністративна послуга повинна вважатися наданою.

Третій розділ роботи присвячений детальному дослідженню інституту адміністративних послуг на рівні доктринальних питань та його розвитку за основними напрямами: створення інтегрованих центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), еволюції ідеї, нормативного регулювання та практики; децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг; правових аспектів цифрової трансформації, дерегуляції і спрощення адміністративних послуг; відносини щодо оплати адміністративних послуг.

Визначено ключову ознаку належного ЦНАП, якою є саме перелік послуг (інтегрованість).

Запропоновано серед усього масиву адміністративних послуг виділяти «базові послуги» та «базові групи послуг», які можна означити як обов’язкові (необхідні)

для усіх або більшості громадян послуги та/або також наймасовіші (найзатребуваніші) адміністративні послуги. До них запропоновано віднести: послуги державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС); реєстрацію місця проживання; паспортні послуги; адміністративні послуги соціального характеру (АПСХ). Також до «базових» можуть бути віднесені реєстрація речових прав на нерухоме майно, ФОП та юридичних осіб, земельних ділянок, транспортних засобів; окремі податкові послуги, пенсійні послуги.

Доведено, що основним чинником ефективного впровадження інституту адміністративних послуг, зокрема, такого напряму як утворення ЦНАП став фактор децентралізації та місцевого самоврядування, оскільки передусім завдяки мотивації та гнучкості ОМС ЦНАП утворені у більшості територіальних громад та продовжують розвиватися.

Обґрунтовано, що у сфері адміністративних послуг повинні втілюватися не лише політика цифровізації, а мають впроваджуватися і такі напрями як: делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС; дерегуляція та спрощення; подальша інтеграція базових адміністративних послуг у ЦНАП та розвиток територіальної доступності послуг завдяки віддаленим робочим місцям та територіальним підрозділам ЦНАП.

Доведено, що в Україні особлива увага має приділятися питанню децентралізації повноважень, що забезпечує найкращу територіальну доступність послуг та інтеграцію послуг у ЦНАП. На сучасному етапі повної децентралізації потребують передусім послуги ДРАЦС. Важливе значення має також факультативна децентралізація, коли повноваження отримуються окремими ОМС за їх ініціативою. Україна має значний потенціал до повної або факультативної децентралізації у всіх групах базових адміністративних послуг.

Доводиться, що цифровізація не повинна бути дискримінаційною. У приватних осіб завжди має бути альтернатива отримати адміністративну послугу в офлайновій формі. Також повинні бути забезпечені рівні умови і вимоги до приватних осіб у частині подання документів та відомостей як при отриманні електронних послуг, так і в офлайн.

Обґрунтовано потребу збалансування діяльності ЦНАП, особливо у більших територіальних громадах. Необхідно врегулювати питання балансу у роботі ЦНАП з точки зору умов для споживачів послуг та спроможності персоналу ЦНАП. Особлива увага до потреб персоналу може стати також реалізацією ідеї людиноцентризму в середині самої публічної адміністрації.

Запропоновано переглянути питання обов'язковості утворення ЦНАП для усіх територіальних громад. Пропонується застосувати підхід визначення мінімальної кількості мешканців у територіальній громаді та/або надати можливість застосування альтернативних механізмів створення точки доступу до адміністративних послуг завдяки співробітництву територіальних громад.

Обґрунтовано важливість уваги до окремої групи відносин в інституті адміністративних послуг – плати за адміністративні послуги. Ці відносини потребують належного законодавчого врегулювання з метою забезпечення прозорості та законності у діяльності публічної адміністрації, а також сталості цієї системи. Запровадження помірних частково компенсаційних адміністративних зборів за адміністративні послуги, що можуть бути платними (окрім сфери соціального захисту та деяких інших послуг) має бути загальним правилом, що сприятиме кращій територіальній доступності послуг, їх якості.

Водночас аргументовано застереження щодо використання аутсорсингових інструментів у сфері адміністративних послуг, оскільки досвід України вказує на ризики комерціалізації, збільшення вартості послуг для споживачів, територіального віддалення послуг, порушення законодавства задля отримання додаткових доходів.

Наукова новизна полягає у: визначенні основної ознаки належного ЦНАП; запровадженні категорії «базових адміністративних послуг» з огляду на її значення для доктрини і практики правового регулювання; виділенні чинника децентралізації та ролі ОМС в інституті адміністративних послуг; увазі до необхідності збалансування роботи ЦНАП та врахування потреб персоналу; суттєвому розвитку розуміння відносин щодо оплати за адміністративні послуги (адміністративного збору). Акцентовано увагу на правових аспектах недискримінації при цифровій трансформації.

Практичне значення результатів дослідження у цій частині полягають у тому, що врахування ознаки належного ЦНАП, категорії та переліку базових адміністративних послуг, мотивації ОМС у публічному адмініструванні – є важливими для подальшого впровадження усіх напрямів політики і правового регулювання у сфері адміністративних послуг, успішного розвитку ЦНАП, визначенні обов'язкового переліку послуг для ЦНАП, інтеграції послуг, збалансуванні діяльності ЦНАП як інституції, розмежування повноважень між ОВВ і ОМС в сучасних законопроектних роботах, врахування правових аспектів у цифровій трансформації. Цінне практичне значення мають результати дослідження у питанні оплати адміністративних послуг, зокрема, для законодавчого врегулювання – у роботі над законопроектом «Про адміністративний збір».

Четвертий розділ роботи присвячений розвитку інституту загальної адміністративної процедурі як основі правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Досліджено: новели ЗАП з погляду балансу прав особи і повноважень адміністративних органів, значення принципів ЗАП; акцентовано увагу на питанні предмету ЗАП, визначення його меж та захисті сфери дії; розкрито питання оновлення законодавства про звернення та розвитку інституту адміністративного оскарження; висвітлено стан та перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства.

Результатами роботи у цій частині є те, що вперше проаналізовано позитивний вплив ЗАП не лише для приватних осіб, але й для ефективної діяльності публічної адміністрації. Досліджено особливу вагу принципів ЗАП. Досліджено складніші теоретичні та практичні питання визначення сфери дії ЗАП, перші нові винятки із ЗАП, включаючи вже «виправлені», та ті, що залишаються проблемними (податковий і земельний сектори). Обґрунтовано потребу оновлення законодавства про звернення громадян у напрямі дотримання вимог Конституції України та загальної раціоналізації. Розкрито додаткові аспекти удосконалення інституту адміністративного оскарження, зокрема. виходячи з принципу неупередженості.

Обґрунтовано особливу вагу принципів ЗАП, що є фундаментом та каркасом для адміністративно-процедурного законодавства, орієнтиром у розвитку

спеціального законодавства, інструментом заповнення прогалин та вирішення колізій між ЗАП та спеціальним законодавством, мірилом для оцінки правомірності адміністративних актів.

Доведено, що для запровадження загальної адміністративної процедури важливо не допускати нових винятків зі сфери дії ЗАП, адже кожен виняток нівелює регулятивну цінність ЗАП, зменшує передбачуваність діяльності публічної адміністрації для приватних осіб. Також важливо не допускати необґрунтованих особливостей регулювання адміністративної процедури в окремих секторах публічного адміністрування.

Запропоновано бачення щодо можливостей застосування ЗАП у відносинах між публічними суб'єктами. Зокрема, державні та комунальні юридичні особи мають право на використання ЗАП нарівні з приватними особами у відносинах з адміністративними органами, коли не належать до сфери управління цих органів. Органи державної влади та ОМС мають статус «особи» в адміністративній процедурі, коли вступають у відносини з адміністративними органами як й інші (приватні) юридичні особи при отриманні адміністративних послуг, в інспекційних провадженнях тощо.

Запропоновано критерій для визначення «суб'єкта, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації», зокрема, коли таке уповноваження здійснюється в індивідуальному порядку. Це сприятиме розмежуванню із відносинами, у яких приватні суб'єкти господарювання лише забезпечують дотримання окремих публічно-правових вимог і обмежень у приватноправових відносинах.

Запропоновано удосконалити окремі положення ЗАП, зокрема: замінити конструкцію «посадова особа адміністративного органу» на конструкцію «уповноважена особа адміністративного органу»; уточнити правило набрання чинності адміністративним актом – замінивши слова у ЗАП «інший строк» словами «пізніший строк» та ін.

Підкреслено особливість статусу членів колегіальних адміністративних органів (зокрема, місцевих депутатів та членів виконавчих комітетів) як «посадових

осіб адміністративного органу», що є особливістю відповідної нормативної конструкції, відмінної від службового законодавства.

Доводиться, що цифровізація повинна враховувати правові стандарти загальної адміністративної процедури, зокрема: право особи на участь у провадженні; обов'язок мотивування негативного адміністративного акта та зазначення строків і порядку оскарження негативного адміністративного акта тощо.

Обґрунтовано потребу ухвалити новий Закон «Про звернення» (ЗпЗ) для чіткого розмежування предметів регулювання між ЗАП і ЗпЗ, та задля раціоналізації інституту звернень, у тому числі виходячи з потреб: звуження кола суб'єктів розгляду звернень (зокрема, поширюючи його лише на приватних суб'єктів, що виконують публічні функції); забезпечення раціонального підходу до особистого прийому громадян в органах влади, рівня підписання відповідей на звернення; обмеження «права на участь» у розгляді звернень за ЗпЗ та права на оскарження відповіді на такі звернення, зважаючи на їх пропозиційний характер; захисту від зловживання правом на звернення.

Розвинено підхід – потребу перебудови механізмів у розподілі повноважень між публічною адміністрацією і судами у напрямі відновлення довіри до публічної адміністрації та позбавлення судів невластивих функцій щодо первинного вирішення адміністративних справ. Адміністративні органи повинні самостійно приймати рішення по суті, у тому числі негативні адміністративні акти, щодо їх примусового виконання, відкликання та визнання недійсними, а адміністративні суди повинні переглядати адміністративні акти лише у разі їх оскарження.

Підтримано обґрунтування потреби системно реформувати інститут адміністративної відповідальності, зокрема, шляхом ухвалення нового Кодексу про адміністративні проступки (КпАП), у якому потрібно не лише забезпечити належне узгодження із ЗАП процедурної частини, а також: усунути суд з числа суб'єктів, які застосовують адміністративні стягнення; виключити публічних службовців з числа спеціальних суб'єктів відповідальності за КпАП.

Наукова новизна у цій частині полягає у встановленні важливості ЗАП не лише для приватних осіб, а й для ефективності публічного адміністрування.

Розкрито особливу вагу принципів ЗАП, у тому числі як механізму вирішення колізій. Проаналізовано теоретичні питання визначення сфери дії ЗАП, а також перші винятки зі сфери дії ЗАП. Обґрунтовано потребу оновлення законодавства про звернення. Розкрито додаткові доктринальні аспекти для розвитку інституту адміністративного оскарження.

Практичне значення полягає у тому, що розуміння новел ЗАП, передусім принципів, сприятиме: забезпеченню права приватних осіб на належне публічне адміністрування; ефективній діяльності публічної адміністрації; подальшому розвитку правового регулювання, у тому числі для виконання рекомендацій ЄС; вирішенню колізій і заповненню прогалин; здійсненню судового контролю за публічною адміністрацією. Надано конкретні пропозиції щодо розвитку інститутів та удосконалення законодавства, зокрема: про звернення (громадян), адміністративного оскарження, адміністративної відповідальності, самого Закону України «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: адміністративне право; адміністративна процедура; адміністративні послуги; базові адміністративні послуги; плата за адміністративні послуги (адміністративний збір); адміністративний акт; адміністративний орган; адміністративне оскарження; адміністративна відповідальність; децентралізація; загальна адміністративна процедура; звернення громадян; європеїзація; інтеграція послуг; людиноцентризм; публічна адміністрація; публічне адміністрування; урядування; функції публічної адміністрації; центр надання адміністративних послуг; цифровізація; цифрова трансформація.

ABSTRACT

Tymoshchuk V. P. The Contemporary Administrative-Legal Doctrine and Practice of Legal Regulation of Relations between Public Administration and Private Individuals. – Qualification scholarly work (manuscript).

Thesis paper for the degree of Doctor of Law, specialty 12.00.07 "Administrative law and process; financial law; information law". – V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2026.

The paper explores issues of both theoretical and practical significance. It focuses on the renewal of the doctrine and practice of administrative law in Ukraine, in particular the legal regulation of relations between public administration and private individuals since 1991. The relevance of the study lies in the fact that Ukrainian administrative law has undergone profound changes in this domain, primarily due to the emergence, development, and practical implementation of two new institutions: administrative services and the general administrative procedure. There is a need to examine the evolution of these institutions, their current state of implementation, challenges, and future prospects. This task has substantial practical value, as it concerns further legislative modernization and Ukraine's European integration in the context of ensuring the right of private individuals to good public administration.

The first chapter is devoted to the conceptual foundations of the renewal of legal regulation of relations between public administration and private individuals since Ukraine regained its independence. It examines the key factors in the development of administrative law, the main historical stages in the emergence and evolution of the institution of administrative services, the introduction of the general administrative procedure, and relevant international experience.

It is established that the principal factors shaping the renewed doctrine of administrative law in contemporary Ukraine include: the attainment of national independence and the democratic orientation of the state's development; the idea of human-centred governance; and the Europeanization of administrative law. Significant influence is also exerted by the processes of decentralization of public authority, the recognition of private property and market economy development, and digital transformation. Of particular contemporary relevance is the security factor, driven by the aggression of the Russian Federation.

The history of the institution of administrative services in Ukraine is examined – from the emergence of the idea and its academic elaboration to the first steps of practical

implementation and the current stage of realization. This institution has confirmed the practical value of the human-centred approach, its integration into the activities of public administration, and has contributed to the humanization of Ukrainian administrative law.

The study also analyses Ukraine's long-term progress in developing the institution of the general administrative procedure, substantiating in particular the decisive influence of theoretical developments on this process. It explores the advancement of administrative law scholarship and highlights the principal achievements in implementing this institution as part of the Europeanization of national administrative law.

A separate outcome of this part of the research is the elucidation of foreign experience that has most significantly influenced the formation of these two legal institutions in Ukraine – both at the level of individual concepts and at the levels of legal doctrine, legislation, and the practices of particular countries and international organizations.

The scientific novelty of the work lies in the fact that it systematically identifies, for the first time, the key factors underlying the renewal of Ukrainian administrative law. The study demonstrates the impact of the human-centred approach on the profound transformation of administrative law, particularly regarding the legal regulation of relations between public administration and private individuals. It identifies the main factors contributing to the successful development of the institution of administrative services, including the decentralization factor and the special role of local self-government. For the first time, the history of the development of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" (LAP) is comprehensively summarized, along with its impact on doctrine and practice.

The practical significance of this part lies in the understanding of the origins and ideas underpinning Ukrainian administrative law doctrine and legislation, their evolution and implementation, which is essential for interpreting legislation and defining the challenges and prospects of its further development.

The second chapter of the thesis paper is devoted to the study of the conceptual and categorical framework of contemporary administrative-legal doctrine and the legal regulation of relations between public administration and private individuals. It presents an

additional examination of the basic categories of administrative law, including the term “administrative services” and related concepts, as well as the categorical innovations of the institution of the general administrative procedure.

The findings reveal the key aspects of the category “public administration” and particular nuances in the understanding of “governance”. The study identifies the criteria that distinguish these categories, such as the functions performed by executive authorities (EAs) and local self-government bodies (LSGBs) in the spheres of policy formation and rulemaking, as well as in public administration itself (the provision of administrative services, inspection activities, and the use of corresponding legal forms (instruments)).

The analysis of the term “administrative services” leads to the proposal of a combined definitional approach – one that integrates both “activity-based” and “result-based” perspectives. It also suggests including manifestations of results in the form of administrative contracts and, in certain cases, the execution of administrative acts by the state. At the same time, it is confirmed that the terminological framework of this institution has been goodly developed and successfully tested in practice. Moreover, in terms of legislative regulation of a relative institution and the regulatory definition of concepts, Ukraine has advanced significantly further than most Western countries. The introduction of the categories “public services” and “electronic public services” in the digital sphere has also been subjected to critical analysis.

The scientific novelty lies in the deepening of understanding of the concept and characteristics of the category “public administration”. The proposed refinements emphasize the need for a comprehensive consideration of such attributes as subordination to political authority, functional characteristics of relevant entities, and the administrative nature of their powers. The category “public administration” are affirmed as foundational for modern administrative law. The term “state administration” is proposed to be used in a narrow sense, referring to relations characterized by subordination (hierarchical relations) – in particular, between executive authorities of different levels or between an executive authority and enterprises, institutions, or organizations within its sphere of management.

A scholarly analysis has been conducted of the statutory definitions of the terms “administrative act”, “administrative body”, “functions of public administration”, etc. This analysis is crucial both for the doctrinal and practical determination of the subject matter and scope of the LAP, and for administrative law in general, as these terms constitute the core conceptual elements of modern administrative law. Despite the overall adequacy of the relevant legislative definitions, it is proposed to supplement the definition of “administrative act” in the LAP with the additional characteristic of “external action” – to emphasize its orientation beyond the public administration system and its direct effect on non-subordinate individuals.

The practical significance of this chapter lies in its application to administrative and judicial practice, particularly in determining the boundaries of public administration, i.e., defining the scope of the LAP, the subject matter of administrative justice, and its distinction from other jurisdictions. The terminology of legislation on administrative services is also of practical importance for regulating the corresponding relations, including in terms of determining the precise moment when an administrative service should be deemed to have been provided.

The third chapter of the thesis paper is devoted to a detailed study of the institution of administrative services at the doctrinal level and to the analysis of its development along several key lines: the establishment of integrated Administrative Service Centres (ASCs), the evolution of the idea, legal regulation, and practice; the decentralization of powers related to the provision of administrative services; the legal aspects of digital transformation, deregulation, and simplification of administrative services; and the relations concerning the payment for such services.

A key feature of an effective ASC is identified as its comprehensive (integrated) list of services.

Among the full range of administrative services, it is proposed to distinguish “basic services” and “basic groups of services” – those that are essential (necessary) for all or the majority of citizens and/or the most common and in-demand administrative services. These include: civil status registration services (CSRS); registration of place of residence; passport services; and administrative services of a social nature (ASSN). The category of

“basic services” may also encompass registration of property rights to real estate, individual entrepreneurs (IEs) and legal entities, land plots, and vehicles, as well as certain tax and pension services.

It is demonstrated that the main factor ensuring the effective implementation of the institution of administrative services, particularly the creation of ASCs, has been the factor of decentralization and local self-government. The motivation and flexibility of local self-government bodies have been decisive in establishing ASCs in the majority of territorial communities and in supporting their on-going development.

It is further substantiated that the sphere of administrative services should incorporate not only digitalization policies, but also the following areas: delegation of powers with the provision of basic administrative services to local self-government bodies; deregulation and simplification; and further integration of basic administrative services within ASCs, ensuring territorial accessibility through remote workstations and branch offices of ASCs.

It has been demonstrated that in Ukraine particular attention must be paid to the decentralization of powers, as this ensures the best territorial accessibility of services and their integration into ASCs. At the current stage, CSRS are those most in need of full decentralization. Optional (facultative) decentralization also plays an important role, where certain LSGBs acquire relevant powers on their own initiative. Ukraine possesses significant potential for full or optional decentralization across all groups of basic administrative services.

It is further proved that digitalization must not be discriminatory. Private individuals should always have the alternative of obtaining administrative services in offline form. Equal conditions and requirements must be ensured for individuals in the submission of documents and information, whether services are provided electronically or in person.

The study substantiates the need to balance the operations of ASCs, particularly in larger territorial communities. It is essential to regulate this balance with regard to both the conditions for service recipients and the capacity and workload of ASC personnel. Special attention to the needs of staff may also serve as an implementation of the human-centred approach within public administration itself.

The thesis paper proposes a review of the mandatory requirement for the establishment of ASCs in all territorial communities. It is proposed to apply an approach that defines a minimum population threshold for a community and/or to provide the possibility of using alternative mechanisms of access to administrative services through intermunicipal cooperation among territorial communities.

The research emphasizes the importance of a distinct group of relations within the institution of administrative services, those concerning payment for administrative services. These relations require appropriate legislative regulation to ensure transparency and legality in the activities of public administration, as well as the sustainability of the system. The introduction of moderate, partially compensatory administrative fees for services that may be chargeable (excluding social protection and certain other areas) should become a general rule, contributing to improved territorial accessibility and higher service quality.

At the same time, the study provides a reasoned warning against the use of outsourcing mechanisms in the sphere of administrative services. Ukrainian experience demonstrates the associated risks of commercialization, increased service costs for consumers, territorial inaccessibility, and violations of the law for the sake of additional revenue generation.

The scientific novelty of this part of the research lies in the following: the identification of the key defining feature of an effective ASC; the introduction of the category of “basic administrative services” in view of its importance for the doctrine and practice of legal regulation; the recognition of decentralization and the role of LSGBs as central factors in the development of the institution of administrative services; the emphasis on the need to balance ASC operations and allowance for the needs of staff; and the substantial advancement of understanding regarding relations of payment for administrative services (administrative fees). Special attention is devoted to the legal aspects of non-discrimination in the process of digital transformation.

The practical significance of the research findings in this section lies in the fact that consideration of the defining features of a good ASC, the category and the list of basic administrative services, and the motivation of LSGBs in public administration is essential

for the further implementation of all aspects of the policy and legal regulation in the sphere of administrative services. These factors are critical for the successful development of ASCs, the determination of the mandatory list of services to be provided through them, the integration of services, the balanced functioning of ASCs as institutions, and the allocation of powers between EAs and LSGBs in contemporary legislative initiatives. The findings on the payment for administrative services also have considerable practical importance, particularly for the legislative regulation of these relations within the framework of the on-going work on the draft Law of Ukraine "On Administrative Fee".

The fourth chapter of the thesis paper is devoted to the development of the institution of the general administrative procedure as the foundation for the legal regulation of relations between public administration and private individuals. It examines the innovations of the LAP in terms of balancing the rights of individuals with the powers of administrative bodies and the significance of the LAP's principles; pays attention to the subject matter of the LAP, the determination and protection of its scope of application; unfolds the issue of updating the legislation on citizens' appeals and the development of the institution of administrative appeals; and highlights the current state and prospects for the advancement of administrative procedural legislation in Ukraine.

The results of the research in this section demonstrate that, for the first time, a comprehensive analysis has been conducted of the positive impact of the LAP not only on private individuals but also on the effective functioning of public administration. The particular importance of the principles of the LAP has been thoroughly examined. The study explores complex theoretical and practical issues related to defining the scope of application of the LAP, the identification of the first new exceptions from its scope, including those that have already been corrected, and those that remain problematic (notably in the tax and land sectors). The research substantiates the need to update legislation on citizens' appeals in line with the requirements of the Constitution of Ukraine and the general rationalization of the legal framework. It also highlights additional areas for improving the institution of administrative appeal, particularly in accordance with the principle of impartiality.

The study justifies the special significance of the LAP's principles, which serve as the foundation and structural framework of administrative procedural law. These principles function as a guideline for the development of special legislation, an instrument for filling legal gaps and resolving conflicts between the LAP and sectoral laws, and a benchmark for assessing the legality of administrative acts.

It has been proven that, for the successful implementation of the general administrative procedure, it is essential to avoid introducing new exceptions to the scope of the LAP, since each exception undermines its regulatory value and reduces the predictability of public administration for private individuals. It is equally important to prevent the emergence of unjustified procedural peculiarities in specific sectors of public administration.

The research also proposes a conceptual vision for the application of the LAP in relations between public entities. In particular, state and municipal legal entities are entitled to use the LAP on an equal footing with private individuals when interacting with administrative bodies, provided that they are not within those bodies' jurisdiction. Furthermore, state authorities and local self-government bodies may hold the status of a "person" within administrative procedures when they engage with administrative bodies in contexts such as obtaining administrative services or participating in inspection proceedings, similar to other (private) legal entities.

A criterion has been proposed for determining an "entity authorized by law to perform the functions of public administration", particularly in cases where such authorization is granted on an individual basis. This contributes to a clearer delineation between relations in which private business entities merely ensure compliance with certain public-law requirements or restrictions within private-law relations, and those where they actually exercise public-administrative powers.

It is proposed to improve certain provisions of the LAP, in particular by replacing the term "official of an administrative body" with "authorized person of an administrative body"; clarifying the procedure for enactment of an administrative act, substituting the phrase "another term" with "a later term"; and making other refinements of similar nature.

The study emphasizes the specific status of members of collegial administrative bodies (in particular, local council members and members of executive committees) as "officials of an administrative body". This reflects a unique regulatory term distinct from the one applied in public service legislation.

It is proved that digitalization must be implemented in compliance with the legal standards of the general administrative procedure, including the individual's right to participate in administrative proceedings; the obligation to provide reasoning for a negative administrative act; the obligation to specify time limits and procedures for appeal against such acts, etc.

The research substantiates the need to adopt a new Law "On Appeals" (LA) to ensure a clear division of regulatory domains between the LAP and the LA, as well as to rationalize the institution of citizens' appeals. This includes: narrowing the circle of entities authorized to consider appeals (extending it only to private entities performing public functions); ensuring a rational approach to citizens' personal reception by public authorities and to the level of official authorized to sign responses; limiting the "right to participate" in the consideration of appeals under the LA and the right to challenge the responses to such appeals, given their propositional character; and providing protection against abuse of the right of appeal.

A new conceptual approach has been developed emphasizing the need to restructure the mechanisms for distributing powers between public administration and the judiciary. This restructuring aims to restore public trust in administrative bodies and relieve courts of functions not inherent to them – namely, the primary resolution of administrative cases. Administrative bodies must independently decide on the merits of cases, including the issuance of negative administrative acts, as well as their enforcement, revocation, or invalidation. Administrative courts, in turn, should intervene only when such acts are appealed.

The research also supports the systemic reform of the institution of administrative liability, particularly through the adoption of a new Code of Administrative Offences (CAO). This Code should not only ensure procedural alignment with the Law on Administrative Procedure (LAP), but also remove courts from the list of entities

authorized to impose administrative sanctions; exclude public servants from the category of special subjects of administrative liability under CAO.

The scientific novelty of this section lies in identifying the importance of the LAP not only for the protection of private persons, but also for enhancing the efficiency of public administration. It highlights the special significance of LAP principles, including their function as a mechanism for resolving legal conflicts. Theoretical issues concerning the scope of the LAP, as well as the first exceptions to its application, are analysed in depth. The study substantiates the need to update legislation on citizens' appeals and elaborates additional doctrinal aspects for the further development of administrative appeal mechanisms.

The practical significance lies in the fact that understanding the novelties and principles of the LAP will help to ensure the right of individuals to good public administration; to promote effective performance of public administration; to contribute to the further development of legal regulation, including in the context of EU recommendations; to resolve legal conflicts and to fill legislative gaps; to strengthen judicial oversight over administrative bodies. The thesis paper also offers specific legislative proposals for improving the institutions and legal framework governing, namely: citizens' appeals; administrative appeals; administrative liability; and the Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

***Key words**:* administrative law; administrative procedure; administrative services; basic administrative services; payment for administrative services (administrative fee); administrative act; administrative body; administrative appeal; administrative liability; decentralization; general administrative procedure; citizens' appeals; Europeanization; service integration; human-centrism; public administration; governance, functions of public administration; Administrative Service Centres; digitalization; digital transformation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії та розділи у колективних монографіях:

1. Тимощук В. П. Розділ 8. Запровадження загальної адміністративної процедури в Україні. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 248–275.

2. Тимощук В. П. Розділ 9. Упровадження реформи адміністративних послуг і нові виклики, що постали з повномасштабною війною. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 276–302.

Періодичні видання, включені до категорії «А» Переліку наукових фахових видань України. Проіндексовані у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

1. Tymoshchuk V. Theoretical and practical challenges of proper administrative service fee regulation. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2025.* № 11 (2025). P. 165–184. DOI: 10.18523/2414-9942.11.2025.165-184 (Категорія «А», Scopus)

2. Tymoshchuk V. Regarding The Implementation Of The EU's Priority Recommendations On The Implementation Of The Law Of Ukraine "On Administrative Procedure. *Access to Justice in Eastern Europe.* 2025. No 8(4). P. 459-475. DOI: https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000127 (Категорія «А», Web of Science Core Collection та Scopus (Q2)

3. Tymoshchuk V. Ukraine’s practices in implementing the administrative services doctrine. *Social & Legal Studios*. 2025. No 8(1). P. 119–129. DOI: 10.32518/sals1.2025.119 (Категорія «А», Scopus (Q3)

4. Tymoshchuk V. Ukraine’s New Law on Administrative Procedure: Progress Toward EU Standards and Implications for Tax and Customs. *Lex Portus.* 2024. No 010 (5). P. 16–27. DOI: 10.62821/lp10502 (Категорія «А», Web of Science Core Collection та Scopus (Q2)

Перелік наукових фахових видань України (категорія «Б»):

1. Тимощук В. П. Ключові чинники розвитку адміністративного законодавства сучасної України. *Альманах права. Феномен реалізації права в контекст сучасного наукового дискурсу.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. Вип. 16. С. 310–318. DOI: 10.33663/2524-017X-2025-16-310-318

2. Тимощук В. П. Реалізація ідеї людиноцентризму в адміністративному праві України. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2025. Вип. 36. С. 427–438. DOI: 10.33663/0869-2491-2025-36-427-438

3. Тимощук В. П. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 14–29. DOI: 10.33498/louu-2024-11-014

4. Тимощук В. Розвиток адміністративного оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру». *Альманах права. Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід:* До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1949–2024. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 15. С. 441–447. DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-441-447

5. Тимощук В. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 35. С. 479–490. DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-479-490

6. Тимощук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. Трансформація законодавства України в

сучасних умовах. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 14. С. 383–388. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388

7. Тимощук В. П. До визначення предмета Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 34. С. 366–379. DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-366-379

8. Тимощук В. П. Щодо нормативного регулювання відносин з оплати адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 360–372. DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-360-372

9. Тимощук В. П. Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес.* 2022. № 4 (39). С. 34–48. DOI https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.03

10. Тимощук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 91–101. DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-91-101

11. Тимощук В. П. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43. DOI: 10.33498/louu-2021-10-028

12. Тимощук В. П. Про децентралізацію повноважень з надання адміністративних послуг. *Правова держава*. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. Вип. 32. С. 366–376. DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-366-376

13. Тимощук В. Підвищення ефективності та законності міжмуніципального співробітництва у сфері адмінпослуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 30. С. 289–297. DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-289-297

14. Тимощук В. П. Запровадження загальної адміністративної процедури як напрям реформування публічної влади. *Право України*. 2018. № 11 С. 105–118.

15. Тимощук В. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9): Ювілейний. С. 104–121.

16. Тимощук В. П. Контрольна функція держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4 (6). С. 83–92.

Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дисертації:

1. Тимощук В. П. Першочергові завдання впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Права людини та публічне врядування:* матеріали VIII Міжнар. правничого форуму (м. Чернівці, 30 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 363–366. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-96.

2. Тимощук В. П. Підвищення ефективності органів місцевого самоврядування на підставі Закону України «Про адміністративну процедуру». *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 23 трав. 2025 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія]. Львів. 2025. С. 78–82.

3. Тимощук В. П. Щодо перспектив розвитку адміністративно-процедурного законодавства. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої світлій пам’яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 16 трав. 2025 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 375–377.

4. Тимощук В. П. Актуальні питання адміністративно-правового регулювання у контексті євроінтеграції України. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 14 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С 53–57. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-11

5. Тимощук В. П. Про важливість загальної адміністративної процедури для «земельної сфери» *Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах*: матеріали

Всеукр. Круглого столу, присвяченого пам’яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 берез. 2025 р.) / за заг. ред. Д. В. Лученка, Т. В. Курман. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. С. 161–166. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/ ISBN 978-617-8198-14-5 (дата звернення: 08.08.2025).

6. Тимощук В. П. Потенційний вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на податкову сферу. *Вороновські читання: Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2024 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків: Асоціація фінансового права України, 2024. С. 189–197.

7. Тимощук В. Актуальні питання впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми:* матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 12 груд. 2024 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 52–57.

8. Тимощук В. Щодо окремих питань адміністративного оскарження в органах місцевого самоврядування. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 31 трав. 2024 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2024. С. 98–102.

9. Тимощук В. П. Щодо захисту предмету і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні*: матеріали панельної дискусії VIII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 25 верес. 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 101–109.

10. Тимощук В. П. Оновлення КУпАП і загальна адміністративна процедура. *Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення:* матеріалами панельної дискусії VII Харківського

міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 26 верес. 2023 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 70–75.

11. Тимощук В. П. Актуальні теоретичні та практичні виклики впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 2 трав. 2023р.) / редкол.: О. В. Щербанюк та ін. Чернівці. 2023. С. 126–132.

12. Тимощук В. П. Чому закон «про адміністративну процедуру» має поширюватися на податкову сферу. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2023 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 477–488.

13. Тимощук В. П. Потреби децентралізації повноважень у сфері адміністративних послуг. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 трав. 2023 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 103–106.

14. Тимощук В. П. Базові категоріальні новели Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 40–51.

15. Тимощук В. П. До питання про оптимальну модель надання адмінпослуг соціального характеру. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості:* матеріали Шостої щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 груд. 2022 р.). Київ: АПСВТ, 2022. С. 299–307.

16. Тимощук В. П. Щодо функцій публічної адміністрації для цілей Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ.

конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 190–196.

17. Тимощук В. Про цифровізацію та децентралізацію адмінпослуг в умовах війни. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 черв. 2022 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Д. Вацінкевича, Р. Б. Бедрія. Львів: Львівський нац. ун-т імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 174–181.

18. Тимощук В. П. До питання розвитку системи врядування та адміністративного законодавства в Україні. *Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 листоп. 2021 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 113–117.

19. Тимощук В. Інститут адміністративного оскарження як форма контролю. *Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування:* матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 груд. 2018 р.) / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 362–367.

20. Тимощук В. П. Щодо децентралізації влади на прикладі публічної служби та адміністративних послуг. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 137–141.

21. Тимощук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції:* матеріли Круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків: Національна академія

правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 22–27.

22. Тимощук В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про адміністративні послуги. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 45–49.

23. Тимощук В. Щодо децентралізації адміністративних послуг. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С.183–188.

24. Тимощук В. П. Адміністративне право і політика, сервісне чи управлінське. *Адміністративне право в контексті європейського досвіду:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 16 трав. 2013 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Харків: ТОВ «Планета-прінт», 2013. С. 137–141.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

Колективні монографії:

1. Тимощук В. Критерії судової перевірки в Кодексі адміністративного судочинства України: витоки, значення та еволюція. *Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України):* монографія / редкол.: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ: Компанія BAITE, 2025. С. 159–170.

2. Тимощук В. П. Окремі виклики цифровізації адміністративних послуг. *Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration*: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2023. С. 191–206. DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-19

3. Тимощук В. Проблеми децентралізації у контексті надання адміністративних послуг. *Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні:* монографія / за ред. О. В. Батанова; передмова. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Талком, 2021. С. 245–258.

4. Тимощук В. Надання адміністративних послуг громадянам органами публічної адміністрації. *Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин:* монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, В. А. Дерець та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 96–124.

Наукові доповіді:

1. Впровадження загальної адміністративної процедури в Україні. Актуальні проблемні питання у сфері адміністративних послуг та шляхи їх вирішення: наук. доповідь відділу проблем державного управління та адміністративного права / підготовлена В. П. Тимощуком; за участі О. Ф. Андрійко, Л. Є. Кисіль, В. П. Нагребельного. Київ: «Видавництво Людмила», 2024. 40 с.

2. Тимощук В. П. Загальна адміністративна процедура та адміністративні послуги – проблеми правового регулювання. *Правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики:* наук. доповідь / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 39–48.

Науково-практичні коментарі:

1. Тимощук В. П. Коментар до статті 2 («Визначення термінів»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: EU4PAR, 2023. С. 26–46.

2. Тимощук В. П. Коментар до статті 12 («Центр надання адміністративних послуг»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні

послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. С. 187–221.

Збірники наукових праць:

1. Тимощук В. Децентралізація у сфері адміністративних послуг / *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів:* зб. наук. праць / за ред. Ю. С. Шемшученка, І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Київський університет права НАН України, 2015. С. 236–246.

2. Тимощук В. П. Щодо розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні:* зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф., чл.-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 148–158.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ …… 4

ВСТУП ……. 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ……. 20
1.1 Людиноцентризм та інші визначальні чинники розвитку адміністративного права сучасної України ……..... 20
1.2 Виникнення і впровадження концепції адміністративних послуг та її вплив на гуманізацію адміністративного права …..... 45
1.3 Запровадження загальної адміністративної процедури як напрям європеїзації вітчизняного адміністративного права …..... 63
1.4 Зарубіжний досвід правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами та його вплив на розвиток законодавства і практики в Україні ……..... 83
Висновки до Розділу 1 …… 109

РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ У СУЧАСНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ТА ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ……..... 116
2.1 Базові категорії адміністративного права …….. 116
2.2 Поняття «адміністративні послуги» і суміжні до нього категорії у доктрині та законодавстві України …… 138
2.3 Понятійно-категоріальні новели законодавства про загальну адміністративну процедуру та їх значення для європеїзації та модернізації вітчизняного адміністративного права ……... 161
Висновки до Розділу 2 …… 184

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ВІДНОСИН «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ОСОБА» …… 190
3.1 Створення інтегрованих центрів надання адміністративних послуг: еволюція ідеї, нормативного регулювання та практики ……... 190
3.2 Децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг як стратегічний напрям державної політики та розвитку законодавства …… 221
3.3 Правові аспекти цифрової трансформації, дерегуляції і спрощення адміністративних послуг …….. 245
3.4 Проблеми належного правового регулювання відносини щодо оплати адміністративних послуг …….. 265
Висновки до Розділу 3 …… 291

РОЗДІЛ 4. ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ОСНОВА СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ …….. 301
4.1 Баланс прав особи і повноважень адміністративних органів, особливе значення принципів як ключові новели Закону України «Про адміністративну процедуру» …… 301
4.2 Визначення предмету регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру» і його меж, захист сфери дії як важливі доктринальні і практичні завдання ……. 330
4.3 Оновлення законодавства про звернення громадян та розвиток інституту адміністративного оскарження у зв'язку із запровадженням загальної адміністративної процедури …… 358
4.4 Стан та перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства …… 386
Висновки до Розділу 4 ……. 418

ВИСНОВКИ ……. 429

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …… 449

ДОДАТКИ ……. 504

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АА – адміністративний акт

АО – адміністративний орган

АРК – Автономна Республіка Крим

АПСХ – адміністративні послуги соціального характеру

ВРУ – Верховна Рада України

ДРАЦС – держава реєстрація актів цивільного стану

ЄК – Європейська Комісія

ЄС – Європейський Союз

ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру»

ЗпЗ – (проєкт) Закону «Про звернення»

ЗпЗГ – Закон України «Про звернення громадян»

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КпАП – (проєкт) Кодексу про адміністративні проступки

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МДА – місцеві державні адміністрації

ОВВ – орган/-и виконавчої влади

ОМС – орган/-и місцевого самоврядування

проект АПК – проект Адміністративно-процедурного кодексу України

ПФУ – Пенсійний фонд України

РЄ – Рада Європи

РДА – районна державна адміністрація/-ї

СНАП – суб’єкт/-и надання адміністративних послуг

ТГ – територіальна громада/-и

ЦНАП – центр/-и надання адміністративних послуг

ЦОВВ – центральний/-ні орган/-и виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З часу відновлення Україною незалежності в системі галузей права, що потребувала та врешті зазнала кардинальних змін, є галузь адміністративного права. Це зумовлено визначальним впливом політичної системи та державного режиму на цю галузь права, що урегульовує організацію та діяльність публічної адміністрації, у тому числі її відносини з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Одним з головних завдань сучасного адміністративного права є створення належних умов для реалізації прав приватної особи у публічній сфері та їх захист від можливих порушень публічною адміністрацією.

Зміна політичної системи та підходів до організації публічної влади після 1991 року суттєво вплинула на побудову та функціонування публічної адміністрації, її завдання, функції, повноваження, принципи і методи діяльності. Демократія, приватна власність та розвиток ринкової економіки «вирівнюють» становище приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацію і вагомо впливають на зміну характеру цих відносин. У демократичній державі людина не може бути «об'єктом управління» чи «об'єктом управлінського впливу», а стає повноправним суб'єктом відносин з публічною адміністрацією.

Українські науковці-адміністративісти протягом перших десятиліть незалежності сформували нову доктрину адміністративного права. Зокрема, за лідерства Вадима Борисовича Авер'янова було розвинено ідею (на думку багатьох фахівців – концепцію чи ідеологію) людиноцентризму у цій фундаментальній галузі права. Її положення мають основою норми Конституції України, відповідно до яких: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3).

Ідея людиноцентризму визначила нову роль адміністративного права передусім як сервісного. Відповідні ідеї та концепції формували теоретичний дискурс та практичний поступ на наступні десятки років як для їх прихильників, так

і для опонентів. Цей підхід не заперечує наявності класичних управлінських відносин всередині публічної адміністрації (зокрема, відносин підпорядкування між вищим та центральними і місцевими органами виконавчої влади; між цими органами і підприємствами та установами у сфері їх управління; між керівником і підпорядкованим службовцем тощо). Проте подвійний тип відносин в адміністративному праві не може заперечити головної мети сучасної держави – служіння кожному окремому громадянину та суспільству загалом, захист особи від можливого свавілля з боку публічної адміністрації.

Ідея людиноцентризму одержала свій відгук та розвиток у працях провідних адміністративістів-сучасників. Вона також отримала реалізацію в законодавстві і практиці, виразно проявилася передусім у двох нових інститутах адміністративного права: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури.

В Україні категорія адміністративних послуг легітимізована у законодавстві. Цей інститут нині представлений у підручниках адміністративного права. У практичному вимірі – у майже кожній територіальній громаді утворено центр надання адміністративних послуг (ЦНАП), де саме особа, її права і потреби є у центрі уваги. Відповідна державна політика після 2014 року розвивалася також у тісному зв’язку з децентралізаційною реформою: укрупненням територіальних громад, делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування (ОМС). Пріоритетом останніх років стала цифрова трансформація.

У процедурному значенні ідея людиноцентризму реалізується й у новому для України інституті загальної адміністративної процедури, зокрема, завдяки ухваленому 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП). ЗАП набрав чинності лише 15 грудня 2023 року. Однак сам факт його прийняття став якісно новим етапом у розвитку вітчизняного адміністративного права, вагомим кроком у його європеїзації.

Отже, насамперед завдяки цим двом інститутам адміністративного права, напрямам державної політики та розвитку адміністративного законодавства здійснюється на сучасному етапі оновлення, європеїзація та гуманізація

адміністративного права України, зокрема, у частині регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Відтак є наукова та практична потреби визначити ключові зміни, які відбулися в адміністративному праві України з 1991 року, зокрема, у частині правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, з'ясувати ключові чинники цих змін, сучасний стан правового регулювання на основі інститутів адміністративних послуг і загальної адміністративної процедури; здійснити теоретичний аналіз та узагальнення відповідних доктринальних розробок і практичного досвіду, визначити завдання на перспективу, у тому числі сформувати пропозиції щодо розвитку відповідних інститутів, законодавства та практики.

Проблематика дослідження опрацьовувалася на основі робіт учених з загального адміністративного права та з особливою увагою до праць дослідників питань адміністративних послуг, адміністративної процедури, суміжної проблематики, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, М. М. Бандурки, О. А. Банчука, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, І. В. Бойко, О. М. Буханевича, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. С. Герасименка, П. В. Діхтієвського, Т. О. Гуржія, В. А. Дерець, Ж. В. Завальної, Н. Ю. Задираки, О. Т. Зими, Т. О. Карабін, І. О. Картузової, Л. Є. Кисіль, Л. В. Коваля, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В: К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, Р. О. Куйбіди, О. В. Кузьменко, О. С. Лагоди, Є. О. Легези, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученка, О. О. Мандюка, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Р. В. Миронюка, О. В. Музи, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, А. Ю. Осадчого, В. Г. Перепелюка, В. В. Петьовки, Г. М. Писаренко, Н. Б. Писаренко, Н. Г. Плахотнюк, О. С. Проневича, А. А. Пухтецької, О. В. Радишевської, Г. В. Рижкова, О. П. Рябченко, М. І. Смоковича, О. М. Соловйової, С. Г. Стеценка, М. М. Тищенка, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школика та ін. Також були використані напрацювання представників загальної теорії права та окремих галузей права: О. В. Батанова, С. П. Головатого, М. І. Козюбри, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілка, О. В. Скрипнюка, Ю. С. Шемшученка та ін., фахівців науки публічного управління та адміністрування, а також інших галузей знань. Використовувалися напрацювання

окремих зарубіжних вчених, зокрема, Я. Брієде, Ж. Зіллера, О. Люхтергандта, І. Пілвінга, Д. Шиманке, Б. Шлоєра, Е. Шмідта-Ассманна та ін.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України, акти і документи Ради Європи, Європейського Союзу (зокрема, Європейської Комісії та Європейського Парламенту), законодавство інших країн (Австрії, Естонії, Латвії, Нідерландів, Німеччини, Польщі, Фінляндії, Чехії та ін.), інші джерела.

Емпіричну основу дослідження складають узагальнення практики діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; аналітичні та статистичні матеріали; окремі рішення судових органів; особистий досвід участі у відповідних законопроектних роботах (у тому числі над законами України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру») та у науково-експертному сприянні впровадження відповідних новел в практиці.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретична розробка основних напрямів розвитку сучасної доктрини і практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, зокрема в інститутах адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури, визначення здобутків, перспектив і викликів у впровадженні відповідних інститутів.

Відповідно до мети дослідження у дисертації визначені такі основні *завдання:*

- встановити ключові чинники, які вплинули на формування сучасної доктрини адміністративного права в Україні загалом, та у частині правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зокрема;

- здійснити науковий аналіз виникнення та розвитку інституту адміністративних послуг, еволюцію правового регулювання відповідних відносин, практичного впровадження у діяльності публічної адміністрації, визначити основні напрями подальшого розвитку цього інституту;

- здійснити науковий аналіз виникнення інституту загальної адміністративної процедури в Україні, основних причин тривалого поступу у законодавчому врегулюванні відповідних відносин, у тому числі зважаючи на стан науки адміністративного права, викликів та перспектив у впровадженні цього інституту;

- визначити та проаналізувати зарубіжний досвід, який найбільше вплинув на розвиток інститутів адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури в Україні;

- поглибити наукові розробки, спрямовані на системне оновлення базових категорій адміністративного права, у тому числі у зв'язку з використанням у науковому обігу, навчальному процесі, у процесі формування державної політики та законодавства таких категорій як «публічна адміністрація», «урядування», а також поглибити розуміння таких термінів як «адміністративні послуги», «публічні послуги», «адміністративний акт», «адміністративний орган» та ін.;

- дослідити виникнення та еволюцію ідеї інтегрованих офісів з надання адміністративних послуг в Україні – ЦНАП, основні чинники розвитку відповідного напряму державної політики, особливості нормативного регулювання організації та діяльності ЦНАП, практику їх функціонування, визначити перспективи та виклики їх подальшої роботи;

- обґрунтувати потребу продовження децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг як стратегічного напряму державної політики та розвитку адміністративного законодавства;

- визначити правові аспекти цифрової трансформації та дерегуляції у сфері адміністративних послуг;

- охарактеризувати природу плати за адміністративні послуги (адміністративного збору), обґрунтувати потребу забезпечення фінансової сталості системи надання адміністративних послуг та законності у цій сфері шляхом належного правового врегулювання відповідних відносин;

- проаналізувати основні новели інституту загальної адміністративної процедури за наслідками ухвалення ЗАП з точки зору забезпечення балансу у реалізації і захисті прав приватних осіб, з одного боку, і підвищенні ефективності діяльності публічної адміністрації та захисті публічних інтересів, з іншого; розкрити особливе значення принципів адміністративної процедури;

- визначити пріоритетні завдання для впровадження ЗАП, зокрема, щодо встановлення предмету і сфери дії ЗАП, захисту цієї сфери від нових винятків;

- розкрити вплив ЗАП на оновлення окремих інститутів адміністративного права та актів законодавства, зокрема, на інститут адміністративного оскарження, інститут адміністративної відповідальності, а також на міжгалузевий інститут звернень громадян, і відповідне законодавство;

- визначити стан та подальші перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства, сформулювати і обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру».

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають між публічною адміністрацією та приватними особами в Україні.

Предметом дослідження є теорія та практика сучасного правового регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами в Україні, зокрема в інститутах адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури.

Методи дослідження. При виконанні дисертаційного дослідження використано загально-філософські, загальнонаукові та спеціально наукові методи, серед яких можна виокремити діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний методи та ін. Діалектичний метод дає змогу досліджувати та обґрунтувати передусім причинно-наслідкові зв'язки, зміст і форму тощо. Історичний метод використовувався для встановлення хронологічного порядку розвитку окремих ідей та адміністративно-правових інститутів, зокрема адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури, і також дозволяє визначати відповідні причинно-наслідкові зв'язки, тенденції. Формально-логічний метод сприяв впорядкуванню процесу дослідження та оформлення його результатів. Системний метод є важливим для комплексного вивчення різних аспектів і рівнів правової дійсності. Також використовувався структурний метод як спосіб пізнання структури та складових елементів правових явищ в статиці, і функціональний метод – для виявлення найістотніших умов та результатів функціонування правових явищ в динаміці. Формально-юридичний метод використовувався для здійснення дослідження відповідних правових явищ на основі догматичного сприйняття інформації, що міститься в правових актах. Це дозволяє будувати відповідні

юридичні моделі, тобто системи норм і правил, що мають регулювати певні суспільні відносини. Порівняльно-правовий метод використовувався у дослідженні спільного і відмінного між відповідними публічно-правовими явищами, зокрема, і компаративний метод - в контексті вивчення зарубіжного досвіду.

Наукова новизна отриманих результатів. У роботі вперше системно проаналізовано понад 30-річний досвід України в оновленні адміністративного права, зокрема, такої його складової як регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, насамперед, через виникнення і впровадження двох нових інститутів адміністративного права: адміністративних послуг і загальної адміністративної процедури.

Наукову новизну дисертації становлять такі основні положення, висновки та рекомендації:

вперше:

- комплексно визначено головні чинники, що обумовили формування оновленої доктрини адміністративного права загалом та правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зокрема, якими передусім є: здобуття Україною незалежності та вибір нашою державою демократичного напряму розвитку; ідея людиноцентризму; європеїзація адміністративного права (як імплементація європейських принципів і правил у сферу публічного адміністрування в Україні). Також вагомий вплив мали чинники децентралізації публічної влади, виникнення приватної власності та розвиток ринкової економіки, цифрова трансформація публічного адміністрування;

- за результатами дослідження історії становлення інституту адміністративних послуг доведено, що цей інститут є практичним втіленням ідеї людиноцентризму у вітчизняному адміністративному праві, що сприяло його гуманізації, сервісній орієнтації публічної адміністрації;

- обґрунтовано, що на рівні нормативного регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг та в окремих випадках і практичної реалізації в Україні сформована низка підходів, які є більш глибокими та системними, аніж відповідний зарубіжний досвід;

- досліджено історію становлення інституту загальної адміністративної процедури в Україні та обґрунтовано, що запровадження загальної адміністративної процедури продовжило європеїзацію вітчизняного адміністративного права і стало наближенням адміністративного законодавства України до «стандартів» ЄС;

- розкрито збалансований підхід ЗАП до надання необхідних прав приватним особам в адміністративній процедурі, гарантуючи таким особам право на належне публічне адміністрування, а також надання нових вагомих повноважень публічній адміністрації для ефективної діяльності та захисту публічних інтересів;

- обґрунтовано особливе значення принципів загальної адміністративної процедури, які є не лише фундаментом для адміністративно-процедурного законодавства та орієнтиром у розвитку спеціального законодавства, але й інструментом заповнення прогалин і вирішення колізій між ЗАП та спеціальним законодавством, мірилом для оцінки правомірності адміністративних актів, критеріями для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації;

- встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вступають у відносини з адміністративними органами як юридичні особи нарівні з іншими (приватними) юридичними особами, зокрема, при отриманні адміністративних послуг та в інспекційних провадженнях також мають статус «особи» в адміністративній процедурі;

- запропоновано критерій для визначення функціонального «адміністративного органу» (зокрема, щодо суб'єктів господарювання) як суб'єкта, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації – здійснення такого уповноваження в індивідуальному порядку. Це дозволить відмежовувати відносини, в яких суб'єкти господарювання лише забезпечують дотримання окремих публічно-правових вимог і обмежень (правил) у приватноправових відносинах;

- обґрунтовано важливість критерію «предметної компетенції» для визначення «вищого адміністративного органу» (суб'єкта розгляду скарг) в інституті адміністративного оскарження;

- доведено вагомий вплив інституту загальної адміністративної процедури на інші інститути адміністративного права: як на ті, що теж належать до сфери ЗАП (як-от, інститут адміністративного оскарження) або мають зв'язок із ЗАП у процедурній частині (як-от, інститут адміністративної відповідальності), так і на окремі міжгалузеві інститути (зокрема, інститут звернень громадян);

- обґрунтовано потребу ухвалення нового Закону «Про звернення» (ЗпЗ) на заміну Закону України «Про звернення громадян» 1996 року, не лише для чіткого розмежування предметів регулювання між ЗАП і ЗпЗ, а й для раціоналізації інституту звернень, у тому числі виходячи з потреб: звузити коло суб'єктів розгляду звернень (зокрема, поширюючи його окрім органів публічної влади лише на суб'єктів, що виконують публічні завдання); забезпечити ефективний підхід до особистого прийому громадян, рівня підписання відповідей на звернення (ці вимоги не повинні законом покладатися лише на керівників органів); не гарантувати особі «право на участь» у розгляді звернень за ЗпЗ та право на оскарження відповіді на звернення; захистити державу від зловживання правом на звернення.

В інституті адміністративних послуг:

- визначено п'ять основних напрямів розвитку цього інституту: інтеграція адміністративних послуг у ЦНАП; децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг; дерегуляція та адміністративне спрощення; цифровізація; врегулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг;

- запропоновано серед усіх адміністративних послуг вирізняти «базові адміністративні послуги» та «базові групи адміністративних послуг», які можна означити як обов'язкові (необхідні) для усіх або більшості громадян послуги та/або також наймасовіші (найзатребуваніші) адміністративні послуги. Це виокремлення потрібне для пріоритетного реформування та врегулювання за напрямами означеними вище;

- обґрунтовано концепцію «належного ЦНАП» як інтегрованого офісу, що передусім має надавати необхідний перелік адміністративних послуг;

- доведено, що основним чинником успішного розвитку інституту адміністративних послуг, зокрема, утворення ЦНАП, став фактор децентралізації та

місцевого самоврядування, оскільки насамперед завдяки мотивації ОМС, зокрема, місцевих голів та керівників ЦНАП, гнучкості ОМС, ЦНАП утворені у більшості територіальних громад та продовжують розвиватися;

- обґрунтовано важливість питання децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг. Децентралізація забезпечує кращу територіальну доступність послуг та інтеграцію послуг у ЦНАП. Це також реалізація принципу субсидіарності, тобто вирішення справи особи на найближчому до неї рівні влади, можливість забезпечення права на участь особи у розгляді її справи. Повноваження щодо усіх базових адміністративних послуг можуть бути децентралізовані;

- виокремлено такий пріоритетний напрям правового регулювання в інституті адміністративних послуг як відносини щодо оплати адміністративних послуг. Адміністративні послуги, за загальним правилом, мають бути платними (окрім сфери соціального захисту та деяких інших послуг). Основною функцією плати за надання адміністративної послуги визначено часткову компенсаційність витрат держави і ОМС на надання послуги. Помірні адміністративні збори сприятимуть сталості системи, територіальній доступності і якості послуг;

- сформульовано напрями подальшого розвитку, додаткового наукового дослідження і поглиблення тематики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами: щодо визначення категорії «урядування» та її співвідношення з категорією «публічне адміністрування»; конкуренції принципів адміністративної процедури; можливостей реалізації принципу людиноцентризму в межах самої публічної адміністрації – щодо публічних службовців;

удосконалено:

- підходи до розуміння відносин, в яких державні та комунальні юридичні особи (не органи публічної влади) мають право на використання механізмів реалізації та захисту своїх прав на підставі ЗАП, зокрема, коли не належать до сфери управління таких органів. Удосконалення стосується використання критерію непідпорядкованості юридичних осіб відповідним ОВВ і ОМС, тобто перебування поза сферою управління таких органів у відповідних відносинах;

- понятійний апарат в інституті адміністративних послуг, зокрема, визначення терміну «адміністративні послуги» завдяки одночасному використанню характеристики «діяльності» і «результату». Удосконалення також стосується того, що до результатів надання адміністративних послуг належать не лише прийняття адміністративних актів й укладення адміністративних договорів, а й у певних категоріях справ – виконання адміністративних актів державою;

- розробку проблематики правових стандартів загальної адміністративної процедури при цифровізації публічного адміністрування. Удосконалення стосується обґрунтування потреби врахування: права особи на участь в розгляді та вирішенні її справи (у тому числі заінтересованих осіб); обов'язків мотивування негативного адміністративного акта та зазначення порядку його оскарження в електронних адміністративних послугах;

- підхід до розподілу повноважень між публічною адміністрацією і судами у напрямі підвищення довіри до публічної адміністрації та позбавлення судів невластивих функцій щодо первинного вирішення адміністративних справ. Адміністративні органи повинні самостійно вирішувати справи, у тому числі приймати рішення про відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, забезпечувати примусове виконання адміністративних актів. Адміністративні суди повинні здійснювати судову перевірку таких рішень лише у разі їх оскарження особою;

набули подальшого розвитку:

- теоретичні підходи щодо оновлення базової термінології адміністративного права, зокрема, визначення поняття «публічної адміністрації» (як системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання законодавства, діють в публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями);

- розробка такої проблеми як негативна тенденція до впровадження винятків із загальних або рамкових законодавчих актів для окремих органів чи категорій справ.

На прикладі ЗАП доводиться важливість недопущення нових винятків зі сфери його дії, оскільки вони нівелюють регулятивну цінність ЗАП;

- положення щодо потреби гармонійного розвитку адміністративно-процедурного законодавства, що передбачає: використання ЗАП як основного акта адміністративно-процедурного регулювання і мінімізації дублювання процедурного регулювання в інших нормативних актах; мінімізації особливостей процедурного регулювання у спеціальних нормативних актах;

- пропозиції щодо забезпечення недискримінаційності при цифровізації адміністративних послуг. В особи має зберігатися альтернатива отримання адміністративної послуги в офлайновій формі. Вимоги до переліку документів та відомостей в адміністративних послугах, що надаються як в електронній формі, так і офлайн, повинні бути рівними;

- обґрунтування потреби системного реформування інституту адміністративної відповідальності, зокрема, шляхом ухвалення нового Кодексу про адміністративні проступки, у якому потрібно також забезпечити належне узгодження процедурної частини із ЗАП.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до наукової програми діяльності відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України в межах науково-дослідних тем: «Проблеми правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади» (РК0117U002704); «Організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах: проблеми теорії і практики» (РК0119U103169); «Адміністративно-правове забезпечення функціонування органів виконавчої влади та бюджетної і податкової сфер у сучасних воєнних та повоєнних умовах в Україні» (РК0122U201165). На останньому етапі робота виконувалася за рахунок бюджетного замовлення Національної академії правових наук України.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у тому, що його ідеї вже були використані автором у нормотворчій діяльності – при

розвитку законодавства про адміністративні послуги (в ухваленому Законі України «Про адміністративні послуги» та змінах до нього, законодавстві щодо децентралізації повноважень з надання окремих адміністративних послуг, законопроекті «Про адміністративний збір» тощо), при розробці та ухваленні Закону України «Про адміністративну процедуру» та приведенні законодавства у відповідність із ЗАП, при підготовці законопроекту «Про звернення» та в іншій законопроектній діяльності, а також в науково-експертній діяльності при реалізації відповідних ідей та новел.

Також результати можуть бути використані у майбутньому в нормотворчій діяльності, зокрема, при подальшому удосконаленні самого ЗАП; для продовження системного розвитку сфери адміністративних послуг, зокрема, при розподілі повноважень між органами виконавчої влади та ОМС, для забезпечення фінансової сталості системи надання адміністративних послуг тощо.

Результати можуть бути використані у навчальному процесі, зокрема, під час підготовки навчально-методичних матеріалів та викладання освітніх дисциплін «Адміністративне право», «Загальне адміністративне право», спецкурсу «Загальна адміністративна процедура», спецкурсу «Сервісна держава та стандарти належного публічного адміністрування», програм підвищення кваліфікації для публічних службовців та суддів з проблематики адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури тощо.

Особистий внесок здобувача полягає у тому, що винесені на захист положення є особистими результатами наукових досліджень, участі у законопроектних роботах, діяльності щодо впровадження законодавства. На захист виносяться лише ідеї та положення, що належать дисертанту.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорювались на засіданнях відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Результати дослідження оприлюднено у тезах та доповідях на наступних міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, інших заходах: «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії

та практики. 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України: досвід і перспективи адміністративної юстиції щодо забезпечення захисту прав і свобод особи в демократичному суспільстві» (м. Київ, 3–4 липня 2025 р.); «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 30 травня 2025 р.); «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» (м. Львів, 23 травня 2025 р.); «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 16 травня 2025 р.); «Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій» (м. Ірпінь, 14 травня 2025 р.); «Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах» (м. Харків, 28 березня 2025 р.); «Феномен реалізації права у контексті сучасного наукового дискурсу» (м. Київ, 15 квітня 2025 р.); «Адміністративне і фінансове законодавство як інструмент правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану» (м. Київ, 20 грудня 2024 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.); «Вороновські читання (Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту)» (м. Чернівці, 4–5 жовтня 2024 р.); «Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні» (м. Харків, 25 вересня 2024 р.); «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» (м. Львів, 31 травня 2024 р.); «Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід» (м. Київ, 22 квітня 2024 р.); «Цифрові тренди та антикорупційні реформи у сфері публічного адміністрування» (м. Харків, 26 вересня 2023 р.); «Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування» (м. Харків, 17 травня 2023 р.); «Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика» (м. Чернівці, 2 травня 2023 р.); «Адміністративна процедура: Конституційні засади та європейські орієнтири» (м. Харків, 27 червня 2022 р.); «Новітні тенденції розвитку адміністративного права як науки, навчальної дисципліни та галузі права» (м. Харків, 23 вересня 2020 р.); «Проблеми розвитку адміністративного права і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Київ, 1 листопада 2019 р.);

«Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах» (м. Київ, 2 листопада 2018 р.); «Адміністративна процедура: особливості формування української концепції» (м. Харків, 15 вересня 2017 р.); «Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні» (м. Київ, 27 жовтня 2017 р.); «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.); «Актуальні проблеми адміністративного права України» (м. Київ, 15 травня 2014 р.); «Адміністративне право в контексті європейського досвіду» (м. Київ 16 травня 2013 р.) та ін.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена метою і завданнями дослідження. Дисертація складається з вступу, чотирьох розділів, що об’єднують п’ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (457 найменувань на 55 сторінках) та додатків (на 12 сторінках). **Загальний обсяг дисертації** становить 515 сторінок, із них **Основного тексту** 448 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

1.1 Людиноцентризм та інші визначальні чинники розвитку адміністративного права сучасної України

Розвиток вітчизняного адміністративного права з 1991 року, його доктрини та практики, та, зокрема, розвиток такої його складової як регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами в історичній ретроспективі відбувався під визначальним впливом низки чинників, які заслуговують на дослідження. Адже встановлення та врахування цих чинників має значення не лише в історичному контексті, але і для прогнозування перспектив та викликів подальшого розвитку.

Означимо деяку використовувану у роботі термінологію. «Публічна адміністрація» – це система органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання законодавства, діють в публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями. (Детальну увагу цьому питанню ще буде присвячено в окремому підрозділі роботи). Термін «приватні особи» вживається для позначення фізичних осіб та юридичних осіб (передусім приватної форми власності). Характеристика «приватні» використана для підкреслення, що йдеться про осіб, як не мають владних повноважень [98, с. 234], не перебувають «у сфері управління» ОВВ чи ОМС, тобто є непідпорядкованими відповідним органам особами. З останнього також випливає, що і державні та комунальні юридичні особи теж можуть вступати в адміністративні правовідносини з публічною адміністрацією на рівні з приватними особами, наприклад, при отриманні адміністративних послуг тощо. (Цьому питанню також буде приділено ще окрему увагу). Як синонім у роботі використовуються також термін «особа» (у значенні «приватна особа»; у тому числі для цих цілей підходить легальне визначення терміну «особа» у ЗАП (див. п. 8

ст. 2 [225]); конструкція «громадяни та суб'єкти господарювання». Для цілей нашого дослідження таке розуміння «приватної особи», «особи» є достатнім, і не потребує повного перерахування усіх приналежних до цієї категорії суб'єктів, включаючи ФОП, громадські об'єднання без статусу юридичної особи і т. ін. [99, с. 325]. Прикметник «*приватні*» вжито акцентовано і для певного умовного протиставлення «*публічній* адміністрації», адже у відносинах між цими суб'єктами може мати місце потреба збалансування інтересів, протилежні інтереси, але головне – це потреба розуміння, що приватні особи перебувають поза межами публічної адміністрації і не підпорядковані їй.

Щодо основних видів відносин приватних осіб з публічною адміністрацією, то ґрунтуючись на вже наявних розробках в науці адміністративного права [16, с. 28; 82], до них належать передусім відносини, які можна виокремити в інститути: адміністративних послуг; інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності публічної адміністрації; адміністративного оскарження; адміністративної відповідальності; і міжгалузевий інститут «звернень громадян». Інститут загальної адміністративної процедури є наскрізним для усіх означених вище інститутів в частині процедурного регулювання. У роботі більша чи менша увага буде приділена усім означеним інститутам, але передусім досліджуються два нові інститути: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. Окрім теоретичних аспектів, суттєва увага приділяється практиці, передусім адміністративній, адже як зауважує Є. Б. Кубко, досліджуючи питання державно-правових інститутів, одним з важливих аспектів є «емпіричність» досліджень, <…> як саме правові інститути функціонують на практиці» [153, с. 100].

Отже, повертаючись до визначальних чинників, які суттєво вплинули на оновлення адміністративного права України, очевидно, що найпершим чинником є відновлення незалежності України та демократичний вектор розвитку нашої держави. За ці понад тридцять років наша держава пройшла значний шлях змін та розвитку. 90-і роки минулого сторіччя стали періодом пошуку і визначення загальних підходів до побудови правової демократичної держави, її правової системи. З кожним десятиліттям ці пошуки переходили до все більш практичних

кроків, та особливо ці зміни інтенсифікувалися після ухвалення Конституції України [143], а також у періоди за найкращих демократичних умов, зокрема, з 2004 року (до 2010 року) та після 2014 року.

Нині є підстави зробити висновок, що питання організації державної влади, зокрема виконавчої влади, інституту державної служби, хоча теж не було простим, проте значно краще розроблялося в науці та було зрозумілішим для практики. Опираючись на окремі доктринальні розробки, вивчаючи зарубіжний досвід, в Україні було закладено принцип розподілу влади, визначено місце виконавчої влади, запроваджено місцеве самоврядування. Тож у розбудові виконавчої влади, особливо після 1996 року на основі положень Конституції України у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [145] було закладено системне бачення, та комплекс заходів для розвитку ефективної системи «державного управління» (у роботі в окремому підрозділі буде проаналізовано нові категорії і поняття адміністративного права: «публічна адміністрація», «урядування» та ін.; наразі ж у цитуванні та в історичному контексті буде використовуватися і термін «державне управління»).

Але не тільки сам факт незалежності України та потреба розбудовувати власну систему «державного управління» вплинули на змістовну частину розвитку адміністративного законодавства, адміністративного права. Для недемократичної держави (якими досі є багато країн колишнього СРСР) треба було б менше кардинальних змін. Саме демократичний характер Української держави, перешкоджав копіюванню управлінської моделі радянських часів, та спонукав до розробки і впровадження принципово іншої системи урядування. Для цього були потрібні були суттєві зміни, нові підходи, принципи, правила. Так формувалося бачення: розмежування політичних та адміністративних посад у виконавчій владі, розбудови державної служби на засадах професійності та політичної нейтральності, виділення функції формування політики для міністерств та її відмежування від функцій реалізації політики для інших ЦОВВ, визначення ключового призначення Кабінету Міністрів України (КМУ) як передусім політичного органу (органу, що складається з осіб, які займають політичні посади та органу, має насамперед

формувати державну політику) тощо. Ці та інші підходи, заходи з їх реалізації поступово закладали інституційний фундамент для нової організації системи урядування та публічної адміністрації.

Відповідні організаційно-устроєві закони були ухвалені в першому десятилітті після відновлення незалежності України. Це, зокрема, перший Закон України «Про державну службу» 1993 року [256], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року [270], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 року [271]. До цього ж переліку можна віднести Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (був багаторазово ухвалений Верховною Радою України, зокрема, лише в період з жовтня 1996 року до травня 2003 року 8 разів приймався парламентом трьох різних скликань, але 8 разів до нього було застосовано вето Президента), який вперше набув чинності у 2007 році за неоднозначних політичних умов і змісту [314, с. 64–69, 172–278] (із збалансуванням його редакції [315, с. 232–240] у травні 2008 року [268]) та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який було ухвалено взагалі у 2011 році [294]. Не зупиняючись на причинах такого «пробуксовування», з наукової точки зору можна відзначити головне, що теоретичне підґрунтя для належного нормативного врегулювання діяльності органів виконавчої влади та ОМС розроблялося досить інтенсивно, поступово задовольняючи потреби періоду становлення Української держави.

У цій інституційній складовій розвитку системи урядування та адміністративного права теж були свої проблеми і виклики. Деякі з них актуальні і досі, як-от: брак готовності політичної влади надати належний рівень захищеності для державних службовців, забезпечити належні процедури формування державної політики тощо. Але зважаючи, що ця організаційна (устроєва) проблематика загалом не належить до предмету цього дослідження, тут лише обмежимося одним загальним висновком – попри усі виклики політичного характеру, з організацією системи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державної служби та служби в ОМС – прогрес був значно вищим, аніж в іншій складовій функціонування публічної адміністрації та розвитку адміністративного законодавства – у врегулюванні відносин публічної адміністрації з приватними особами. Це передусім

зумовлено вищим рівнем наукової розробки та розуміння проблематики, готовністю забезпечити відповідні законопроектні роботи та супровід втілення законодавства. Адже в доповнення до вже наявних доктринальних уявлень про «державне управління» саме на питання організації виконавчої влади були направлені першочергові зусилля науковців і практиків. У цій царині варто відзначити внесок не лише адміністративістів (В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. Б. Коліушка та ін.), але й конституціоналістів та теоретиків права, зокрема таких фахівців як М. І. Козюбра, О. В. Петришин, В. М. Шаповал та ін. Особливо помічним в цій роботі став зарубіжний досвід, доступ до якого став відкритим нашій державі.

Натомість у питанні еволюції думки провідних вітчизняних адміністративістів щодо відносин держави з приватними особами, то нині вже очевидно, що і доктрина і належне нормативне регулювання та практика тут розвивалося значно повільніше і складніше. Це вкотре підтверджує важливість належного теоретичного опрацювання кожного питання, формування відповідних ідей, концепцій та інших розробок.

Фактично із засадничих нормативних актів у 1990-х роках у цій частині був ухвалений лише Закон України «Про звернення громадян» 1996 року [266], хоча і той з вагомим впливом минулого періоду. Як зазначав І. П. Голосніченко викладення норм даного Закону залишилося «в полоні правовідносин ще радянської системи державного та суспільного будівництва» [74, с. 47]. На позитивах і недоліках цього Закону ще зупинимося детально окремо. Проте в історичній ретроспективі варто відзначити, що цей Закон виконав своє завдання, адже врегулював не лише питання розгляду пропозицій громадян, але й звернення із заявами та скаргами, включав окремі процедурні елементи (вимоги до заяви, строки розгляду, певні процедурні права особи тощо). Хоча з погляду сьогоднішнього часу є очевидними і вади цього Закону (це питання буде розглядатися в окремому підрозділі детально).

Також із числа фундаментальних актів адміністративного законодавства у частині відносин «держава – особа» діяв Кодекс України про адміністративні

правопорушення 1984 року (КУпАП) [223]. Його призначення з тих часів і характеристика суттєво не змінювалася, але при цьому КУпАП займав значну увагу адміністративістів у науковому дискурсі [164; 30; 149].

Отже, вплив першого чинника – незалежність України і її демократичний вектор розвитку – був визначальним в адміністративно-правовій практиці перших десяти-двадцяти років розбудови нашої держави, у розвитку адміністративного законодавства, яке й забезпечувала тогочасна адміністративно-правова доктрина. Найбільше він проявив себе саме в організаційній (устроєвій) частині, тобто у побудові системи органів виконавчої влади, державної служби. Також цей чинник спонукав науковців сформувати наступний чинник ціннісно-ідеологічного рівня – людиноцентризм, адже саме у Конституції України були закладні витоки для цієї ідеї.

Людиноцентризм, на наш погляд, став чинником, що найбільш суттєво вплинув на змістовну зміну вітчизняного адміністративного права: на дискурс в науці, на принципово нові рішення у законодавстві та практиці. Спочатку українському адміністративному праву тут бракувало конкретики в пропозиціях для нормативної фіксації та практичної реалізації, проте ідейний (ідеологічний) фундамент був закладений дуже правильний.

Лідером та носієм ідеї людиноцентризму в адміністративному праві, зокрема, у розвитку цієї галузі права як *права забезпечення і захисту прав людини* був провідний український вчений-адміністративіст незалежної України В. Б. Авер'янов. Його позиція про людиноцентричний, сервісний характер адміністративного права пронизувала усі праці вченого [12; 7; 14; 10; 11] і врешті визначила розвиток цієї галузі права на наступні десятиріччя.

В одній з перших наукових доповідей на цю тему, у 1999 році В. Б. Авер'янов разом з О. Ф. Андрійко та І. П. Голосніченком зазначали, що «зважаючи на загальну спрямованість перетворень в Україні, можна стверджувати, що будь-яка абсолютизація владно-управлінського, а тим більше примусово-карального призначення адміністративного права, є необґрунтованою і неприйнятною. Натомість адміністративне право, за своїм глибинним призначенням, має

визначатись не тільки як «право державного управління», а також – головним чином – як «право забезпечення і захисту прав людини. І в цьому полягає суть всієї трансформації теорії і практики адміністративного права на сучасному етапі» [17, с. 9].

Аналогічні тези можна відслідкувати в інших працях В. Б. Авер'янова, присвячених розвитку адміністративного права. Вчений стверджував, що «необхідність комплексного реформування всієї галузі права значною мірою обумовлена тим, що донедавна найпомітнішою ознакою цієї галузі права була істотна деформація її ролі. Це є закономірним наслідком певної науково-юридичної традиції, що зміцнювалася впродовж багатьох років радянського періоду. Точніше кажучи, абсолютизувалися два аспекти суспільного призначення адміністративного права: з одного боку, як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, <…>, а з іншого – як «карального» права, що забезпечувало застосування державою у відносинах із громадянами різноманітних засобів адміністративної відповідальності» [2, с. 8–9]. І далі продовжував В. Б. Авер'янов: «таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію «панування держави» над людиною, в якій людині відводиться лише місце керованого об'єкта <…>. Ця застаріла ідеологія вже не відповідає визначеній Конституцією України (ст. 3) принципово новій ролі держави у відносинах людиною <…> – ідеології «служіння держави» інтересам людини» [2, с. 9]. «Отже, навіть у найбільш узагальненому значенні адміністративне право має визначатись не як «управлінське» або «каральне» право, а як «право забезпечення і захисту прав людини» [2, с. 11].

На цьому місці дослідження варто означити ще деяку термінологію. Адже людиноцентризм («служіння держави інтересам людини», бачення адміністративного права як «права забезпечення і захисту прав людини») розглядається найчастіше як ідеологія, іноді – як ідея, концепція. Це може залежати від глибини і системності бачення, конкретного контексту і цілей. Термін «ідея» (зокрема, у цій роботі щодо ідеї людиноцентризму) використовується у його розумінні як «основного принципу світогляду, переконання» [66, с. 488]. «Ідеологія» розуміється як «сукупність філософських, політичних, правових, моральних <…>

поглядів, що характеризують те або інше суспільство, клас, політичну партію» [66, с. 488]. Останній термін має певний елемент етатизації та в нашому суспільстві навіть з дещо негативною конотацією. Звісно, не можна заперечити, що він має право на вживання у контексті людиноцентризму, особливо, якщо його підсилити супутніми ідеями. На підтвердження останньої тези можна покладатися на розуміння такого поняття як «правова ідеологія», що визначається як «система правових ідей, теорій, понять, норм, поглядів, заснованих на певних наукових і політичних знаннях та уявленнях. <…> Головна функція ідеології правової – вплив на формування і розвиток правової, політичної і моральної свідомості, світогляду та загальної культури індивідів <…> У практично-прикладному аспекті ідеологія правова сприяє формуванню уявлень, пропозицій, принципів, рекомендацій щодо удосконалення правових відносин, норм та інститутів» [73].

У цьому дослідженні, людиноцентризм це передусім ідея, хоча принципова та наскрізна. Хоча сам В. Б. Авер'янов підносив людиноцентризм до рівня ідеології. Зокрема, у праці 2005 року вчений писав у контексті реалізації принципу верховенства права про важливість того, щоб «забезпечення прав людини визначалося не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною. Іншими словами, місце домінуючої в минулому «державоцентристської» ідеології – панування держави над людиною – повинна посісти протилежна, «людиноцентристська» ідеологія – служіння держави інтересам людини» [4, с. 4].

Також варто провести співвідношення цих категорій («ідея», «ідеологія») ще з іншими категоріями, які використовуються щодо людиноцентризму. Це, зокрема, «концепція» та «доктрина». Термін «концепція», зокрема, «концепція правова» визначається Ю. С. Шемшученком як «провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище» [416]. У такому розумінні про людиноцентризм, очевидно, також може йтися як і про концепцію, адже ця ідея стала провідною для сучасного адміністративного права в нашій країні.

Термін «доктрина» у праві використовується як «вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів <…>» [87]. Для цілей цього дослідження таке розуміння доктрини теж є прийнятним. Адже саме на цьому рівні є можливість комплексно розглядати цілу систему поглядів на відносини «публічна адміністрація – приватні особи», через сферу надання адміністративних послуг та регулювання загальної адміністративної процедури, що в свою чергу включають або пов'язані з такими інститутами відносини як заявні провадження і втручальні провадження (зокрема, й інспекційну діяльність публічної адміністрації), інститут адміністративної відповідальності тощо. Відносини «публічна адміністрація – особа» – це одна з двох складових адміністративного права (окрім, організаційної), що водночас є найбільшою за масштабністю застосування у щоденному функціонуванні держави, її відносинах з громадянами і суб'єктами господарювання.

Також доречним є бачення поняття «правової доктрини» у викладі В. М. Тертишника [336, с. 148], що з незначною адаптацією для цілей цього дослідження можна визначити як зумовлену відповідним рівнем розвитку, політичною та правовою культурою, цілісну систему ідей, поглядів, уявлень, принципів, щодо права (чи окремих галузей, інститутів) і його розвитку, які виступають теоретичним стрижнем/фундаментом та концептуальною основою державотворчої, правотворчої, правозастосовної діяльності.

Підсумовуючи цей відступ, зауважимо, що людиноцентризм можна розглядати на усіх висхідних рівнях. Від ідеї до концепції та врешті до нової доктрини адміністративного права, зокрема, щодо регулювання відносин «публічна адміністрація – приватні особи». Також людиноцентризм може розглядатися і як ідеологія.

У 2003 році В. Б. Авер'янов врешті стверджував, що «в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а головним чином «публічно-сервісне право», тобто право спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації» [16, с. 29].

Питання людиноцентризму постійно обговорювалася на наукових форумах (зокрема, науково-теоретичних конференціях «Українське адміністративне право: сучасний етап і перспективи реформування», 1998, 2000, 2003, 2005 роки), в науковій літературі, реалізовувалася в перших документах політики, спрямованих на реформування «системи державного управління», зокрема, було відображене у Концепції адміністративної реформи в Україні [144; 145]. Саме у цій Концепції було поставлено завдання «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських (управлінських) послуг» [145].

Навколо цих ідей та на їх реалізацію відбувалися відповідні наукові дискусії. Вони опрацьовувалися провідними вченими-адміністративістами України, у тому числі вже згаданими О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченком, Ю. П. Битяком, І. Б. Коліушком, В. К. Колпаковим, Є. Б. Кубком, В. П. Нагребельним та іншими фахівцями.

О. Ф. Андрійко у 2005 році відзначала «адміністративне право за своїм основним призначенням не як «право державного управління», а як «право, що регулює діяльність публічної влади з метою забезпечення і захисту прав і свобод людини» [41, с. 44]. Ю. П. Битяк, обґрунтовуючи публічний характер адміністративного права, констатував, що його «орієнтованість в нових умовах людиноцентристська, тобто на людину, громадянина, забезпечення прав і свобод, їх захист з боку держави…» [49, с. 11]. На тій же науковій дискусії, аналізуючи сервісні відносини в адміністративному праві В. К. Колпаков визначав основним (базисним) чинником еволюції адміністративного права – права людини [140].

Пізніше В. П. Нагребельний вказує, що «українське адміністративне право (і, відповідно, законодавство), як відомо, істотно відрізняється від адміністративного права європейських країн насамперед своїм змістом, «духом» і змістовно-цільовою спрямованістю: в країнах Європи воно, у першу чергу спрямовано на забезпечення прав і законних інтересів громадян, їх ефективний захист, а у нас – насамперед на задоволення потреб, держави, державного управління, публічної влади (а фактично – державного апарату та чиновників). Саме у цьому, на наш погляд,

полягає принципова відмінність між європейським і вітчизняним правом. Тому зусилля теоретиків- і практиків-адміністративістів мають спрямовуватись на подолання цієї відмінності» [178, с. 11].

Треба визнати, що і серед цих вчених та багатьох інших фахівців завжди було застереження, що не втрачає актуальності і суто «управлінська» частина адміністративного права, яка стосується організації виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації, питань державної служби тощо. Послідовним у потребі дотримання балансу і врахуванні як приватних, так і публічних інтересів є А. М. Школик [426, с. 66]. Тобто не можна нівелювати цю складову і відповідне призначення адміністративного права. Проте ціннісний орієнтир має бути визначено дуже чітко, і перебільшити роль людиноцентризму неможливо. Цієї ідеї вітчизняне адміністративне право потребувало об'єктивно, у тому числі на рівні практичної реалізації. Першим проявом такої реалізації став інститут адміністративних послуг, спочатку сформований в теорії, а згодом зафіксований нормативно (прикладів чого практично немає у західних країнах, принаймні приналежних до романо-германської сім'ї права) – у Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року [222]. Ще детально повернемося у роботі до інституту адміністративних послуг, але тут лише констатуємо, що ідея розвивалася і втілювалася у практиці.

Водночас вчені пропонували не зупинятися лише на цих відносинах. Р. С. Мельник наголошував, що «служіння» не може існувати лише на теоретичному рівні, що також є недопустимим. … (і) було б не зовсім правильно обмежувати сферу дії людиноцентризму лише «публічно-сервісною» складовою діяльності публічної адміністрації. Названу концепцію необхідно розглядати як універсальну вимогу, спрямовану на публічну адміністрацію, а якщо так, то будь-який напрям її функціонування не може бути виведеним за межі її дії. Примус також може та повинен мати людське обличчя» [172, с. 18]. Можна стверджувати, що і ця теза є дуже перспективною, зокрема, у контексті впровадження стандартів загальної адміністративної процедури в інституті адміністративної відповідальності.

Нині можна доказово констатувати, що від часу виникнення та просування цієї ідеї досягнуто значних реальних результатів у її реалізації в адміністративному законодавстві, адміністративній практиці, зокрема, в інститутах адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури [393]. Це вже дуже вагомі здобутки, адже адміністративні послуги є однією з наймасовіших сфер відносин «публічна адміністрація – особа». Це десятки мільйонів вирішених справ щороку. Ще більше коло відносин охоплено Законом України «Про адміністративну процедуру» [225], адже він поширюється майже на усі сектори публічного адміністрування, усі основні напрями діяльності (функції) публічної адміністрації: не лише на надання адміністративних послуг, але й на справи за ініціативою адміністративних органів (тобто й інспекційну діяльність, притягнення до адміністративної відповідальності тощо), адміністративне оскарження тощо.

Фундамент ідеї людиноцентризму міститься у Конституції України, де встановлено призначення (головний конституційний обов'язок) держави, місце людини у відносинах з державою. Передусім це згадана стаття 3 Конституції [143], де вказано, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Ці положення є визначальними для такої галузі публічного права як адміністративне. Людина є центральним елементом у державі, у праві.

Права людини і людина як головна цінність стали центральним фактором не лише в адміністративному праві. Цю ідею і цей дискурс вели провідні українські правники: теоретики і філософи права, представники інших галузей публічного права: О. В. Батанов [46], С. П. Головатий [72], М. І. Козюбра [126], Н. М. Пархоменко [194], Т. І. Тарахонич [335], О. В. Скрипнюк [320], Ю. С. Шемшученко [417] та інші.

Окремі дослідники, як-от, М. І. Козюбра вважають, що людиноцентричність притаманна передусім доктрині природного права, де «у центрі … людина, її

гідність, невідчужувані права і свободи, які є невіддільною рисою природи людини. Вони слугують фактором, що зв'язують державу, обмежують її, … примушують до встановлення певних обов'язків держави щодо гарантування цих прав і свобод, отже є суттєвою перешкодою для державного свавілля» [126, с. 93–94]. Це бачення не заперечує глибокого проникнення відповідних ідей у правові системи усіх демократичних країн, у визначення центрального місця людини в державі і праві.

Водночас нині вже можна констатувати, що Україна тривалий час досить суттєво відставала від розвинених країн, від країн колишнього «соціалістичного табору» з Центральної та Східної Європи, і навіть від окремих країн колишнього СРСР, зокрема країн Балтії, саме у належному правовому регулюванні відносин «публічна адміністрація – приватні особи». Адже з точки зору адміністративного права, його основним призначенням, окрім врегулювання організації публічної адміністрації, є регулювання відносин публічної адміністрації з громадянами і суб'єктами господарювання з метою захисту приватних осіб від свавілля публічної адміністрації. Основним інструментом такого врегулювання у розвинених країнах у XX сторіччі стали передусім законодавчі акти про загальну адміністративну процедуру, а на захисті – адміністративна юстиція.

Україна теж обрала такий шлях. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року (КАСУ) [124] стало надзвичайно важливим кроком на цьому шляху. У цьому контексті окремо варто згадати внесок С. П. Головатого, Р. О. Куйбіди, І. Б. Коліушка, О. М. Пасенюка, Ю. С. Педька, О. І. Сироїд, М. І. Смоковича, В. С. Стефанюка та ін. Для адміністративної юстиції також є засадничою орієнтація на захист прав особи від свавілля публічної адміністрації, і тому потрібен такий фундамент як людиноцентризм. У КАСУ завданням адміністративного судочинства визначено: «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» (ч. 1 ст. 2 КАСУ). Першим принципом адміністративного судочинства визначено верховенство права, «відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи

визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 1 ст. 3 КАСУ).

Прикметно, що до КАСУ у 2025 році було включено непритаманні судово-процесуальним кодексам (непрямі) вимоги і до публічної адміністрації [125, с. 37–43]. Зокрема, у ч. 3 ст. 2 (нині це вже ч. 2 ст. 2) було визначено, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) 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); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку» [124]. Включення цієї норми до КАСУ було зумовлене саме тим, що не маючи законодавства про загальну адміністративну процедуру законодавець у такий спосіб заклав критерії для судової перевірки правомірності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Попри те, що завдання з розробки Адміністративно-процедурного кодексу (АПК) (таку назву мав відповідний законопроект багато років, до того як був ухвалений як ЗАП) були поставлені ще в Концепції адміністративної реформи в Україні у 1998 році, але до 2005 року (на час ухвалення КАСУ) його зміст ще продовжував наповнюватися, бачення формуватися, навіть попри перші законопроектні ініціативи подані до парламенту. Саме через маловідомість проблематики загальної адміністративної процедури для науки прогрес був нешвидким. Надалі у роботі на питанні ЗАП ще зупинимося детально, а зараз лише нагадаємо, що цей Закон було остаточно ухвалено тільки 17 лютого 2022 року. Тобто майже 30 років приватні особи в сучасній Україні не мали необхідного рівня

забезпечення права на належне публічне адміністрування. Від ідеї-завдання у 1998 році до реалізації потрібно було майже 24 роки.

Однією з визначальних причин цієї ситуації був саме стан розвитку науки адміністративного права. На досить обмежену кількість фахівців, було покладено надзвичайно велике навантаження. Передусім потрібно було розробляти інституційні рамки для становлення та функціонування молодої держави, її виконавчої влади, системи державної служби, і саме на ці теми і напрями були зосереджені основні зусилля адміністративістів.

Водночас ті ж провідні українські адміністративісти долучилися до розробки проекту АПК у складі робочої групи Міністерства юстиції (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко та ін.) і паралельно продовжували розробку і адаптацію до нових реалій вже відомих в адміністративному праві інститутів, які були у полі їх наукових інтересів.

І. П. Голосніченко опрацьовував тематику адміністративної відповідальності, питання «адміністративного процесу» у його управлінському/широкому значенні [75]. О. Ф. Андрійко стала лідером у розробці проблематики державного контролю в Україні, досліджуючи питання зовнішнього, загального, спеціального контролю у сфері виконавчої влади, розвитку методів і форм державного контролю [40], а також у загальному розвитку адміністративного права [41; 38; 42; 296]. Ю. П. Битяк багато зусиль докладав до розробки проблематики державної служби і був одним із лідерів адміністративно-правової думки сучасної України [26; 48; 50]. Вагомі доктринальні питання розвитку адміністративного права завжди є у центрі уваги В. К. Колпакова [138; 137; 139], у тому числі і спільно з Т. О. Коломоєць [135; 136]. Ці фахівці формували коло однодумців та відповідні правничі школи, що робили свій внесок яких у розвиток доктрини адміністративного права. У цьому контексті особливо цінним є дослідження Ю. П. Битяка та Д. В. Лученка [50].

Багато фахівців були у пошуку оптимальних моделей регулювання відносин держави з громадянами. Харківські науковці О. М. Бандурка та М. М. Тищенко розробляли її на доктринальному рівні у межах широкої концепції

«адміністративного процесу» [43]. З цією ж тематикою та широким підходом працювали й В. Г. Перепелюк [200], О. В. Кузьменко (у тому числі спільно з Т. О. Гуржієм [157] та В. Г. Чорною [158]) та ін. Хоча інші дослідники і в той час, і багато фахівців пізніше обґрунтовували потребу розмежування «адміністративної процедури» і «адміністративного процесу» (як-от, і автор цієї роботи [366, с. 33–58]). Зокрема, О. П. Рябченко зауважила на потребі уникнення використання терміна «адміністративний процес» «для позначення фактично різних за правовою природою явищ» [319, с. 79]. Потребу використання категорії «адміністративний процес» виключно до адміністративного судочинства розвивали А. М. Школик [419], Н. Б. Писаренко [203] та інші фахівці. Відсутність ЗАП була також причиною цих дискусій.

Науковий пошук і спектр поглядів розширювався. Активну участь у розвитку адміністративного права та науковому дискурсі брали С. Г. Стеценко [329] та інші фахівці. Великий внесок у тематиці адміністративної відповідальності та загалом адміністративного права здійснив Д. М. Лук'янець [164; 149; 165]. Окремо варто відзначити розробки Д. В. Луценка в інституті адміністративного оскарження [166; 167] тощо.

Проте предметної уваги питанню загальної адміністративної процедури в Україні у перші десятиліття після відновлення незалежності бракувало. Перші поодинокі праці, що ґрунтувалися вже на європейських підходах до загальної адміністративної процедури, окрім автора і цього дослідження (перші системні роботи 2003 року [18] та 2010 року [366]), були передусім в Львівській школі адміністративного права, зокрема, авторства А. М. Школика [419; 425; 422; 421]. Були цікаві пошуки і розробки в Одеській юридичній школі, зокрема, І. О. Картузової та А. Ю. Осадчого [118]. З'являлися окремі дисертаційні дослідження Л. С. Лагоди (кандидатська робота [161]), О. І. Миколенка (докторська робота [174]), хоча ці фахівці не долучалися до відповідних законопроектних робіт. Тобто уваги науковців до проблематики загальної адміністративної процедури не вистачало.

У той період бракувало навіть підручників з адміністративного права. Адже у 1990-х роках у цій частині були лише поодинокі конспекти лекцій [121; 122]. І лише у нових підручниках з 2000-х років були відображені окремі елементи вже нової доктрини у частині регулювання відносин держави з особою. При цьому першими стали зафіксовані не питання загальної адміністративної процедури, а інститут адміністративних послуг. Підручники у 2005 році (щоправда в Особливій частині) [23], потім у 2007 році (вже в Загальній частині) [22] містили цей інститут. Хоча це й досі виглядає як унікальний український погляд на цю групу відносин.

Проблематика загальної адміністративної процедури віднайшла своє відображення у підручниках значно пізніше, і тут варто відзначити працю підготовлену у 2015 році у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка за лідерства Р. С. Мельника [98], згодом доопрацьовану та перевидану у 2023 році [99]. Це теж певний показник складності проблематики і того що вона на рівні загальновизнаної доктрини виявилася значно складнішою і в розробці та реалізації. Вартим нині окремої уваги є також підручник 2018 року іншої групи авторів (В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко та ін.), у якому були відображені і категорія «публічного адміністрування», інститути адміністративної процедури, адміністративних послуг [24]. Підручники останніх років уже неможливо уявити без цих інститутів [25].

Увага до підручників, а не тільки до суто наукових праць, є необхідною, адже дуже важливо, коли наукові розробки отримують необхідний рівень визнання на рівні фіксації у навчальних джерелах у провідних правничих школах, навчальних закладах, і в практичній реалізації через ухвалення нового законодавства та його впровадження.

Тож можна підсумувати, що всі ці розробки, і теоретичні, і нормативні, і практичні зміни, у тому числі зумовлені ідеєю людиноцентризму відбувалися навколо цих нових інститутів у блоці відносин «публічна адміністрація – особа»: спочатку – адміністративних послуг, пізніше – загальної адміністративної процедури.

Третім ключовим чинником розвитку нової доктрини адміністративного права є курс на європейську інтеграцію України, європеїзація України як держави – запозичення і перенесення в нашу правову систему та систему врядування цінностей, ідей, принципів, норм, механізмів, правил з ЄС, інституцій ЄС та Ради Європи, кращого досвіду країн Європи. Цей напрямок став особливо затребуваний після 2004 та 2014 років, хоча і в інші періоди українські науковці орієнтувалися на досвід країн ЄС, окремих країн Європи. Курс на європейську інтеграцію впливав передусім на питання публічної служби (оскільки щодо самої організації публічної адміністрації в ЄС діє принцип адміністративної автономії), а також згодом суттєво вплинув на розвиток і впровадження загальної адміністративної процедури. Саме у правових стандартах належного публічного адміністрування, на рівні відповідних принципів і правил, є певний рівень вимог від ЄС.

Про вплив євроінтеграційного фактора у 2014 році влучно наголосив В. П. Нагребельний: «істотна модернізація вітчизняної адміністративно-правової сфери – це не просто далекосяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, котра органічно пов’язана з євроінтеграційним вибором України…» [214, с. 24].

Спочатку про характер конкретних змін йшлося на рівні умовних європейських «стандартів», що базувалися переважно на актах м’якого права Ради Європи. Це відповідні резолюції та рекомендації, починаючи з Резолюції Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року [305]. Вагомий вплив на певному етапі мав також посібник Ради Європи «Адміністрація і Ви» (неофіційний переклад першого видання 2001 року), а згодом вже і доопрацьований, оновлений та офіційно виданий варіант [31].

З 2000 року і правила в ЄС стали набувати все більш імперативного характеру. Потрібно передусім відзначити Хартію фундаментальних прав ЄС, і її статтю 41 – право на належне адміністрування [433]. До цього документа ще повернемося не раз, адже це фактично рівень конституційного регулювання для ЄС. Нині це обов’язковий «стандарт» загальної адміністративної процедури, включаючи право

особи бути вислуханою, обов'язок адміністрації мотивувати свої негативні рішення тощо – є обов'язковим мірилом і для нашої країни.

Курс України на членство в ЄС і його практична реалізація стали щоденним завданням для політиків, публічних службовців, науковців. Як зауважив Є. Б. Кубко, зважаючи на фіксацію політичної лінії держави, спрямованої на вступ до ЄС: «такий вступ є беззаперечним напрямом діяльності всіх державних інститутів» [155, с. 19]. Сьогодні це також питання безпеки нашої держави, адже євроатлантичний вибір буде легше забезпечити державі, що є членом ЄС.

У контексті цього чинника треба відзначити надзвичайну актуальність праці О. Р. Радишевської, присвячену європеїзації адміністративного права [303]. Серед іншого у цій роботі системно досліджуються і розкриваються питання методологічних засад європеїзації адміністративного права, у тому числі концепції належного урядування *(good governance*) і належної адміністрації (*good administration*) як основи сучасного європейського адміністративного права, оновлення категоріально-понятійного апарату адміністративного права України та ін.

Наразі євроінтеграційний чинник, європеїзація набуває ще більшого значення, адже відкриття переговорів про членство України в ЄС (після рішення Європейської Ради про відкриття переговорів про вступ з Україною у грудні 2023 року), амбітні плани нашої держави якнайшвидше вступити до ЄС, означають, що Україні потрібно все більше зближуватися з ЄС та його країнами-членами. У поточних переговорах питання організації публічної адміністрації перебуває на чільному місці. Реформа публічної адміністрації у кластері «Основи» покликана переконатися, що публічна адміністрація «ефективна, професійна, неупереджена і підзвітна та служить інтересам громадян і бізнесу», від питань формування політики, публічної служби і управління людськими ресурсами, до – «підзвітності», що включає адміністративну процедуру, а також блок «надання послуг». Для України це шанс провести належні реформи та стати частиною великої сім'ї країн західної політичної і правової культури. Наразі принципи публічного адміністрування як вимоги до країни-кандидата на членство в ЄС визначені

Програмою SIGMA [447], і це є комплексна система стандартів, що виражають цінності та поведінку, яких громадяни і бізнес очікують від сучасного публічного адміністрування.

У процесі інтеграції в ЄС не повинно йтися про «сліпе копіювання» правил ЄС чи досвіду окремих країн, без їх розуміння та визначення впливу у нашій державі. Це має бути усвідомлений процес, врахування історичного контексту, рівня зрілості і готовності суспільства та інституцій, реальних потреб і проблем держави, специфіки досвіду окремих країн-членів ЄС (де цей досвід теж може бути досить розмаїтим і часто зумовлений «традицією»). Але це також розвиток адміністративного права, який протягом останніх років показує, що євроінтеграційні кроки є дуже корисними для нашої держави. Вони стимулюють переоцінку багатьох постулатів, визначають потребу у якісному розвитку адміністративного права, починаючи від оновлення категоріального апарату і закінчуючи появою нових інститутів.

Четвертим чинником, що на перший погляд може вважатися не таким визначальним та навіть дискусійним для частини представників юридичної науки є чинник децентралізації публічної влади. При цьому варто враховувати кілька важливих фактів.

По-перше, ще в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року питання реформування системи місцевого самоврядування та територіального устрою розглядалися на такому ж рівні та системно, як і питання виконавчої влади та державної служби. Зокрема, цій проблематиці присвячений повноцінний блок у цій Концепції, а самі завдання сформульовані і щодо виконавчої влади, і щодо місцевого самоврядування, державної служби та служби в ОМС. Тобто в адміністративній реформі ці дві підсистеми публічної адміністрації були в одному фокусі уваги. Навіть вживання категорії «державні та громадські послуги», свідчило, що йшлося і про послуги громади (місцевого самоврядування). Тобто вже тоді фахівці вбачали, що це відносини, які потребують спільного комплексного погляду.

По-друге, вже в ті роки, зокрема 1999 року професор В. Б. Авер'янов (і також разом з О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченком) вказували: «ще одна суттєва риса нового погляду на зміст предмета адміністративного полягає у включенні до цього змісту суспільних відносин, що складаються у сфері управління в межах реалізації не лише державної, а в цілому публічної влади, складовими частинами якої є державна влада та місцеве самоврядування» [17, с. 11–12]. Тобто було правильне розуміння, що ця система включає як державну виконавчу владу, так і місцеве самоврядування.

Формувати публічну політику, забезпечувати виконання законів (та загалом правил у державі), де функціонує окрім виконавчої влади також місцеве самоврядування, необхідно комплексно та у взаємозв'язку. Звісно, у питанні формування ОМС, особливо таких представницьких як місцеві ради є конституційно-правова складова (вибори місцевих депутатів; вибори місцевих голів тощо). Проте діяльність виконавчих органів місцевих рад, здійснення ОМС як власних повноважень, так і делегованих державою, є складовою публічного адміністрування. Служба в ОМС також має ґрунтуватися на тих же засадах, що і державна служба – професійності, політичної нейтральності, захищеності (стабільності) тощо.

Ще очевидніше спільність відносин та приналежність місцевого самоврядування до галузі адміністративного права проявляється у відносинах публічної адміністрації з приватними особами. Адже за надання адміністративних послуг відповідають і органи виконавчої влади, і ОМС. У нинішній системі надання адміністративних послуг ЦНАП – це утворення місцевого самоврядування (хоча до 2022 року вони були також у структурі районних державних адміністрацій).

Делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг теж підтверджує, що державна виконавча влада і місцеве самоврядування (передусім, їх виконавчі органи) є двома стовпами (підсистемами) однієї системи – публічної адміністрації. Ці повноваження «перетікають» як від виконавчої влади до компетенції ОМС (наприклад, у питаннях реєстрації актів цивільного стану, місця проживання, прав на нерухоме майно, суб'єктів господарювання), так і навпаки (як-

от, у питанні призначення житлових субсидій та інших справах соціального захисту).

Нарешті, загальна адміністративна процедура, сам ЗАП теж вказують на приналежність місцевого самоврядування до публічної адміністрації, а відповідного правового регулювання – до адміністративного права. Для ЗАП органи виконавчої влади й ОМС, у функціональному та в інституційному плані є «адміністративними органами» (див.: ч. 1 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП).

Отже, від початку запровадження місцевого самоврядування в Україні, а особливо після 2014 року, коли почала реалізовуватися Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [146] і створюватися спроможне місцеве самоврядування на базовому рівні – є переконливими доказами того, що в сучасній доктрині адміністративного права загалом, та в окремих інститутах адміністративного права має приділятися належна увага і місцевому самоврядуванню. Це стосується й блоку відносини «публічна адміністрація – приватні особи». Тобто досліджувати і врегульовувати надалі абсолютно відокремлено питання виконавчої влади і місцевого самоврядування (починаючи від розподілу повноважень між ними; публічної служби тощо) є нераціональним, а в таких інститутах адміністративного права як адміністративні послуги, загальна адміністративна процедура – об’єктивно неможливим.

Ще двома чинниками впливу на розвиток сучасної доктрини і практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, які необхідно брати до уваги, є становлення приватної власності та ринкової економіки в нашій країні, а також чинник цифровізації. На них також вказує Є. Б. Кубко [154, с. 17–18]. Перший чинник безумовно мав вплив і на адміністративне законодавство та адміністративне право. Адже зі становленням країни бізнес потребував захисту від потенційного свавілля органів влади, і це стосувалося не лише судового захисту. Прогалини у регулюванні загальної адміністративної процедури стимулювали прискорений розвиток спеціального законодавства, у тому числі процедурного характеру. У цей час було багато важливих розробок в окремих галузях законодавства (особливо, підприємницького), які варті окремої уваги. Зокрема, у цій

царині було прийнято низку «рамкових» законодавчих актів, які теж можна відносити до рівня регулювання «публічна адміністрація – особа». Серед них, закони України: «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (перша редакція від 1 червня 2000 року; та вже чинний Закон «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року [269]); «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» 6 вересня 2005 року [258], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року [277].

У значній мірі поява цих законів, їх предмет регулювання також були зумовлені відсутністю закону про адміністративну процедуру. Водночас так був реалізований суспільний запит бізнесу, якому потрібно було більше визначеності у відносинах з державою, зрозумілі правила і захищеність. Цей чинник також вплинув на рівні секторального законодавства (земельного, містобудівного тощо). Для доктрини і практики адміністративного права сучасної України це все був і є цінний досвід. Окремі з підходів та механізмів цих законів згодом були перенесені у законодавство про адміністративні послуги (як-от, ст. 5 щодо регулювання виключно законом низки питань [222]) та ЗАП.

Про чинник цифровізації (цифрову трансформацію) наразі може йтися в тому ракурсі, що повний його вплив і потенціал ще не розкрито. Проте цей вплив вже є дуже відчутним, адже в Україні цифровізація є пріоритетним напрямом державної політики, особливо після 2019 року. Нині вже очевидно, що цей чинник вагомо впливає на сферу адміністративних послуг (про що буде йтися далі), а також на інститут загальної адміністративної процедури. Це не лише нові можливості, але й нові виклики правового характеру: не допускати цифрової дискримінації громадян та суб’єктів господарювання, дотримуватись правових стандартів загальної адміністративної процедури у справах, що повністю або частково вирішуються в автоматичному режимі тощо.

Вкрай вагомим чинником, що об’єктивно впливає на розвиток адміністративного законодавства з 2014 року та є найактуальнішим і найболючішим для українського суспільства й української держави є безпековий чинник. Адже

збройна агресія рф проти нашої держави зобов'язує наскрізно враховувати безпекову складову [42] як в регулюванні питання організації публічної адміністрації (зважаючи на особливості різних типів територій за рівнем наближеності до бойових дій тощо), вирішення питань персоналу (де в одних регіонах замість конкурсів навпаки мають працювати інструменти ініціативного залучення, ротації, довгострокових відряджень тощо), так і в питаннях щоденного публічного адміністрування при наданні адміністративних послуг (з факторами обстрілів, обмеженого доступу до реєстрів тощо), а також при вирішенні інших справ. Ці питання мають ретельно розроблятися в науці для їх належного відображення в адміністративному законодавстві.

Отже, підсумовуючи вищевикладене зазначимо, що з понад 30-річного досвіду розвитку адміністративного права України можна визначити, які саме ціннісні та інші ключові чинники вплинули на оновлення українського адміністративного права, відповідно й адміністративного законодавства [381] та практики його реалізації. Це сам факт незалежності України, що визначив потребу розбудови власної системи публічної влади. При цьому нерозривно факт незалежності треба розглядати з тим, що Україна обрала демократичний шлях розвитку і зафіксувала його у Конституції. Демократичний характер Української держави визначив потребу розробляти і розвивати принципово нову систему врядування.

Водночас основним чинником, що кардинально влипнув на оновлення адміністративного права загалом та відносини «публічна адміністрація – приватні особи» стала ідея людиноцентризму. Права людини і людина як головна цінність, це той фактор, що спрямував українських правників, адміністративістів зокрема, до пошуку нової ролі права, нової ролі держави у відносинах з громадянином.

Ці обставини частково пояснюють певний «перекіс», що замість загальної адміністративної процедури в Україні спочатку розвинулася і реалізувалася концепція адміністративних послуг. Адже, окрім потреби у формальних правових стандартах відносин публічної адміністрації з приватними особами, політики, службовці, науковці реагували на запит суспільства з потребою принципово змінити характер держави на сервісну, приязну до громадян і бізнесу. Маятник від

тоталітарної держави об’єктивно перейшов у протилежну сторону – де людина на першому місці. Тож на гуманізацію (олюднення) адміністративного права найбільшою мірою вплинув саме інститут адміністративних послуг.

Інший чинник та цілий напрямок державної політики – європеїзація, курс на європейську інтеграцію вплинули передусім на розвиток і впровадження загальної адміністративної процедури в Україні. Враховуючи курс держави на членство в ЄС, цей вибір став цілепокладальним, а його практична реалізація – щоденним завданням для практиків та науковців.

Отже, самі ці чинники: незалежність України та її демократизація, людиноцентризм, а також європеїзація обумовили формування оновленої доктрини адміністративного права загалом, та частини адміністративного права, що стосується правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Центральним елементом цього правового регулювання є людина, її гідність, права і потреби. Держава для людини - це центральна ідея такого правового регулювання, організації та діяльності публічної адміністрації. Інститути адміністративних послуг, загальної адміністративної процедури стали основою для якісної зміни вітчизняного адміністративного права, визначають перспективи його розвитку.

Також варто відзначати такі чинники як децентралізація публічної влади (тобто запровадження місцевого самоврядування, утворення спроможних громад, надання їм додаткових повноважень), чинник приватної власності та розвитку ринкової економіки (що зумовило потребу захисту бізнесу від свавілля органів влади), а віднедавна ще і цифровізація.

Особливе місце займає вплив безпекового чинника, зумовленого повномасштабним вторгненням рф, потребою реагування на цей виклик як у питаннях організації публічної адміністрації, так і в регулюванні відносин публічної адміністрації з приватними особами.

У наступних підрозділах роботи будуть детально розглянуті питання становлення концепції адміністративних послуг та її впровадження у практику функціонування публічної адміністрації, а також формування та становлення

інституту загальної адміністративної процедури. Так сталося в історичному вимірі, що в Україні першим розвинувся та реалізувався інститут адміністративних послуг, відтак є обґрунтованим розгляд цих питань у хронологічному порядку.

1.2 Виникнення і впровадження концепції адміністративних послуг та її вплив на гуманізацію адміністративного права

У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [145] серед низки заходів було поставлено завдання реалізації ідеї «державних, у тому числі управлінських послуг» (за кілька років фахівці перейшли на термін «адміністративні послуги», про що буде йтися далі окремо). Зокрема, у цій Концепції було передбачено «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг» [145, с. 7]. У напрямах реформування було вказано, що «виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює (умови) для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг»; цей процес має ґрунтуватися на тому, що «надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання» [145, с. 9].

У розділі Концепції щодо правового забезпечення адміністративної реформи першим пунктом було визначено завдання: «чітко законодавче унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам», і в ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов’язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами» [145, с. 45].

У цих положеннях Концепції було закладено основу для реалізації ідеї, що згодом розвинулася в окрему концепцію та новий інститут адміністративного права. Так в Україні почала народжуватися доктрина адміністративних послуг, що згодом вплинула на всю систему вітчизняного адміністративного права, на функціонування публічної адміністрації, на відносини «публічна адміністрація – особа».

Треба визнати, що у 1998 році ще бракувало розуміння, що саме є предметом категорії «управлінські послуги» та що конкретно має відбуватися у практичній площині задля реалізації відповідної ідеї. Використання різної термінології в одному документі державної політики підтверджує те, що бачення лише формувалася. Але мета була очевидною - змінити ставлення з боку держави до громадян, особливо зважаючи на тоталітарне минуле та інерційний стиль роботи державного апарату. Замість сприйняття громадян «об'єктами» управлінського впливу людина повинна була стати центральним суб'єктом для якого функціонує держава.

Вже значно пізніше, через понад 10–15 років, з'явилася можливість побачити реалізовану у практиці зміну філософії публічного адміністрування в Україні та відповідно – адміністративного права, передусім, завдяки утворенню інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; поєднанню цієї реформи з децентралізаційною реформою тощо.

Нині можна відзначити, що концепція адміністративних послуг зробила суттєвий вплив на формування сучасного українського адміністративного законодавства, на діяльність публічної адміністрації, на адміністративне право загалом. Цей внесок навіть більший, аніж у країнах, де народжувалися відповідні ідеї сервісної держави. Це теж пояснюється запитом суспільства та держави, які потребували кардинальної перебудови відносин після тоталітарного минулого.

Доктрина адміністративних послуг нині відображена в законодавстві [222], реалізується у практиці [453]. Навіть Європейський Союз у своєму Звіті щодо України у контексті євроінтеграції відзначив, що «широка мережа офлайн-центрів надання адміністративних послуг, створених на місцях, продовжує добре працювати, незважаючи на пошкодження, спричинені війною, завдяки своїм офісам, віддаленим робочим місцям та мобільним центрам» [438, с. 19]. Важливо, що самі

громадяни позитивно оцінюють якість цих послуг, і рівень задоволеності споживачів є на досить високому рівні – 92–98 % [79].

Тож є потреба вивчати виникнення і розвиток концепції адміністративних послуг в Україні, її ключові етапи впровадження. У значній мірі необхідно покладатися на документи державної політики та нормативну базу, що відображають основні етапі розвитку і реалізації цієї ідеї. У цьому підрозділі буде зроблено загальний огляд ключових теоретичних кроків і дискусій, а також політичних і нормативних рішень. В окремому розділі роботи буде проведено детальний аналіз кожного з основних напрямів змін у сфері адміністративних послуг, з увагою також до перспектив та викликів.

Передусім треба нагадати, що Україна не є винахідником ідеї публічних послуг (послуг у публічному секторі, адміністративних послуг тощо). Україна вивчала і запозичувала досвід різних країн у цій царині. Передусім, це були ідеї з Великобританії, країн Північної Європи (Швеції, Фінляндії тощо), США тощо, а згодом впроваджена практика також з інших країн (ФРН, Нідерландів, Канади тощо). Як відомо, перші з названих країн – це основні родоначальники теорії «нового публічного менеджменту» [430], де держава почала використовувати інструменти та методи приватного сектору у публічному адмініструванні. Ключова ідея полягає у тому, що громадяни і бізнес є клієнтами, які отримують послуги від держави, і сервіс має надаватися так само приязно та клієнтоорієнтовано як у приватному секторі. На той час, в цих країнах такі ідеї реалізовувалися через утворення «виконавчих агенцій» для надання послуг, вироблення стандартів обслуговування тощо. У ФРН, Нідерландах, Канаді та інших країнах цей сервісний підхід також проявився в утворенні інтегрованих офісів, аналогічних до майбутніх українських ЦНАП.

Ідею адміністративних послуг в Україні (в початковій термінології «управлінських» послуг започаткували професор В. Б. Авер’янов [1] та політик і правник І. Б. Коліушко, розвивали її разом та з послідовниками [133].

В одній з праць, де професор В. Б. Авер’янов присвятив більше уваги саме питанню «управлінських послуг» вчений писав, що «виконання значної частини

обов’язків органів виконавчої влади перед приватними особами пов’язане з такою новою функцією держави, як надання так званих управлінських послуг. Термін «управлінські послуги» спрямований не на виокремлення якогось нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на принципову переоцінку характеру взаємостосунків між державою і людиною». Адже «владне розпорядництво» з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб’єктами «управлінських послуг» – зовсім інший. Сама дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні обов’язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Отже, таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» перед людиною. «Служіння» з боку виконавчої влади – це і є, власне кажучи, надання її органами послуг» [15, с. 149].

До речі, у цій праці, можливо, через те, що загалом вона була присвячена виконавчій владі В. Б. Авер’янов навіть пропонував називати ці послуги «виконавські послуги», і при цьому також акцентував увагу, що не всі виконавчо-розпорядчі дії належать до цих послуг, треба їх відмежовувати від обмежувальних та обтяжуючих рішень [15, с. 150]. В іншій роботі вчений писав, що «до цієї сфери потрапляє величезний масив владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта або якогось дозволу до розгляду уповноваженим органом, посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її правомірні потреби чи інтереси з конкретного питання» [6].

З цих праць видно, що з 1998 року відбувався значний поступ у розумінні відносин, які можуть належати до категорії «адміністративних послуг» (зокрема, виключаючи інспекційну та іншу втручальну діяльність органів виконавчої влади і ОМС), водночас залишаючись у межах відомих правових форм публічного адміністрування (як-от, прийняття індивідуальних правових актів – адміністративних актів за заявою особи). При цьому йдеться не лише про

термінологічну новелу, а про потребу зміни реального характеру діяльності публічної адміністрації.

На теоретичному рівні відбувався пошук категорій справ, які можна віднести до адміністративних послуг, визначення самого поняття «адміністративних послуг», його ознак [134]. Це не лише справи громадян (реєстраційні, паспортні, соціальний захист тощо), але й справи суб'єктів господарювання (дозвільні тощо). У фокусі уваги були передусім справи, які вирішуються за заявою фізичної чи юридичної особи.

Окрім такої ознаки як заявний тип провадження, були також зафіксовані формальні ознаки, що випливали з принципу законності (послуга для особи є повноваженням адміністративного органу; обмежене коло суб'єктів, що можуть надавати такі послуги), а також формальний результат адміністративної послуги (як правило, адміністративний акт).

У той період були започатковані два паралельні законопроектні процеси: розробка проекту АПК та законопроекту «Про управлінські (адміністративні) послуги». Але вже перші напрацювання показували, що більшість ідей та норм із законопроекту «Про управлінські (адміністративні) послуги» були органічними і для проекту АПК, змістовно – часто дублюючими, адже основними у ньому також були заявні провадження. Тому розробка окремого законопроекту була припинена і з початку 2000-х років зусилля були спрямовані на інтеграцію цих ідей в проект АПК.

На той час ще мало дослідників системно опрацьовували ці питання. У межах Центру політико-правових реформ проводилося науково-аналітичні напрацювання концептуальних ідей. Ці дослідження були спрямовані на визначення місця адміністративних послуг серед інших публічних послуг, класифікацію адміністративних послуг, встановлення недоліків поточної практики надання послуг органами виконавчої влади та ОМС (у тому числі в контексті проблем «переліків платних послуг» та загалом проблематики плати за адміністративні послуги), напрацювання ідей щодо «єдиних офісів» / «універсамів послуг», урядових органів

(«виконавчих агенцій»), стандартів надання адміністративних послуг, формування переліків адміністративних послуг, що надаються ОВВ та ОМС [18, с. 116–177].

Ідея спочатку не всіма сприймалася позитивно. Окремі вчені-адміністративісти ставилися до неї досить критично [70], оскільки розглядали ці відносини через аспект платності послуг, точніше – його заперечення. Очевидно, для такої позиції була і об'єктивна причина, адже у 1990-ті роки через брак бюджетного фінансування для багатьох органів виконавчої влади рішеннями Уряду було затверджено так звані «переліки платних послуг» [196; 197; 198], і в них були не лише адміністративні послуги, але й суто комерційні дії; певні адміністративні послуги було «подрібнені» на декілька окремих платних послуг (це підтверджували і дослідження, згадані вище [18, с. 121–125]). Проте ідея адміністративних послуг, при її належному впровадженні дозволяла усувати і ці недоліки. Саме тому тут вбачається більше брак комунікації та порозуміння між науковцями, аніж протилежність поглядів.

Багато застережень і далі виникало взагалі до вживання конструкції «послуги» щодо діяльності органів виконавчої влади та ОМС. Над окремими фахівцями ще тяжіло управлінське розуміння адміністративного права, як права, де присутні лише відносини влади – підпорядкування. Тож саме у цій парадигмі треба було дати нове бачення. Це розуміння полягало у вище проаналізованій ідеї людиноцентризму. Держава (публічна адміністрація) не управляє людьми і суб'єктами господарювання, адже громадяни і суб'єкти господарювання (якщо це не комунальні чи державні юридичні особи) не підпорядковуються органам влади у щоденному житті. Тому держава повинна змінити (сформувати) до них ставлення як до клієнта і роботодавця, як до тих, кому держава і влада служать. Тож, ключова суть концепції адміністративних послуг полягає зовсім не в оплатності цих послуг для особи-отримувача (тим паче в Україні значний масив таких послуг – це послуги у сфері соціального захисту населення, які є і мають залишатися безоплатними для особи), а в клієнтоорієнтованому приязному ставленні до людини; в комфортному обслуговуванні; наскільки це можливо, у позитивному вирішенні справи особи.

У працях 2001–2003 років були зроблені перші спроби надати теоретичне підґрунтя для впровадження цієї ідеї в практику. Зокрема, там вже знайшли своє відображення не лише питання поняття та ознак адміністративних послуг, але й правового регулювання відповідних відносин [128], концепції «універсаму послуг» [18, с. 137–140]. Також на основі зарубіжного досвіду розроблялися пропозиції щодо оцінки якості адміністративних послуг [408].

У наступні роки ця проблематика досліджувалася далі і набувала ще чіткіших обрисів та навіть вперше знайшла своє відображення на рівні Академічного підручника [131]. У тому ж 2006 році Український Уряд затвердив перший системний документ державної політики у цій сфері – Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [148]. У ньому було визначено на офіційному рівні відповідну термінологію (поняття «адміністративні послуги», «публічні послуги», «муніципальні послуги» тощо), критерії якості послуг, запропоновані конкретні напрями розвитку цієї сфери. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг були визначені: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність. Якщо проаналізувати розкриття цих критеріїв, то навіть нині можна відзначити їх актуальність та достатньо системний підхід.

Серед іншого у Концепції були ідентифіковані проблеми, які необхідно було розв’язати, зокрема: «наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ (однієї) адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов’язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати за надання окремих видів адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов’язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури»

[148]. Більшу частину цих проблем поступово вдалося вирішити, хоча деякі актуальні і досі.

Вже тоді серед заходів для підвищення якості надання адміністративних послуг було передбачено ідеї: «максимально децентралізувати їх надання; … запроваджувати сучасні форми надання, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг в одному приміщенні» [148]. Проте в практичній площині з реалізацією ідей Концепції у перші роки після її затвердження особливого поступу не було.

Водночас інститут адміністративних послуг впевненіше увійшов в наукові та навчальні джерела з адміністративного права і у 2007 році це вже була окрема глава в Академічному підручнику адміністративного права (Загальна частина) [129]. Тут знову треба відзначити сміливість проф. В. Б. Авер'янова, який пішов на такі новаторські рішення.

З'явилися дисертаційні та інші роботи низки дослідників на цю тематику, зосереджені передусім на категоріальному апараті та ознаках адміністративних послуг [202; 189], їх особливостях в органах правопорядку [163] чи в місцевому самоврядуванні [95], загалом комплексні наукові праці, як-от, О. М. Буханевича [64]. У ці роки були також підготовлені наукові доповіді [130, с. 21–23; 150], проводилися дослідження, у тому числі спільно з фахівцями напряму «державне управління», де ця тематика стала досить популярною [394; 374].

У 2009 році з'явився перший нормативно-правовий акт, присвячений саме «адміністративним послугам» – Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [409]. У ньому було вперше на нормативному рівні визначено поняття адміністративної послуги. Значна увага у цьому Тимчасовому порядку була присвячена питанню плати за надання адміністративних послуг, зокрема, було передбачено, що «розміри плати за надання адміністративних послуг установлюються з урахуванням економічно обґрунтованих витрат і Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої Кабінетом Міністрів України». Однією з причин такого «фінансового» підходу до цієї проблематики був брак публічних ресурсів, зумовлених фінансовою кризою тих

років. Також були передбачені певні інформаційні вимоги до суб'єктів, що надають адміністративні послуги (щодо інформації на стендах, офіційних веб-сайтах (переліки послуг та розміри плати, розпорядок роботи, перелік необхідних документів для отримання послуг, строки надання послуг тощо).

Але врешті визначальним для подальшого розвитку системи надання адмінпослуг в Україні став навіть не нормативний акт Уряду, а інші події. Перелом від теоретичних пошуків до перших практичних прикладів настав після утворення органами місцевого самоврядування перших офісів для надання адміністративних послуг (у Вінниці у 2008 році, в Івано-Франківську у 2010 році, у Луганську в 2011 році та ін.). Саме ці наочні приклади заохотили інші ОМС до утворення таких же офісів у своїх громадах, а центральну владу до пріоритетного розвитку цього напрямку політики. У подальшому «конкуренція» між ОМС, ініціативність місцевих голів та керівників ЦНАП стала одним із ключових чинників у динамічному розвитку цієї системи. Тоді ж з'явилися теоретичні узагальнення першого досвіду та ще більш практично орієнтовані пропозиції системного характеру [413; 414; 367], монографічні праці [382], постійний науковий [352] та громадський моніторинг [19].

Центральна влада також взяла до уваги, що ідея інтегрованих офісів має позитивне сприйняття громадянами і суб'єктами господарювання. Відтак розпочалися централізовані спроби утворення ЦНАП. Це був спочатку Указ Президента України В. Ющенка у 2009 році [265], що містив також багато конструктивних положень. Спроби централізованого впровадження ідеї ЦНАП робилися й надалі, включно з виходом на законодавчий рівень.

Врешті 6 вересня 2012 року в Україні було ухвалено Закон «Про адміністративні послуги» [222]. Це один з унікальних випадків у досвіді держав, коли саму категорію «адміністративних послуг» та інституцію інтегрованого офісу з надання адміністративних послуг було закріплено законом. Адже концепція та категорія «адміністративних послуг» (або їх аналогів: «публічних послуг», «послуг адміністрації» тощо) була і є переважно категорією документів політики (полісі), але не нормативних актів.

Відтак український Закон «Про адміністративні послуги», попри різне ставлення до потреби такого окремого закону навіть серед прихильників самої ідеї адміністративних послуг відкрив новий етап у її реалізації. Закон передбачив:

законодавче визначення поняття «адміністративних послуг»;

інституційний підхід до визначення кола суб'єктів надання адміністративних послуг (СНАП) (фіксуючи серед них лише ОВВ, органи влади АРК, ОМС; і забороняючи надання адміністративних послуг для будь-яких суб'єктів господарювання, у тому числі для державних і комунальних підприємств, адже практика надання таких послуг через КП і ДП була переважно негативною);

принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, у тому числі верховенства права; рівності перед законом; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень та ін.;

вимоги встановлення виключно законом: підстави для одержання адміністративної послуги; СНАП та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; переліку та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності надання адміністративної послуги; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (ст. 5 [222]);

інформаційних та інших вимог до СНАП (створення вебсайтів з інформацією про послуги; забезпечення певного стандарту прийомних годин; надання консультацій різними каналами комунікації);

вимогу затвердження інформаційних і технологічних карток на кожну адміністративну послугу (що було покликано компенсувати брак законодавства та вади його якості як для споживачів адмінпослуг, так і для їх надавачів);

порядок (на найзагальнішому рівні) та строки надання адміністративних послуг (щоб передусім компенсувати відсутність закону про загальну адміністративну процедуру);

ключові параметри щодо оплати адміністративних послуг, у тому числі встановлення платності адміністративної послуги лише законом і визначення розміру плати (адміністративного збору) лише законом;

утворення реєстру адміністративних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг тощо.

Центральною ідеєю Закону було регулювання присвячене утворенню і організації діяльності центрів надання адміністративних послуг. Це регулювання визначало організаційно-правові форми ЦНАП, правила визначення переліку послуг у ЦНАП, час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП, основні завдання адміністраторів ЦНАП, умови надання супутніх послуг тощо. (У цьому дисертаційному дослідженні питанню ЦНАП буде присвячено окремий підрозділ).

Нині можна відзначити, що більшість положень Закону, його ідей, себе виправдали і дали позитивні результати. Із нереалізованих була хіба що норма щодо підготовки проекту закону «про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання». Її сумнівність одразу полягала в тому, що зробити *вичерпний* перелік адміністративних послуг і тим паче забезпечити його сталість (як закону, з належним рівень стабільності) було нереально.

З точки зору обов'язковості утворення ЦНАП, то законодавцем у 2012 році було обрано досить компромісний варіант, коли лише на найбільш спроможні на той час територіальні громади було покладено такий обов'язок (йдеться про тогочасні «міста обласного значення»).

З широким колом фахівців, серед яких науковці і практики (у тому числі О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, О. В. Курінний, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик) було підготовлено науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» [185]. Наступний системний моніторинг, теоретичний супровід [355; 358; 340; 342; 345; 348] продовжували і практичну підтримку впровадження концепції адміністративних послуг, і теоретичну розробку нових питань, серед яких: моделі організації роботи ЦНАП, питання децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг, моделі інтеграції послуг у ЦНАП, питання відносин щодо оплати адміністративних послуг та інші актуальні питання.

До 2019 року основний акцент у реалізації Закону робився на створення ЦНАП, інтеграцію нових послуг у ЦНАП. У цьому підрозділі роботи лише коротко відзначимо ключові здобутки з практики українських ЦНАП. Узагальнено цей досвід показує, що це дійсно успішний приклад зміни ставлення до громадян з боку держави. Переважно – це високий рівень клієнтоорієнтованого обслуговування, нової якості публічної адміністрації. В Україні це, зокрема: дуже широкий спектр послуг у багатьох ЦНАП (200–500 послуг); широкі прийомні години (попри вимоги Закону про мінімальні 7 прийомних годин без перерв на день, роботу у суботу для міст, принаймні один продовжений день до 20.00 – дуже багато ЦНАП перевершують ці вимоги); безбар'єрні приміщення формату «відкритий простір» (*опенспейс*) з дитячими куточками чи цілими дитячими кімнатами; електронне регулювання черги; можливість оплати послуг на місці; смс-інформування про готовність результату і т. ін. Порівнюючи з досвідом інших країн, відзначимо в Україні як особливість передусім дуже широкі переліки послуг у ЦНАП і прийомні години.

Також окремим результатом можна вважати загалом як таку «мережу» ЦНАП. За підсумками 2024 року це: 1352 ЦНАП (працюють 1319, тобто враховується фактор війни); 150 територіальних підрозділів ЦНАП (працюють 138); 3319 віддалених робочих місць (працюють 3058); 45 мобільних ЦНАП (працюють 29) [53]. Навіть у часи повномасштабної війни ця система продовжувала розвиток.

Можна також зробити ще окремі висновки з цього досвіду, які варто враховувати у будь-яких доктринальних та практичних розробках при запровадженні нових елементів регулювання відносин «публічна адміністрація – приватні особи».

У період з 2014 року обов'язок утворення ЦНАП законом було покладено і на ОВВ – районні державні адміністрації (РДА), і на більші ОМС (територіальна громади – «міста обласного значення»). Цей досвід показав, що за своїми характеристиками ЦНАП ОМС були значно кращими: за переліками послуг, інфраструктурою, персоналом тощо. Об'єктивно це можна пояснити меншими

фінансовими можливостями РДА. Але ключова причина у перевазі децентралізованих моделей, особливій мотивації місцевого самоврядування, їх персоналу (і місцевих голів, і керівників ЦНАП), гнучкості ОМС. Адже ОМС, маючи постійний зв'язок з мешканцями, потребу отримувати підтримку виборців значно орієнтованіші на жителів громад, їх потреби і можуть швидше реалізовувати свої рішення. Тож у доктринальній розробці питання суб'єктів адміністративного права варто враховувати, що децентралізовані моделі (ґрунтовані на місцевому самоврядуванні), попри на перший погляд меншу керованість «з центру», показують навіть у короткостроковій та середньостроковій перспективі високий рівень реалізації завдань державної політики, і часто є значно «конкурентнішими» і дієвішими, аніж органи (державної) виконавчої влади.

Перші українські ЦНАП навіть до середини 2014 року все ж мали одну ваду – попри часто добре облаштовані приміщення вони надавали обмежений перелік послуг. Це пояснювалося тим, що «базові послуги» (затребувані і масові) належали до компетенції не ОМС, а окремих державних органів. Наприклад, за реєстрацію місця проживання і за паспортні послуги – відповідала Державна міграційна служба (ДМС), за реєстрацію бізнесу та нерухомості – Міністерство юстиції, за реєстрацію авто – МВС тощо. Отже, щоб дійсно досягати цілей інтегрованого офісу – треба було вживати значних зусиль, аби «завести» (інтегрувати) ці послуги у ЦНАП. Відомчий супротив був і залишається традиційно високим. Відтак, ще один висновок полягає у тому, що значно легше інтегрувати у ЦНАП послуги-повноваження, які належать органу, що утворюють ЦНАП, тобто ОМС.

Тому наступний аспект, який показав себе добре в Україні – це децентралізація повноважень. Хоча Уряд з 2014 року спочатку почав використовувати інструмент урядового рішення [195] для визначення послуг ОВВ, які мають надаватися через ЦНАП, проте динаміка інтеграції була повільною. Відтак принципово нові можливості відкрилися після законодавчих рішень про делегування повноважень з надання певних груп адміністративних послуг до компетенції ОМС. У 2015 році було прийнято кілька відповідних законів [244; 245; 241], а з 2016 року фактично реалізовано таке делегування повноважень з реєстрації

місця проживання (від ДМС), реєстрації нерухомості та бізнесу (від Міністерства юстиції). Тоді і динаміка інтеграції відповідних послуг у ЦНАП та результати були і є значно кращими. Зокрема, якщо опиратися на вибірковий моніторинг ЦНАП, то реєстрацію місця проживання почали надавати до 100 % ЦНАП, реєструвати нерухомість – 92–96 % ЦНАП, у той час як показники інших груп послуг, з неделегованих повноважень суттєво нижчі (реєстрація землі – 44 %, паспортні послуги – 32 %, пенсійні – 16 % тощо) [306, с. 4–5]. Тож основний висновок полягає у тому, що децентралізація, тобто делегування повноважень до компетенції ОМС значно прискорює і полегшує процеси інтеграції послуг у ЦНАП. Оскільки включається мотиваційний фактор з боку ОМС, більша гнучкість децентралізованої моделі. Також позитивом цієї політики і правового регулювання є зростання територіальної доступності до послуг, адже ОМС є найбільш наближеним рівнем урядування до громадян і зацікавлені та можуть забезпечувати доступність до послуг для своїх мешканців завдяки розширенню кількості точок доступу до послуг у межах своєї територіальної громади.

З 2019 року у розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні з’явився ще один і позитив, і виклик. Йдеться про цифровізацію послуг, яка стала основним напрямом державної політики у сфері послуг. Результати вже у 2023 році були дуже вагомі: відповідним застосунком «Дія» користується понад 19,2 млн українців, 541 млн міжвідомчих електронних трансакцій у 1-му кварталі 2023 року [449, с. 146, 152] і т. ін. Цифровізація має дуже багато позитивних сторін: це доступні послуги 24 години на 7 днів (без вихідних і перерв); це заощаджений час на візити за послугами; це висока антикорупційність, адже, як правило, відсутній людський фактор та живий контакт і т. ін. З іншого боку, треба зважати на виклики, які несе із собою цифровізація, і це не лише така правова сторона як питання захисту персональних даних та безпека реєстрів. Тут лише коротко зупинимося на тих правових аспектах, що стосуються саме потреб та інтересів особи (детальніше це питання буде проаналізовано в окремому підрозділі роботи).

По-перше, не усі громадяни відкриті до цифрової комунікації, тобто мають необхідні навички, технічні засоби, довіру [330]. Тому офлайнова комунікація як

альтернатива завжди має бути доступна. Це прояв поваги до потреб усіх громадян, адже у центрі сервісної держави є саме людина, а не цифровізація як самоціль. Також не повинно бути дискримінації в обслуговуванні, коли певні послуги доступні лише онлайн. В Україні такі проблеми були, приміром, при виплаті перших видів державної допомоги для малого бізнесу під час пандемії covid-19. Тобто або послуг в офлайновій альтернативі не було зовсім, або вони запроваджувалися із суттєвою затримкою порівняно з онлайновим способом. Та й нині, окремі витяги і виписки (як-от, витяг про несудимість чи дублікати свідоцтв ДРАЦС) легко замовити і отримати через мобільний застосунок, і значно складніше офлайн, у тому числі через ЦНАП.

З 2019 року цифровізація домінувала серед усіх напрямів державної політики у сфері адміністративних послуг, а децентралізація, тобто делегування повноважень до компетенції ОМС зупинилася. Це означає, що наша країна не використовувала потенціалу і мотивації ОМС. У період війни, блекаутів тощо, тут має місце і додатковий безпековий чинник. Треба навпаки – поєднувати ці напрями політики.

Нарешті треба враховувати, що багато базових адмінпослуг досі потребують фізичної комунікації, зокрема, це: паспортні послуги; реєстрація місця проживання; реєстрація нерухомості; соціальний захист (де часто треба належна консультація і визначення потреб особи) тощо. Саме ці послуги є найбільш масовими. На це треба обов’язково зважати, коли йдеться про розвиток каналів надання послуг.

Окремо варто відзначити як досягнення те, що українська система надання послуг зберегла свою ефективність і спроможність після 24 лютого 2022 року, коли почалося повномасштабне вторгнення рф. З одного боку, була нетривала тимчасова зупинка електронних реєстрів і відповідно більшості послуг у перші дні і тижні. З іншого боку, система відновилася досить швидко, а сам уряд запровадив чимало гнучких рішень [67]: принцип екстериторіальності для багатьох послуг (як-от, пенсійні послуги чи житлові субсидії); пролонгація строку дії багатьох документів (паспортів, дозволів); спрощення окремих процедур (наприклад, обмін посвідчення водія без медичної довідки тощо), телефонна комунікація та формат відеоконференції тощо. Особливо ефективно працювали ЦНАП, які ставали

гуманітарними хабами, допомагали ВПО тощо. Тож це додаткове свідчення того, що офлайн-інституції є вкрай важливими навіть у сучасному світі, особливо у таких кризових ситуаціях.

У цьому підрозділі ще майже не зачепили такий напрям політики у сфері адміністративних послуг як дерегуляція і адміністративне спрощення. В Україні останні роки теж працювала ініціатива Мінекономіки і Мінцифри [449, с. 148]. Але у нашої держави є ще великий потенціал для спрощення. Наприклад, одна з масових послуг – реєстрація місця проживання досі не переведена на повідомний принцип. Хоча це спростило б її отримання для споживачів, надання для надавачів, підвищило достовірність даних у реєстрах.

Також коротко згадаємо досвід України у питанні «аутсорсингу» і приватизації адміністративних послуг. На жаль, він є переважно негативним. До прикладу, у 2016–2019 роках в Україні було дозволено виконання державної реєстрації нерухомості та бізнесу для державних і комунальних підприємств, тобто так званих «акредитованих суб'єктів», і цей досвід показав, що великий відсоток «рейдерства» (незаконного захоплення власності) здійснювався саме через ці підприємства. Тому закон у 2019 році змінили і цю практику припинили.

Інший приклад досі є у сфері паспортних послуг. Державне підприємство стягує плату за паспортні послуги у значно більшому розмірі, аніж ЦНАП чи ДМС. Це, очевидно, незаконно, адже є кілька прямих заборон для таких платежів у законодавстві (див.: статті 11 та 15 Закону України «Про адміністративні послуги» [222], абз. 2 ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр <…>» [260]). Це питання ще буде детально проаналізовано далі, але як висновок можна зауважити, що у країнах з недостатньо сильною правовою системою (зокрема, й органами правопорядку тощо) треба бути вкрай обережними із такими аутсорсинговими комерційними підходами. Адже розмивається межа між публічним адмініструванням і бізнесом, є здорожчення послуг для споживачів, суттєво зростають ризики порушення законів.

Попри окремі «ексцеси», які фактично відбуваються через відхилення від доктрини і Закону України «Про адміністративні послуги», важливо все ж

відзначити, що ідея адміністративних послуг знайшла свою глибоку імплементацію в українському адміністративному законодавстві і практиці. Це не лише цей Закон, але й інші нормативні акти. Політики, публічні службовці, науковці використовують цю термінологію, впроваджують новації у сфері адміністративних послуг у різних напрямах і секторах [397]. Це вагома частина української системи публічного адміністрування, адміністративного права. Відповідна складова діяльності публічної адміністрації закріплена також на рівні функцій публічної адміністрації у ЗАП. Це був перший пріоритет у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [334].

Фактично адміністративні послуги визначили нову сутність і обличчя адміністративного права в Україні, і надали великий поштовх для його гуманізації (олюднення). Інституту адміністративних послуг нині присвячені окремі розділи у вітчизняних підручниках адміністративного права. Окрім згаданого Академічного підручника 2005 і 2007 років, надалі серед перших також були: Адміністративне право України: Академічний курс за ред. Т. О. Коломоєць (2011 р.) [135], Курс адміністративного права України за ред. В. К. Колпакова (2012 р.) [159] та інші, аж до останніх підручників 2023 року [98, с. 379–416], 2025 року [25, с. 348–359] та ін. Це вже визнана частина української адміністративно-правової доктрини та освіти.

Було чимало наукових досліджень, у тому числі вже згаданих раніше, часто зосереджених на категоріальному апараті та ознаках адміністративних послуг, їх особливостях надання в місцевому самоврядуванні [95] чи органах правопорядку [163], спробах узагальнення цих дискусій [201] тощо. Тобто проблематика адміністративних послуг знайшла свій відгук у представників науки адміністративного права і продовжує досліджуватися [397].

Наразі як підсумок можна відзначити, що Україна має дуже вагомі здобутки у сфері адміністративних послуг на теоретичному і практичному рівнях. Інститут адміністративних послуг добре розвинений в науці адміністративного права. Нині він сприймається практично усією академічною спільнотою адміністративістів. При цьому категорія «адміністративних послуг» вийшла за межі наукової полеміки і документів політики, стала частиною адміністративного законодавства, невід’ємною

складовою діяльності публічної адміністрації. Фактично це нова якість адміністративного права та один з найбільш яскравих проявів ідеї людиноцентризму.

Основні напрями розвитку сфери адміністративних послуг підтвердили свою практичну цінність та успішність: інтегровані офіси (ЦНАП з широким переліком послуг та іншими клієнтоорієнтованими вимогами), децентралізація (делегування повноважень до компетенції ОМС), цифровізація, дерегуляція.

ЦНАП стали першим практичним втіленням інституту адміністративних послуг. Вони залишаються актуальним каналом надання адміністративних послуг і сьогодні у такій територіально великій країні як Україна, де є потреба забезпечувати належну територіальну доступність послуг. Пов’язаним напрямком державної політики та успішним втіленням у практиці є делегування повноважень з надання адміністративних послуг до компетенції ОМС. Це забезпечує високий рівень інтегрованості послуг у ЦНАП, можливість їх комплексного надання, повну відповідальність одного суб’єкта за усю процедуру надання послуги. Управлінська автономія ОМС, разом з їх високою мотивацією на задоволення потреб мешканців громад, дозволяють забезпечувати належну якість послуг. У масштабах країни децентралізація повноважень веде до ефекту концентрації повноважень-послуг у межах громад, що завдяки гнучкості ОМС також дозволяє ефективно використовувати публічні ресурси на організацію надання послуг, адже замість функціонування окремих «представництв» різних органів виконавчої влади є можливість оптимального поєднання функцій, процесів, ресурсів.

Цифровізація є найперспективнішим напрямом розвитку у сфері адмінпослуг. Але у цій частині важливо дотримуватися правових стандартів і не допускати дискримінації нецифровізованої частини суспільства. Необхідно гарантувати доступність послуг для усіх. Також не можна заперечувати цифровізацією децентралізацію, адже саме ОМС працюють найближче до громадян, і можуть найкраще забезпечувати територіальну доступність послуг. Крім того, децентралізовані системи показують свою високу адаптивність до кризових ситуацій.

Значно дискусійнішими і «ризикованішими» в досвіді України виявилися такі напрями державної політики як аутсорсинг і конкуренція у сфері адміністративних послуг.

Ці попередні висновки за напрямами політики і правового регулювання будуть ще детальніше розвинені після аналізу відповідної проблематики в окремих підрозділах дослідження.

Головний висновок полягає у тому, що інститут адміністративних послуг суттєво змінив обличчя Української держави. Для адміністративного права та публічної адміністрації в Україні цей інститут сприяв гуманізації (олюдненню), практичному втіленню ідеї людиноцентризму. У теоретичному вимірі, інститут адміністративних послуг сприяв формуванню нової доктрини відносин публічної адміністрації з приватними особами, оновленню змісту адміністративного права як галузі права, науки та навчальної дисципліни.

1.3 Запровадження загальної адміністративної процедури як напрям європеїзації вітчизняного адміністративного права

Україна офіційно на рівні Конституції [143] (Преамбула, п. 5 ч. 1 ст. 85, ч. 3 ст. 102, п. 1^1 ст. 116), і головне – на рівні суспільного вибору, визначила свій цивілізаційний шлях – повернення до європейської сім'ї, зокрема, через курс на повноправне членство у Європейському Союзі (ЄС). Це означає, що у всіх сферах публічного життя, у тому числі у системі урядування, у різних галузях законодавства має відбуватися зближення з ЄС, з «європейськими стандартами».

Категорію «європейські стандарти» вживаємо у відносно умовному значенні, адже у різних секторах є різний рівень вимог для членства у ЄС. Щодо функціонування публічної адміністрації, то відомо, що у питанні організації публічної адміністрації є принцип інституційної автономії країн-членів ЄС. Але щодо діяльності публічної адміністрації є значно вищий рівень вимог і правил. Одним з них є питання адміністративної процедури, де навіть на рівні ст. 41 (право

на належне адміністрування) Хартії фундаментальних прав ЄС закладено відповідний «стандарт» [433].

Україна стала однією з останніх країн в Європі, яка ухвалила відповідний законодавчий акт – Закон «Про адміністративну процедуру» [225], що відбулося лише 17 лютого 2022 року. Досвід його розробки показав значну кількість теоретичних та практичних проблем, які були перешкодою і швидшого ухвалення закону, і ще визначатимуть шлях його впровадження. Тому у цьому підрозділі зосередимося на виникненні і становленні інституту загальної адміністративної процедури у найзагальнішому огляді (з подальшою увагою до окремих елементів та ключових викликів – в окремих підрозділах роботи).

Можна одразу стверджувати, що запровадження загальної адміністративної процедури є одним із показників європеїзації українського адміністративного права. Адже для країн – членів ЄС, і для країн-кандидатів одним з ключових питань в оцінці системи урядування / публічного адміністрування (див. звіти SIGMA, зокрема, по Україні) є наявність та якість регулювання загальної адміністративної процедури [410; 449]. При цьому треба зауважити, що це така частина національного законодавства, що зачіпає усі сектори публічного адміністрування: від реєстрації місця проживання і соціального захисту населення до регулювання економічної діяльності, включно з податковим і митним секторами тощо.

Завдання із розробки закону про загальну адміністративну процедуру (первинно з назвою – «Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс») було визначене у 1998 році у вже згаданій Концепції адміністративної реформи в Україні [144], а виконане лише у 2022 році. Тож постають важливі для наукового осмислення і висновків питання про причини такого тривалого часу на розробку і ухвалення цього законодавчого акта, а серед них: чому процес від ідеї до прийняття ЗАП забрав більше 23 років; чи були тут причини теоретичного (наукового) характеру; які принципи і правила у загальній адміністративній процедурі притаманні країнам-членам ЄС, тобто на якому рівні може йтися саме про «європейські стандарти»; чому ЗАП є євроінтеграційним законом; як ЗАП вже

вплинув і впливатиме на адміністративне законодавство і адміністративне право в Україні.

Як в учасника процесу розробки ЗАП в Україні від самого початку і до поточного моменту його впровадження є можливість висвітлити та оцінити ключові історичні етапи та чинники, що впливали на формування ідеї загальної адміністративної процедури в Україні. Це важливо для розуміння відповідної доктрини, оскільки історичні витоки і передумови, історичний контекст визначають текст та філософію Закону, надалі впливатимуть на практику його реалізації.

Потрібно використовувати і порівняльно-правовий метод для оцінки українського ЗАП на відповідність європейським стандартам, а також щоб звернути окрему увагу на особливості, які відрізняють український ЗАП від законів інших країн – членів ЄС, та загалом у контексті європеїзації. Важливо дати відповідь на питання про вплив доктрини і законодавства окремих країн на формування українського ЗАП, адже витоки мають значення для коректного розуміння запозичених ідей.

Отже, завдання з розробки закону про загальну адміністративну процедуру офіційно було поставлене у 1998 році. Але навіть згадана назва законопроекту («Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс» вказувала, що на той період в українських адміністративістів ще не було чіткого розуміння предмету регулювання цього законодавчого акта. У Концепції при описі бачення його змісту йшлося фактично лише про механізм адміністративного оскарження [144, с. 45].

Ця позиція була певним віддзеркаленням стану розвитку науки українського адміністративного права, і законодавства на той період. Фактично у частині відносин публічної адміністрації з громадянами розвиненими були доктрина і законодавство про адміністративну відповідальність, зокрема враховуючи наявність з 1984 року Кодексу про адміністративні правопорушення, а також Закон України «Про звернення громадян» 1996 року. В останньому було регулювання порядку розгляду заяв громадян та інституту адміністративного оскарження, як оскарження до вищого у порядку підлеглості органу (посадової особи).

Навіть на рівні базової термінології була суттєва відмінність від термінології актів Ради Європи, актів ЄС, адміністративного законодавства європейських країн. У вітчизняному адміністративному праві на той час були відсутні такі категорії як «адміністративний акт», «адміністративна процедура» та «загальна адміністративна процедура», «публічна адміністрація», «адміністративний орган» (не зупиняємося на окремих працях українських адміністративістів, які працювали «в екзилі», як-от, Юрій Панейко [184]). На той час в нашому адміністративному праві ще послуговувалися термінологією радянської доби, і нові доктрини та концепції, категоріальний апарат лише розроблялися. До прикладу, замість «адміністративного акта» найпоширенішим терміном був «індивідуальний акт управління».

Категорія «адміністративна процедура» не використовувалася, натомість переважно вживалася конструкція «управлінські процедури». Але, знову таки, йшлося про різні види діяльності «органів державного управління», як зовнішнього спрямування (що і вважається адміністративною процедурою у «західному» її розумінні), так і внутрішньо-організаційного спрямування. Конструкція «загальна адміністративна процедура» взагалі не вживалася, тобто й розуміння її призначення, принципів, ключових вимог не було розроблено. Більше того, ще з радянського періоду українські правники, зокрема адміністративісти [43], до певної міри об'єктивно вимушено (опрацьовуючи відомі на той час відносини, коли ще не було адміністративної юстиції) розробили специфічну концепцію «адміністративного процесу» (похідну від «юридичного процесу») у його широкому значенні, що включала всю діяльність виконавчих органів держави (щодо прийняття індивідуальних та нормативних актів тощо), а згодом стали включати в це поняття і вирішення адміністративних справ за участі суду.

Тож певний час ці конструкції та концепції вимагали переосмислення, співставлення із термінологією та підходами Ради Європи, ЄС, досвідом країн західної політичної і правової культури. Це стало важливим завданням для нашої науки, враховуючи європейський вибір України.

Однією з причин браку розуміння потенційного предмету регулювання ЗАП був саме чинник «спадкового» характеру «радянської доби», адже в тоталітарній

державі не було демократичного розподілу влади, місцевого самоврядування, «публічного інтересу» відмінного від інтересу держави; не було приватної власності і громадян як повноправних суб'єктів у відносинах з державою. Тому об'єктивно не було розуміння що має регулювати цей закон. Адже ключове призначення ЗАП у європейських країнах – захист особи від свавілля публічної адміністрації, збалансування приватних і публічних інтересів при вирішенні конкретних справ – ще тільки об'єктивізувалася для Української держави.

Тож першими причинами важкого старту у підготовці проекту ЗАП (на той період з назвою Адміністративно-процедурний кодекс (проект АПК) був і брак традиції подібного правового регулювання, і брак наукових розробок у цій проблематиці.

У цій частині знову важливо відзначити роль професора В. Б. Авер'янова, який запропонував концептуальне оновлення розуміння адміністративного права на основі ідеології служіння держави інтересам людини [2]. Також важливо наголосити, що В. Б. Авер'янов був науковим керівником робочої групи з підготовки проекту АПК до останніх днів свого життя.

Робота над законопроектом здійснювалася у форматі робочої групи при Міністерстві юстиції України. Попри періодичні зміни у складі цієї робочої групи, зумовлені змінами міністрів і фахівців міністерства, саме експертне ядро з науковців було достатньо стабільним. На перших етапах, окрім наукового керівника робочої групи, варто також відзначити внесок таких адміністративістів як О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, А. М. Школик та ін.

Перші спроби просування відповідного законопроєкту у Парламенті не були результативними. Тобто певні тексти напрацьовувалися і подавалися у Верховну Раду України (ВРУ) (це були завжди урядові законопроєкти: № 8413 від 29.12.2001 р.; № 5462 від 29.04.2004 р. та ін.), але не доходили до спроби ухвалення навіть у першому читанні. Серед причин було й те, що у самого Уряду ще тривалий час також не було розуміння цілей і призначення цього закону, його важливості для держави і суспільства, розуміння місця у системі законодавства.

Одна з наступних спроб майже досягла успіху і Україна мала шанс отримати ЗАП у 2009 році. Проєкт (за № 2789, поданий 18.07.2008 р.) вперше потрапив на перше читання Парламенту 31 березня 2009 року. На жаль, через політичний конфлікт тоді забракло кілька голосів за цей урядовий законопроект [316, с. 287].

Основним предметом регулювання у перших проектах ЗАП (тоді – АПК) були так звані заявні провадження та адміністративне оскарження. І це в той час, коли фактично ті ж самі відносини вже були урегульовані Законом України «Про звернення громадян» 1996 року. В останньому Законі, окрім петиційних питань, дійсно були урегульовані і питання розгляду заяв громадян та адміністративного оскарження. Тож урядовцям могло не вистачати бачення потреби іншого закону з, на перший погляд, близьким предметом регулювання. Загалом українським практикам та й науковцям було важко змоделювати як у правове поле має увійти нормативний акт (тоді ще зі статусом «кодексу»), що встановлює загальні (однакові) правила для усіх секторів публічного адміністрування, при існуванні також сотень спеціальних законодавчих актів.

«Сталими» були зауваження парламентських експертів та юристів (Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління апарату ВРУ), де ставилися питання: що адміністративна процедура схожа на правила судочинства; що не може один закон встановлювати однакові правила для усіх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; до надання широких дискреційних повноважень адміністративним органам (в Україні було і є досить упереджене ставлення до дискреції); введення до адміністративного провадження «осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи» (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі) і т. ін.

Треба визнати, що першим проектам АПК/ЗАП могло бракувати достатньої якості, і тому вони не отримували позитивних експертних висновків інституцій Ради Європи та ЄС, адже не повністю відповідали «європейським стандартам».

Тож треба надати окрему відповідь на питання – що можна вважати «європейськими стандартами» загальної адміністративної процедури. Ще раз зауважимо, що це досить умовна конструкція. Для України відповідь на це питання

первинно формувалася переважно на основі актів м'якого права Ради Європи, передусім це вже згадана Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року [305] і її правила: право особи бути вислуханою при прийнятті несприятливого адміністративного акта, право доступу до інформації (матеріалів справи), право на допомогу та представництво, обов'язки адміністративного органу щодо мотивування несприятливих адміністративних актів та зазначення порядку їх оскарження. Також це Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року [309]; Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 року [310]; Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права від 9 вересня 2003 року; Рекомендація (2007)7 Комітету міністрів щодо належного адміністрування від 20 червня 2007 року [307] та інші.

Українські розробники орієнтувалися саме на ці акти Ради Європи. У період 1999–2010 років їх положення були ключовим орієнтиром у роботі над АПК. Хоча самого розуміння окремих механізмів і далі ще могло бракувати. Індивідуальних наукових та аналітичних розробок з цієї тематики навіть через десять років від початку роботи над відповідним законопроектом було небагато [18; 366].

Після актів Ради Європи мірилом відповідності європейському стандарту адміністративної процедури в останні роки стала Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року (і її ст. 41 «Право на належне адміністрування») [433], відповідно до якої передбачено «право особи на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи (інституціями ЄС) протягом розумного строку. Це право включає: право особи бути вислуханою до того часу, доки до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть мати несприятливі наслідки; право на доступ до матеріалів, що стосуються особи, з дотриманням

законних інтересів конфіденційності та професійної і комерційної таємниці; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення» [433].

Отже, саме ці права особи та обов'язки адміністративних органів можна вважати основним стандартом загальної адміністративної процедури [446, с. 1678–1683]. Це підтверджує і досвід країн-членів ЄС та інших розвинених демократичних країн. Адже, попри різні обсяги аналогічних законодавчих актів, різну структуру і підходи до юридичної техніки (від зазначення переважно принципів до досить детального регулювання), саме ці права особи та обов'язки адміністративних органів можна віднайти у кожній країні.

Зрештою ЄС теж тут не зупиняв розвитку і в тій чи інші формі розвивав бачення принципів адміністративної процедури, належного публічного адміністрування принаймні для цілей самого ЄС і його інституцій (див. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, схвалений 2001 року Європейським Парламентом [440], Резолюцію Європейського Парламенту 2013 року з рекомендаціями Комісії щодо адміністративно-процедурного права для Європейського Союзу [441]. Хоча змістовно це вже не впливало суттєво на розуміння суті і принципів адміністративної процедури фахівцями в Україні, адже перелік принципів і правил став достатньо визначеним.

Окремо треба відзначити практичну допомогу європейських партнерів у розробці українського ЗАП, і передусім німецьких колег. За підтримки Німецького фонду міжнародного правового співробітництва відбувалася багато активностей, пов'язаних з розробкою відповідного законопроекту протягом перших 20 років від старту. Робочі зустрічі в Україні, переклади законодавства та експертних матеріалів [27; 28], неодноразові виїзні засідання у ФРН, залучення німецьких науковців і практиків відіграло надзвичайно важливу роль у зростанні спроможності українських фахівців та у поступовому поліпшенні якості тексту відповідного законопроекту. Особливо варто відзначити роль і допомогу професора Отто Люхтергандта [168], доктора Бернгардта Шльоєра [428; 429]. При аналізі чинного українського ЗАП треба враховувати, що він має вагоме «німецьке коріння», починаючи від самої доктрини адміністративного акта.

В Україні робилися певні дослідження збору інформації про зарубіжний досвід [18; 20], зокрема і вже згаданого німецького [27; 28], опис окремого досвіду. Ці дослідження були важливим джерелом інформації для розробки українського ЗАП.

З певного часу (з 2013–2014 років) активно включалися в підтримку роботи над проектом АПК/ЗАП експерти Програми SIGMA (спільна ініціатива ЄС та ОЕСР). Серед останніх міжнародних проектів, що дуже системно підтримали роботу над ЗАП варто окремо відзначити роль Проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR), у тому числі її експертів Грегора Віранта (з вересня 2019 року – керівник SIGMA), експертки з Латвії професорки Яутріте Брієде [61; 62] (нині суддя Конституційного суду Латвійської Республіки) та інших залучених експертів [445].

На шляху до європеїзації адміністративно-процедурного права Україна пройшла великий шлях і частина цього шляху схожа на досвід європейських країн, а частина виявилася досить оригінальною. Іноді має місце зауваження, що за логікою розвитку адміністративного законодавства мало б спочатку бути ухвалено закон про адміністративну процедуру, а вже після нього закон про адміністративне судочинство. Адже адміністративна юстиція покликана здійснювати контроль за публічною адміністрацією, і спочатку мають бути визначені правила для публічної адміністрації, а вже потім запроваджені інструменти контролю за нею. Проте тут досвід України не унікальний. В багатьох інших європейських державах теж спочатку запроваджувалася адміністративна юстиція, натомість адміністративно-процедурні закони були ухвалені пізніше. Є різна інформація про перший досвід адміністративно-процедурних законів [421, с. 67, 170; 442], зокрема, можна вести відлік від Іспанії (1889 р.), або Австрії (1925 р.), Польщі і Чехословаччини (1928 р.). Але для більшості країн – це законодавство, що почало ухвалюватися у період після Другої світової війни, із піком у 80–90-ті роки XX сторіччя.

Навіть у ФРН вже тривалий час функціонували адміністративні суди, і саме практика адміністративних судів, вироблені ними принципи були покладені в основу наступних адміністративно-процедурних законів (і федерального, і

земельних). Тобто для країн Європи це достатньо типовий шлях. Хоча, відомо і про досвід кількох країн, де судово-процесуальна частина є одним з блоків у єдиному законодавчому акті разом з адміністративною процедурою (як-от, у Латвії). До речі, останнє іноді є маркером, коли за назвою і видом законодавчого акта це є саме «кодекс».

В Україні, ухвалення у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України також відіграло важливе значення для становлення загальної адміністративної процедури. Адже, як вже зазначалося вище, через відсутність ЗАП станом на час утворення адміністративних судів у КАСУ з'явилася нетипова для цих судово-процесуальних законів норма – ч. 2 ст. 2 (у 2005 р. це була ч. 3), яка насправді була і є спрямована не лише до суду, а й до адміністративних органів. Ця норма встановила критерії судової перевірки у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [347]. Фактично там були зафіксовані принципи: законності; використання повноваження з належною метою; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості); добросовісності; розсудливості; рівності перед законом; пропорційності; права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасності та розумного строку. Ці принципи, пройшовши апробацію практикою, були перенесені у ЗАП (з розширенням також принципами офіційності, відкритості, ефективності та ін.) і нині є фундаментом для усього адміністративно-процедурного права.

Справжнє українське «відхилення» на шляху до ухвалення ЗАП відбулося з тієї причини, що набула популярності і почала активно розроблятися і впроваджуватися концепція «адміністративних послуг» (про що зазначалося у попередньому підрозділі дослідження). З одного боку, це був рух у напрямку гуманізації діяльності публічної адміністрації. З іншого боку, це дещо інша частина адміністративного права, не стільки процедурного, як організаційного. Адже у питанні адміністративних послуг основна увага приділяється передусім аспектам дерегуляції та спрощення, інтеграції та децентралізації, і тренду останніх десятиліть – цифровізації. Частина означених питань пов'язана з адміністративною процедурою. Адже від початку заявного провадження і таких принципів як

офіційність (зокрема, такої його складової як заборона адміністративним органам вимагати від особи документи та відомості, що вже є у володінні держави) теж залежить і процедура надання адміністративних послуг. Проте, все ж у більшій мірі цей інститут є про організацію установ для надання послуг, доступність, комфорт. Тобто це два різні ракурси однієї справи, де процедура стосується правових стандартів розгляду і вирішення справи, прав особи і повноважень органу у справі.

Отже, в Україні так склалося, що питання адміністративних послуг стало швидше сприйнятим політиками, публічними службовцями, окремими науковцями. Навіть коли розпочалася робота на проектом АПК, то у фокусі уваги завжди були саме адміністративні послуги, тобто заявні провадження. Більше того, і самі законопроектні роботи розпочиналися так, що йшла одночасна робота і над проектом АПК, і над законопроектом «Про адміністративні (управлінські) послуги». Проте, як вже зазначалося, через 1–2 роки такої роботи, наукові та експертні зусилля були переведені на АПК, адже було видно ще зміст законопроектів суттєво пересікається. Згодом, практика і доктрина адміністративних послуг почала набувати все більшої популярності, практичного впровадження й нормативного закріплення. На початку 2010-х років, після успішного досвіду перших українських ЦНАП, основні урядові зусилля були знову спрямовані на розробку Закону «Про адміністративні послуги». Коли у 2012 році цей Закон було ухвалено, то питання ЗАП майже зникло з числа урядових пріоритетів.

Водночас варто відзначити, що після спроби голосування проекту АПК у 2009 році концептуально його текст майже не змінювався. У тексті вже тоді були не лише норми про предмет, принципи, учасників, початок та інші етапи і стадії адміністративного провадження, адміністративний акт та адміністративне оскарження, але й норми про визнання недійсними протиправних адміністративних актів та про відкликання правомірних адміністративних актів, про примусове виконання адміністративних актів. Більше того, саме у тих редакціях було і досить детальне регулювання статусу осіб, що сприяють розгляду справи та навіть «витрат, в адміністративній процедурі».

До 2014 року, офіційна робота над АПК/ЗАП велася досить інерційно. Політична влада демонструвала баланс між ЄС і північним сусідом (майбутнім агресором). Проєкт АПК за № 11472 було подано вчергове до Парламенту 3 грудня 2012 року, але вже 12 грудня 2012 року відкликано (відбувалася формальна зміна урядів).

Проте на науково-експертному рівні зусилля не полишалися. Зростав і рівень розуміння проблематики українськими науковцями.

Новий етап уваги до ЗАП та його розробки почався у 2014 році після зміни влади на проєвропейську. Хоча і ці зусилля були часом неоднозначними та різними за інтенсивністю. Зокрема, на межі 2013–2014 років Україна завершила черговий експертний раунд доопрацювання проекту, коли вперше було отримано позитивний висновок Програми SIGMA. Але й тут замість інтенсивного просування ЗАП до його прийняття, тодішній міністр юстиції доручив законопроект «доопрацьовувати». Публічно звучала основна пропозиція – спростити законопроект, щоб не ускладнювати адміністративну процедуру елементами, що роблять її схожою на судочинство. При цьому варто відзначити, що логіка ЗАП одночасно переносилася фахівцями Мін'юсту у спеціальні законодавчі акти з великою увагою до процедурного регулювання (наприклад, так сталося із законами щодо реєстрації бізнесу та нерухомості, де було досить детально розписано вимоги до заяв, усунення їх недоліків, зупинення провадження, адміністративного оскарження тощо). На жаль, самого просування законопроекту практично не було.

2015–2018 роки пройшли у такій роботі, що вже не впливала концептуально на текст ЗАП. На рівні предмету, принципів і ключових механізмів проект ЗАП був наповнений усіма необхідними елементами. У той період вживалися спроби спростити текст, і окремі статті змінювали своє місце у загальній структурі, скорочувалися в обсязі (як-от, щодо регулювання статусу свідків, експертів тощо). Тоді ж змінили і вид акта з «кодексу» на «закон», у тому числі, щоб полегшити його сприйняття і проходження в Уряді та парламенті. Проте принципові положення, які можна назвати європейськими стандартами адміністративної процедури (право особи на участь, на доступ до матеріалів справи, обов'язки адміністративного

органу мотивувати негативні адміністративні акти та зазначати порядок оскарження тощо) вже не зазнавали суттєвих змін.

Законопроєкт вчергове було подано до Парламенту лише 28 грудня 2018 року (реєстр. № 9456). Основним чинником руху тут виступило те, що цей законопроєкт поставав у фокусі уваги в контексті європейської інтеграції. Зокрема, він був частиною заходів по впровадженню Стратегії реформування державного управління України [333; 332]. Врешті цей законопроєкт отримав позитивну рекомендацію щодо прийняття за основу від профільного комітету Парламенту, але через дострокові парламентські вибори та зміну складу Уряду у 2019 році, проект знову повернуся до Міністерства юстиції.

Починався черговий період «доопрацювання», міжвідомчих погоджень та нового руху до Парламенту. Але з 2019 року проект ЗАП чекало ще одне «випробування». Попри черговий позитивний висновок SIGMA на текст 2018 року нова політична влада теж вирішила його «доопрацювати». Цього разу основною причиною для втручання стали передусім нові полісі-пріоритети, зумовлені цифровізацією. Фахівці нового органу – Міністерства цифрової трансформації України, навіть у дещо закритому форматі, почали переробляти і структуру законопроекту, і його положення. Якщо з додатковими доповненнями окремих елементів для цифрової комунікації можна було погодитися, то у «зміні» структури проєкту (тим паче вже після багаторічного напрацювання і отримання позитивного висновку SIGMA) не було потреби. Тож на цьому етапі важливу роль у роботі над законопроектом (навіть коли він ще не був знову поданий до Парламенту) почав відігравати профільний комітет Парламенту і голова відповідного підкомітету з адміністративних послуг та адміністративних процедур Л. М. Білозір. На захист напрацьованого тексту ЗАП активно стали також науковці, зокрема з Київського національного університету імені Тараса Шевченка (проф. Р. С. Мельник), з Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (проф. Д. В. Луценко), інші фахівці (суддя і науковець проф. В. М. Бевзенко, Г. В. Рижков та ін.). Завдяки також інтенсивній роботі Мін'юсту за лідерства заступника Міністра О. А. Банчука текст врешті було знову впорядковано і після чергового позитивного

висновку SIGMA подано до Верховної Ради України (реєстраційний № 3475 від 14.05.2020 р.).

Цього разу робота виявилася нарешті результативною. Між першим і другим читаннями текст ще редакційно доопрацьовувався (у тому числі, «збалансовувалися» окремі норми, внесені Мінцифри, але вже більше в сторону раціоналізації). Варто відзначити залучення десятків науковців та публічних службовців, суддів, міжнародних експертів до цієї інклюзивної роботи у парламентській робочій групі. Попри тривалі дискусії, концепція законопроєкту вже не змінювалася, а сам Закон був ухвалений: 02 вересня 2020 року – у першому читанні; 16 листопада 2021 року – прийнято як закон (у другому читанні).

Проте на ЗАП чекав ще один етап – вето Президента із пропозиціями: збільшення строку на набрання чинності ЗАП (з 12 до 18 місяців), а також виключення частини відносин зі сфери регулювання ЗАП (зокрема, відносин щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, нагородження державними нагородами та відзнаками; здійснення помилування»). Фактично йшлося про весь блок «президентських повноважень». З частиною з цих пропозицій можна було частково погодитися, зокрема, щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону», ураховуючи зовнішні загрози для України (хоча тут доцільнішими були б певні обмеження застосування окремих норм, механізмів і навіть принципів ЗАП, але не виключення сектору в цілому). Інша частина винятків є ще більш дискусійною. Зокрема, питання громадянства і притулку є класичними відносинами для адміністративно-процедурного права, де особа тут потребує захисту від свавілля. Врешті до цих питань варто буде повернутися у майбутньому.

Після розгляду вето і прийняття ЗАП з пропозиціями глави держави 17 лютого 2022 року парламентська робота над текстом дійшла завершення. Проте повномасштабне вторгнення рф, що почалося 24 лютого 2022 року, відтермінувало підписання ЗАП аж до 13 червня 2022 року. Прикметно, що саме підписання ЗАП відбулося у період, коли вирішувалося питання про надання Україні статусу кандидата на членство до ЄС (рішення про що було прийнято 23 червня 2022 року).

Відомо, що питання ЗАП у цей період теж було піднято між Україною та ЄС, і це ще одне свідчення важливості ЗАП, його євроінтеграційного характеру.

З червня 2022 року Україна мала 18 місяців на підготовку до впровадження ЗАП. За цей період, попри інші актуальні виклики для держави (передусім захист від російської агресії), українська влада разом з науковцями-експертами та європейськими партнерами виконала дуже значний обсяг роботи [341]. Були підготовлені техніко-юридичні правки у 122 закони для узгодження із ЗАП (подано законопроектом № 10161 [235], який врешті після підготовки до 2-го читання та ухвалення 10 жовтня 2024 року як Закону [236] вніс такі зміни вже у 196 законів і кодексів). Підготовлені навчальні матеріали (Посібник [359], онлайн-курс «Загальна адміністративна процедура» [97], Науково-практичний коментар до ЗАП [186]. Останній було підготовлено досить оперативно, завдяки тому, що раніше вже був напрацьований коментар ще до законопроекту [187] (щоб зафіксувати відповідні ідеї). Також підготовлені десятки сертифікованих тренерів по ЗАП (передусім із числа науковців, викладачів-адміністративістів), проведено велику кількість навчально-тренінгових заходів для публічних службовців і суддів, функціонує спеціальна вебсторінка, посвячена ЗАП. ЗАП активно впроваджується [68; с. 4–28].

ЗАП став вагомим чинником для європеїзації іншого адміністративного та суміжного законодавства. Зокрема, у зв’язку із ЗАП, постала потреба прискорення розробки і ухвалення нового закону про звернення (на заміну Закону України «Про звернення громадян» 1996 року). Відповідний законопроект («Про звернення» (ЗпЗ)) було розроблено робочою групою Мін’юсту за активної участі науковців-адміністративістів, подано до парламенту та оперативно прийнято у 1-му читанні [267]. Питання вирішення справ громадян за їх заявами перейшли до предмету ЗАП, як і адміністративне оскарження. Тобто ЗАП став основним інструментом регулювання відносин «публічна адміністрація – особа». У ЗпЗ залишаються звернення петиційно-пропозиційного характеру. (Детальніше про це питання – розмежування предметів ЗАП і ЗпЗ, а також інші необхідні зміни в інституті звернень – буде йтися в іншому підрозділі роботи).

Також ЗАП вплинув на розробку проекту Кодексу про адміністративні проступки (КпАП). Проект КпАП (реєстраційний № 11386) у червні 2024 року також подано до Парламенту [224]. Його процедурна частина побудована на зв'язку із ЗАП та правилах ЗАП, з певними особливостями. Україна обрала (залишила) віднесення сфери адміністративних проступків не до кримінально-штрафного права, а саме до адміністративного [30]. Наразі буде важливо дотриматися чистоти концепції КпАП, коли адміністративні стягнення застосовуються саме адміністративними органами в адміністративному порядку. Натомість за судами має залишатися обов'язок судового захисту лише при оскарженні відповідних адміністративних актів. Для цього ще треба буде виконати значну роботу у Парламенті, зокрема, перенести окремі склади проступків (де передбачено вирішення справи судом) до числа кримінальних проступків; усунути випадки, коли адміністративний орган застосовує адміністративні стягнення до публічних службовців (останнє має перейти до сфери дисциплінарної відповідальності). (Цьому питанню теж присвячено більше уваги у іншому підрозділі роботи).

Загалом ЗАП змушує переосмислювати багато підходів у вітчизняному адміністративному праві і законодавстві. Серед них і перевантажена роль суду, коли держава перекладає прийняття багатьох рішень замість публічної адміністрації на судову гілку влади. В цій частині Україну ще чекають наукові та практичні дискусії. Але у багатьох секторах треба відмовлятися від моделі, коли адміністративний орган замість самостійного прийняття рішення (за правилами ЗАП, у тому числі із забезпеченням права особи на участь тощо) має звертатися до суду у ситуаціях, коли навіть немає жодної спірності (як-от, у питанні знесення самобудов). Отже, і в цій частині потрібно перейти на притаманну для європейського досвіду модель, що ґрунтується на довірі до публічної адміністрації та дотриманні компетенції публічної адміністрації, покладатися на її фаховість, а адміністративні суди мають втручатися лише у спірних ситуаціях, за позовом приватної особи, і бути надійним інструментом захисту прав громадян і бізнесу від порушень.

Україна перебуває на початку провадження ЗАП. Як і будь-який інший новаційний закон, він потребуватиме ще багатьох зусиль та тривалого періоду часу.

У щоденній практиці вже постають нові виклики. Будуть і проблеми, і потреби змін. Але важливо зберігати принципові положення та відповідність стандартам ЄС. Тож українському Уряду та адміністративістам нині є дуже практично корисною Хартія фундаментальних прав ЄС. При будь-яких спробах «ревізії» ЗАП, його предмету чи сфери дії, концептуального бачення, треба орієнтуватися на її ст. 41, що гарантує право на справедливий розгляд і вирішення справи, та включає право особи на участь, обов'язок мотивування несприятливих рішень адміністрації та ін.

Особливо пріоритетним завданням є і буде «захист» предмету і сфери регулювання ЗАП від нових винятків (з огляду на важливість цього питання, йому також буде присвячено окремий підрозділ роботи). Тут лише зауважимо, що ще до набуття чинності ЗАП у 2023 році із його сфери спробували вийти і Антимонопольний комітет України (хоча і в початковій редакції ЗАП поширювався на цей орган досить обмежено – лише на справи про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання), і сфера оцінки впливу на довкілля [341]. У 2024 році постали виклики із податковим сектором [399], земельним сектором [390; 249]. Тож у контексті євроінтеграції необхідно зважати, що у Звіті щодо прогресу України у підготовці до вступу до ЄС Європейська Комісія відзначила «<…> прийняття у травні 2022 року Закону "Про адміністративну процедуру", який має важливе значення для розвитку права на належне адміністрування. Закон уніфікує наразі фрагментовані адміністративні процедури в різних секторах. <…> Деякі установи нещодавно звернулися з проханням звільнити їх від застосування закону. Україні слід утриматися від запровадження нових звільнень від застосування закону (наприклад, для податкової служби), оскільки це різко зменшить його загальний вплив» [438]. Тож питання «нових винятків» буде дуже актуальним і надалі [453].

Завдяки допомозі ЄС, ЗАП стає частиною української правової дійсності. Він вже застосовується адміністративними органами і адміністративними судами [88; 89]. Є досить високий відсоток обізнаності про ЗАП серед службовців органів виконавчої влади [110], ОМС [109], суддів адміністративної юстиції [190].

Завдяки впровадженню інституту загальної адміністративної процедури в Україні, тобто завдяки ЗАП, відбувається суттєве оновлення вітчизняного адміністративного права, його європеїзація [452] як на рівні введення у наше законодавство принципів і термінології, яка використовується в адміністративному праві країн ЄС, в європейському адміністративному просторі [301], так і на рівні принципів та конкретних механізмів відносин публічної адміністрації з приватними особами, практики правозастосування. Це стосується і самої категорії «адміністративна процедура» як нормативно встановленої моделі діяльності адміністративних органів щодо вирішення індивідуальних справ і спрямованої на прийняття адміністративного акта. ЗАП визначає саме *загальну* адміністративну процедуру для усіх секторів публічного адміністрування. Натомість категорія «адміністративного процесу» має стосуватися лише адміністративного судочинства.

Така засаднича категорія ЗАП як «адміністративний акт» [331] проводить певну дерадянізацію адміністративного права, де ширше використовувалася категорія «індивідуальний акт управління». Треба вирізняти серед усіх індивідуальних актів, які можуть бути також і внутрішньої дії (всередині публічної адміністрації), саме адміністративні акти як акти зовнішньої дії, якими врегульовуються (вирішуються) конкретні справи окремих приватних осіб. Категорія «адміністративного органу» на відміну навіть від конструкції КАСУ «суб'єкт владних повноважень» тепер точніше передає зміст – про який вид публічної влади йдеться. Тобто не про законодавчу і не про судову владу, а саме про владу адміністративну.

Нарешті, особливо важлива для адміністративного права категорія – «публічна адміністрація». У ЗАП її вжито вперше в українському законодавстві, у контексті «функцій публічної адміністрації» (п. 11 ч. 1 ст. 2). Але навіть це вже можна вважати дуже значним кроком для вітчизняного адміністративного права, адже замість категорій «державне управління» та «владно управлінські функції» Україна європеїзується на рівні сенсів. Категорія «публічне» – в інтересах усіх, – також дозволяє об'єднувати різні типи адміністративної влади: державної, регіональної, місцевої. Категорія «адміністрація» змінює акценти з керівного/управлінського

впливу («на об’єкти») на сервісний характер. До цього питання (оновлення категоріального апарату адміністративного права) ще теж повернемося далі окремо.

Ці нові поняття і категорії надають поштовх для подальшого розвитку науки адміністративного права. Вони важливі не лише для адміністративно-процедурного законодавства і права, а для адміністративного права загалом.

У провідних юридичних школах відбуваються суттєві зміни у вивченні відповідних інститутів. Вже зазначалося, що раніше досить вузьке коло фахівців працювало із тематикою загальної адміністративної процедури на європейських засадах. Передусім, це професор А. М. Школик [421; 422; 423; 424], Н. Є. Хлібороб [411; 412] (Львівський національний університет імені Івана Франка). Окремі фахівці, як-от, Л. Є. Кисіль [119], Н. Г. Плахотнюк [208] звертали увагу на проблематику адміністративної процедури в певні періоди своїх наукових досліджень. Останні роки дуже системно і фахово до розробки цієї проблематики долучилася науковці-викладачі Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, серед яких І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова [54–60; 62; 325] та ін. Завдяки ЗАП в цій частині наша наука та освіта мають вже більше опертя і можливість європеїзуватися та розвиватися. З’являються нові тематичні дослідження і навчальні джерела [323], ширше коло дослідників [116; 204; 411]. Значну кількість досліджень та публікацій присвятив цій тематиці і автор даного дослідження і до ухвалення ЗАП [364; 365; 406; 404; 380; 398; 377: 378; 379] і після [400; 407; 369; 395; 396].

Отже, як висновки треба відзначити вагомий вплив ЗАП для європеїзації українського адміністративного права. Подолавши майже 24-річний шлях від ідеї до прийняття ЗАП, наразі видно значний прогрес у розвитку адміністративного права. Хоча тривалий час до ухвалення ЗАП був зумовлений і відповідним станом розвитку української науки адміністративного права, початковим браком необхідних теоретичних розробок, впливом зовнішнього курсу держави. Нині поступ є дуже значним.

Вважливо знати та враховувати історію розробки ЗАП, його вихідні начала та еволюцію, у тому числі для тлумачення та застосування, а також для майбутнього

розвитку. Український ЗАП має виразний зв'язок з німецькою доктриною адміністративного акта та адміністративної процедури, але при цьому має і багато відмінностей та високий рівень адаптації до українських умов і стану розвитку науки та інституційної спроможності публічної адміністрації.

ЗАП ввів в українське законодавство термінологію адміністративного права, якою послуговуються у багатьох країнах ЄС, у законодавстві ЄС, зокрема, категорії «адміністративний акт», «адміністративний орган», «публічна адміністрація».

ЗАП виступає чинником для переосмислення і зміни інших інститутів права, фундаментальних актів вітчизняного законодавства. Це стосується законодавства про звернення, законодавства про адміністративну відповідальність, секторального (спеціального) законодавства тощо.

Потрібні зміни концептуального характеру у самі конструкції законодавства, що розподіляють повноваження між органами публічної адміністрації і судами, зокрема, необхідне повернення судам функції вирішення спорів, а адміністративним органам їх фахової (професійної) адміністративної влади з первинного врегулювання публічно-правових справ. Тут ЗАП теж надає необхідний інструментарій.

На шляху впровадження ЗАП важливо дотримуватися фундаменту, що закладений в актах м'якого права Ради Європи, та в актах ЄС. Особливо важливо залишаться у рамках ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС для усіх секторів публічного адміністрування.

України має реалізувати усі ті «стандарти», які визначають сучасний рівень європейського адміністративного права, що гарантує особі право на належне публічне адміністрування, захищає приватну особу від свавілля публічної адміністрації, належно збалансовує приватні та публічні інтереси.

1.4 Зарубіжний досвід правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами та його вплив на розвиток законодавства і практики в Україні

У частині правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зарубіжний досвід відіграв дуже вагому роль, адже й концепція адміністративних послуг, і підходи до регулювання загальної адміністративної процедури були внесені у вітчизняну правову систему з визначальним впливом та використанням зарубіжного досвіду.

Дослідження джерел походження цього досвіду, врахування особливостей країн, їх приналежності до певних правових сімей, специфіки правових систем є важливим не лише для розуміння вже реалізованих ідей, ухвалених нормативних актів, але й для визначення можливих наслідків та перспектив розвитку. Таким чином можна спрогнозувати з якими викликами може стикнутися наша держава у майбутньому, яких помилок варто уникнути, врешті який досвід є релевантним, а який не підходить для держави принаймні на певному етапі розвитку.

Якщо і далі розглядати проблематику дослідження в хронологічному порядку, то саме концепція адміністративних послуг була сприйнята і перенесена першою. Можна нині впевнено стверджувати, що Україна суттєво розвинула теорію адміністративних послуг, і ґрунтовніше за відомий досвід врегулювала її на нормативному рівні. Як вже зазначалося, саму ідею «послуг» для публічного сектору було запозичено передусім з Великої Британії, а також розвинених держав Північної Америки (США, Канада) та Північної Європи, де з 80-х років XX сторіччя відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формах відносин між державою та громадянами і бізнесом.

Людина, її права були визнані головною цінністю, а головним завданням держави визначено надання якісних послуг. Відповідно громадяни є не прохачами у відносинах з владою, а споживачами послуг. Держава в особі суб’єктів публічного адміністрування орієнтується на потреби особи, так само як в приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби «клієнта», його запити та очікування. Всі

ці зміни у західних країнах відбувалися у рамках впровадження так званої теорії «нового публічного менеджменту» (або «нового публічного адміністрування» [430]), і мали передусім полісі-характер (характер політики). В Україні при використанні категорії «послуг» головний акцент робився на юридичних аспектах, оскільки головними ідеологами запровадження послуг в діяльність держави були, насамперед, вже неодноразово згадані представники науки адміністративного права В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко [127]. Розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дозволило уніфіковано регулювати відповідні відносини, впроваджувати нові організаційні форми їх надання через запозичену із західного досвіду ідею інтегрованих офісів (які на початках називали «універсами послуг», а згодом власне «центри надання адміністративних послуг»). Крім того, виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг використовувалося для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики та поточного публічного адміністрування.

В англомовному варіанті основним терміном у цій сфері переважно є термін «публічні послуги» ("*public services*"), хоча також зустрічаються терміни «послуги адміністрації», «адміністративні послуги» тощо. Але через особливості тогочасного категоріального апарату в Україні, так само як термін «публічна адміністрація» певний час некоректно перекладався як «державне управління», замість терміну «публічні послуги» теж спочатку використовувався термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року паралельно використовувалися терміни «державні послуги», «громадські послуги» і «управлінські послуги» [144]. Згодом найбільш вживаним став термін «адміністративні послуги» (про цю термінологічну еволюцію та особливості ще буде йтися в окремому підрозділі роботи детальніше). Головне, що прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (публічну) / адміністративні органи та їх правові форми діяльності. Хоча він об'єктивно і звужує предмет регулювання, не включаючи неадміністративні послуги.

Майже не відомо прикладів використання поняття «послуг» в адміністративному законодавстві західних країн, особливо приналежних до романо-германської сім'ї права. Термін «публічні послуги» іноді зустрічається у законодавстві країн, що належать до інших сімей права (зокрема, англосаксонської), як-от, Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія в контексті регулювання окремих правил їх надання, відносин щодо оплати [69]. Рідше є такі приклади в країнах Європи (як-от, у Фінляндії [33]). І навіть ті країни Європи, зарубіжний досвід врегулювання оплати адміністративних послуг яких також пізніше активно вивчався (як-от, Польща, Чехія, землі ФРН та ін.), то у відповідному законодавстві використовується більш «класична» термінологія: «адміністративні дії» тощо. (Питанню оплати адміністративних послуг буде присвячено окремий підрозділ роботи). Загалом повторимося, що оскільки основна орієнтація щодо покращення функціонування публічної адміністрації в усіх країнах робилася саме на використання методів приватного сектору, то категорія «послуги» вживалася переважно у такому організаційному контексті та є переважно конструкцією документів політики (концепцій, програм, стратегій тощо), а не нормативних актів.

Українські правники-адміністративісти запропонували у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, широкою правовою базою, виділити їх в окремий інститут права [134; 132, с. 137-137]. Таке бачення відкривало нові можливості реформування публічної адміністрації та розвитку адміністративного права. Згодом це питання перейшло і в нормативну площину разом із відповідним регулюванням [409; 222].

На основі зарубіжного досвіду для покращення якості надання адміністративних послуг пропонувалося вживати окремі організаційні заходи. Насамперед, було запропоновано розмежувати в системі ОВВ органи, які займаються виробленням політики та органи, які займаються поточним адмініструванням. В другій категорії необхідно було виділити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їх діяльність на якісному наданні послуг (у

Концепції адміністративної реформи України 1998 року їх пропонували назвати «виконавчі бюро» [144, с. 20], згодом для цих органів в документах політики і нормативних актах почали вживати такий вид найменування як «урядові органи державного управління», а ще пізніше – «служба» (див. ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [294]). Ця ідея з досвіду Великої Британії, США, скандинавських країн, де ефективною вважалася діяльність так званих «виконавчих агенцій». Абсолютна більшість цих агенцій була створена саме для надання адміністративних послуг, наприклад, агенція реєстрації прав власності на землю, агенція обліку транспорту тощо. Виконавчі агенції не займаються формуванням державної політики, а здійснюють лише професійне адміністрування, і їх діяльність базується на принципах виробничого менеджменту, у тому числі у фінансовій частині. Багато агенцій є повністю або частково самоокупні, оскільки послуги є переважно платними (хоча тут треба пам'ятати про ризик здороження вартості таких послуг). Організація управління за правилами приватного сектору дозволяє впливати на покращення якості послуг, що надаються цими органами. Керівник виконавчої агенції досить вільний при формуванні штату, самостійно вирішує питання про оплату праці працівників агенції тощо. Політичну відповідальність за діяльність агенцій несе міністр, який має чотири важелі впливу на агенцію: 1) визначає її мету та завдання; 2) визначає загальний бюджет агенції; 3) призначає її керівника; 4) перевіряє результати роботи агенції [111, с. 273–274].

Нормативною підставою для практичної реалізації цієї ідеї в Україні був Указ Президента України 1999 року [288], в якому серед іншого було передбачено повноваження Уряду утворювати у складі ЦОВВ «*урядові органи державного управління* (департаменти, служби, інспекції)» для здійснення управління окремими підгалузями або сферами діяльності, контрольно-наглядових функцій, регулятивних та *дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб* (виділення. – *В. Т.*). Певний час ця ідея розвивалася. Було утворено більше тридцяти урядових органів, але очевидних позитивних результатів досягти не вдалося. Однією з причин була широка функціональна спрямованість цих органів, адже в Україні вони здійснювали усі три функції одночасно: управління об'єктами державної власності,

надання адміністративних послуг, контроль. Тож навіть через 25 років, не відкидаючи ідею повністю, треба зважати на її позитивні можливості, ризики і умови.

Нині можна відзначити, що в Україні варто враховувати власну сильну сторону – місцеве самоврядування, проведену децентралізаційну реформу. Через децентралізацію можна забезпечити найкращу територіальну доступність послуг, їх інтегрованість у ЦНАП, якість.

Також можна поєднувати ці дві ідеї. Для небазових послуг – дійсно можуть функціонувати передусім «урядові органи» (державні служби). Натомість базові послуги в ідеалі варто делегувати в ОМС. При цьому на центральному рівні залишається багато організаційно-адміністративних питань (що теж можна віднести до «реалізації державної політики»), які також треба адмініструвати (адміністрування реєстрів, іноді – допуск до професії, фаховий нагляд і контроль, розгляд скарг тощо). Ці органи можуть бути без територіальних утворень чи лише з міжрегіональними підрозділами, але з одного боку, забиратимуть тягар адміністративних питань від міністерств, з іншого – надаватимуть необхідний рівень підтримки ОМС.

Також 20–25 років тому під впливом теорії нового публічного менеджменту в Україні часто пропонувалося використовувати і практику передання повноважень з надання окремих послуг недержавним суб‘єктам, навіть комерційним. Сьогодні відбулася значна переоцінка цих підходів, з урахуванням минулого досвіду «акредитованих суб’єктів» у сферах державної реєстрації нерухомості та бізнесу, чинного досвіду у паспортній сфері та сфері ДРАЦС. Дуже важливо не перетнути тієї межі, коли публічне адміністрування комерціалізується і перетворюється на підприємницьку діяльність. Тобто варто запозичувати у приватного сектору краще у ставленні до «клієнта», але не перетворювати державу (публічну адміністрацію) на комерційну структуру. Бо це ризики здорожчення послуг, погіршення доступності послуг, дискримінації громадян. Також це виклики правонаступництва та взагалі юридичної відповідальності за ці послуги, зокрема, при ліквідації таких суб’єктів господарювання. Тому, навіть у разі обмеженого використання таких підходів,

важливо забезпечити належний контроль за наданням адміністративних послуг «іншими суб'єктами», залишити за державою «ціноутворення» у цій сфері тощо. Відповідальність за надання цих послуг повинна завжди залишатися за державою.

З урахуванням зарубіжного досвіду в Україні на певному етапі було запропоновано також виробити стандарти надання адміністративних послуг на основі критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг [148]. Під стандартами якості адміністративних послуг пропонувалося розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії за допомогою яких можна оцінити наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При визначенні стандартів якості адміністративних послуг, пропонувалися такі критерії як результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи та професійність. Тут також використовувався зарубіжний досвід, зокрема, були опрацьовані та оприлюднені у 2005 році переклади на українську мову низки зарубіжних документів політики та окремих актів [408], зокрема: Хартії громадянина – урядової консультативної публікації серії «Біла книга» (1991 р., Велика Британія); Встановлення стандартів обслуговування клієнтів. Виконавчий наказ 12862 (США, 1993 р.); Нагородження відзнаками Хартії: інструкція для аплікантів (1997 р., Велика Британія); «Моделі надання послуг» (Канада, 1996 р.); «Громадяни перші» (Канада, 1998 р.); «Послуги, орієнтовані на громадянина відповідно до потреб канадців» (Канада, 1999 р.); «Стратегія якості публічних послуг» (Фінляндія, 1998 р.); «Оцінювання публічних послуг» (Фінляндія, 2001 р.). З використанням цього досвіду були напрацьовані і пропозиції для Українського Уряду, що згодом знайшли відображення у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 2006 року [148].

Врешті із зарубіжного досвіду було запозичену одну з центральних ідей в інституті адміністративних послуг, яка стала успішною в Україні – ідею ЦНАП, на той час з назвою у теоретичних розробках – «універсам послуг» [18, с. 137–140]. Зарубіжний досвід показував, що дуже зручно, коли більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (органі / установі). Особі навіть не потрібно

з’ясовувати предметну компетенцію різних органів, а все зорієнтовано на доступність та зручність для неї: принцип «єдиного вікна»; клієнтоорієнтований графік роботи; отримання супутніх послуг у цьому ж приміщенні тощо. У багатьох країнах у кінці 1990-х – на початку 2000-х років вже успішно функціонували такі «універсами послуг» («офіси для громадян», «інтегровані офіси»), де особа може вирішити більшість своїх справ, які залежать від держави, починаючи від отримання паспорта чи реєстрації авто і до призначення соціальної допомоги. При цьому навіть в межах однієї країни, тим паче кількох країн, можна було знайти досить різний досвід організації діяльності таких офісів. Були такі, де один службовець приймає заяви з багатьох питань (як у муніципалітетах ФРН); і такі, де прийом структуровано за групами питань (як-от, в аналогічних офісах у громадах Польщі). Варто також відзначити, що у західних країнах вже на той час умови роботи цих офісів були досить раціоналізовані. Це стосується і годин роботи, і переліку послуг тощо. Щодо останнього, то в Україні дещо пізніше і саме з зарубіжного досвіду прийшло розуміння, що для інтегрованого офісу важливо залучити передусім найзатребуваніші послуги, тобто ті що потрібні більшості громадян, які ще можна назвати «базовими».

Формат відкритого простору (некабінетна система), дитячі куточки, можливість оплати послуг на місці і т. ін. – все це теж прийшло із зарубіжного досвіду. Якщо в інших країнах ці ідеї розвивалися як окремі практики та ініціативи муніципалітетів, то в Україні це стало масштабуватися і врегульовуватися спеціальним законом. Досі мало відомо прикладів такого системного і в значній мірі централізованого впровадження ідеї інтегрованих офісів / ЦНАП як це реалізовано в Україні, включно з фіксацією відповідного регулювання в адміністративному законодавстві.

Дуже вагомий внесок у вивчення відповідного досвіду та розвиток ЦНАП в Україні зробила Німеччина. Завдяки проектам МТД, фінансованих ФРН, зокрема від GIZ, починаючи з 2008 року відбувалося залучення експертів, вивчення українськими ОМС та органами державної влади досвіду ФРН через навчальні

візити, спільні проекти [413; 414]. Варто відзначити персональний внесок німецького науковця і експерта, професора Д. Шиманке.

Активно вивчався практичний досвід інших країн, зокрема, Польщі [413, с. 256–260], Нідерландів [413, с. 263–266], Канади [344; 183, с 107–111; 339] (і тут теж варто відзначити особливу підтримку проектів МТД та CIDA), Данії, Чехії, США та ін. У кожній з цих країн запозичено багато позитивних ідей. До прикладу, у Польщі – це вже згадана ідея зведення різних служб і структур в один простір. Аналогічно й у Канаді це були складні організаційні рішення, коли муніципальний, провінційний та федеральний рівні (й органи) працюють в одному просторі обслуговування. До речі, якщо спочатку участь органів у такому партнерстві була добровільною, то через труднощі взаємодії з часом у Канаді перейшли до переведення формату взаємодії на обов'язкову. Це все досі актуально і для України, коли ОМС складно взаємодіяти з органами виконавчої влади. Одна з організаційно-правових форм українських ЦНАП – формат постійно діючого робочого органу, а також залучення суб'єктів надання адміністративних послуг на основі «узгоджених рішень» – це фактично реалізований досвід аналогічних польських чи канадських інтегрованих офісів. У цих країнах та в Нідерландах, це також рішення, яке не реалізовано у ФРН (в силу специфіки розподілу повноважень між землями та федеральним рівнем і громадами) щодо надання послуг соціального захисту в аналогах ЦНАП. Україна тут нині пішла значно далі за багато країн, у тому числі і ФРН у питанні інтеграції послуг соціального захисту у ЦНАП. Але спільний досвід країн щодо акценту на базові групи послуг, орієнтація на високий рівень комфорту для громадян, супутні послуги тощо – це все враховано і в українській практиці.

Із зарубіжжя в Україну прийшли і навіть закріпилися нормативно та використовуються досі такі ідеї як впорядкування процесів та інформації про кожну послугу. Цей досвід із систем ISO реалізований в інформаційних та технологічних картках адміністративних послуг. Інструменти ISO в Україні набули також значно більшого поширення у публічному адмініструванні, аніж у західних країнах. Ймовірно, ці інструменти стали дуже затребуваними з тієї причини, що в силу молодості держави і через нерозвиненість законодавства бракувало елементарної

юридичної визначеності, якості і прозорості нормативної бази. Тобто не було доступних і зрозумілих джерел інформації (тим паче зручних) про кожну послугу: умови та підстави надання, необхідні від особи документи, строки, оплату тощо. Тож інформація для споживачів (інформаційні картки), інформація для надавачів послуг (процедура проходження справи в технологічних картках) – була дійсно дуже необхідною, особливо для побудови інтегрованих офісів. Ця вимога навіть закріплена на рівні Закону «Про адміністративні послуги» (у ст. 8), і досі є корисною не лише для «суб'єктів звернення», але й для персоналу ЦНАП та СНАП.

Різними залученими до реформи суб'єктами брався до уваги й інший досвід, можливо десь унікальний та не згаданий у цьому дослідженні. Але визначальним був саме вплив досвіду країн названих вище.

Варто згадати ще одну країну, досвід якої вивчався, але був реалізований з іншим рівнем успішності, зокрема, Грузії. Досвід «Будників юстиції» теж був досить цікавим і багато політиків та фахової спільноти його сприймало і підтримувало. У ньому були й цікаві позитивні аспекти: досить високий рівень інтегрованості послуг, гарні умови обслуговування, та навіть «креативні» моделі надання послуг за типом «макдрайв» (отримувати послуги не виходячи з авто). Проте завжди будь-який досвід треба оцінювати зважено, розуміти його передумови, і можливі наслідки при некритичному запозиченні. Адже у грузинських «Будниках юстиції» була використана не децентралізована модель надання послуг (як в Україні в ОМС у питанні ЦНАП), а централізована (від державної влади), що може бути прийнятно для країни зі слабким місцевим самоврядування та невеликою територією і населенням. Також у цих офісах не було послуг соціального захисту, а виключно платні послуги. При цьому плата за адміністративні послуги була досить високою не лише для Грузії. Тобто це був комерціалізований підхід, коли були утворені комерційні установи для надання адміністративних послуг. Окремо варто пам'ятати про високу вартість інфраструктурної частини таких проектів (унікальні архітектурні рішення, висока вартість будівництва та обслуговування і т. ін.).

В Україні з подачі грузинських консультантів та політиків у 2014–2016 роках теж пробували впроваджувати грузинський досвід. Він проявляв себе і в окремих

дорогих будівельних проектах для ЦНАП через обласну владу (наприклад, у Полтаві). Також запроваджений за ініціативи цих консультантів досвід «акредитованих суб'єктів» у сфері державної реєстрації нерухомості та бізнесу у 2016–2019 роках мав наслідком рейдерство через використання цих суб'єктів, а також дорогі комерціалізовані проекти (як-от, КП «Готово» Київської обласної влади). Тому рішення щодо «акредитованих суб'єктів» у 2019 році було скасоване. Поодинокі приклади розбудови офісів за прикладом «Будинків юстиції» призводили до практики незаконних платежів з отримувачів послуг та все одно врешті їх фактичного банкрутства (так було з Центром обслуговування громадян при Одеській ОДА). Цей досвід треба пам'ятати та робити висновки, адже періодично нові політики, експерти, науковці повертаються до цих ідей. Тому треба враховувати і негативний досвід, вносити корективи у разі його запозичення. Адже в Україні, до прикладу, вже нині є ризик повторення проблеми «акредитованих суб'єктів» тільки на прикладі «сертифікованих інженерів-землевпорядників» у земельній сфері (див. підпункт 3 пункту 12 розділу VII Закону України «Про Державний земельний кадастр» (зі змінами згідно із Законом № 1423-IX від 28 квітня 2021 року) [251]).

У питанні зарубіжного досвіду у сфері адміністративних послуг також варто окремо згадати естонський досвід електронного урядування і його запозичення в Україні. Йдеться про допомогу естонських фахівців, проектів МТД, особливо Естонської академії електронного урядування. Варто особливо схвально відзначити систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», яка стала важливою частиною української цифрової трансформації. «Система Трембіта є одним із ключових елементів інфраструктури надання електронних послуг громадянам та бізнесу, який забезпечує зручний уніфікований доступ до даних державних реєстрів. Основу системи Трембіта становить удосконалена естонська платформа обміну даними X-ROAD, яка є фундаментом естонського цифрового суспільства» [287].

Підсумовуючи блок у частині адміністративних послуг, можна відзначити, що зарубіжний досвід у питанні виникнення і впровадження в Україні концепції

адміністративних послуг має дуже вагоме значення. Через те, що у 1990-і роки тематика публічних послуг була основним трендом у західних країнах, то й молода Українська держава знайомилася саме з цими ідеями та практикою, з новими тенденціями у публічному адмініструванні. Відтак ідея послуг активно реалізувалася в Україні, розвинулася у вітчизняному адміністративному праві. Досвід західних країн у питанні створення інтегрованих офісів, окремих виконавчих органів для надання послуг та навіть аутсорсингу – реалізовувалися з більшим або меншим успіхом і в нашій державі. При цьому навіть у питанні ЦНАП, де Україна досягла особливого прогресу, зарубіжний досвід використовувався комбіновано та з запозиченням різних його елементів у багатьох країнах. На нормативному рівні Україна пішла значно далі, за більшість відомого досвіду західних країн.

Практика запозичення різних ідей у питанні адміністративних послуг, їх реалізації підтвердила важливу вимогу, що при цьому перейманні, і визначенні прийнятності досвіду для перенесення, варто враховувати приналежність країни до певної сім'ї права, політичний режим країни, рівень політичної та правової культури, стан правової системи, розміри країни та кількість населення, інституційну та територіальну організацію публічної влади загалом, публічної адміністрації та вагу місцевого самоврядування у цій організації зокрема тощо.

Саме тому в Україні добре себе показала себе ідея утворення інтегрованих офісів, децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг. Водночас, в силу поточного рівня політичної і правової культури, стану правової системи питання аутсорсингу та залучення суб'єктів господарювання до надання адміністративних послуг виявили значні ризики.

Щодо іншої складової предмету дослідження – загальної адміністративної процедури, то тут теж зарубіжний, зокрема, європейський досвід став визначальним. Також особливим можна визнати внесок ФРН, як на рівні доктрини, так і практики. Крім того, вивчався і був широко врахований досвід Польщі, Нідерландів, Естонії, Латвії та інших країн. На рівні «європейських стандартів» також вивчалися і були взяті за орієнтири спочатку акти м'якого права Ради Європи, а згодом акти ЄС.

Тобто євроінтеграція, і організації-провідники у Європі – SIGMA та OECD, відігравали і відграють тут дуже вагому роль.

Вже згадувалося про особливий внесок у розробку Закону України «Про адміністративну процедуру» німецьких колег і діяльність Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (НФМПС). Залучення німецьких науковців та практиків відіграло надзвичайно важливу роль. Уже також відзначали допомогу німецьких фахівців НФМПС: проф. Отто Люхтергандта [168], д-р Бернгардта Шльоєра [428; 429]. Окремо варто відзначити українського науковця і представника НФМПС Г. В. Рижкова, який був активним розробником ЗАП.

Поняття та загалом концепція адміністративного акта, ключові принципи ЗАП, механізми відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, механізм примусового виконання адміністративних актів (попри те, що у ФРН це питання врегульовано в окремому законі) мають німецьке походження. Очевидно, що вони суттєво адаптовані та спрощені, що є багато власних, відмінних від підходів ФРН, українських рішень (як-от, поширення ЗАП на податковий сектор та інститут адміністративної відповідальності тощо). Але врахування доктринального джерела є дуже важливим. Можна також загалом відзначити, що німецька доктрина адміністративно-процедурного права відчутна не лише щодо країн-сусідів ФРН, але й мала суттєвий вплив на інші країни, зокрема східної Європи та навіть Азії (від Естонії та Латвії, до Грузії та Вірменії, Казахстану, Киргизстану та інших [354]). Також цей вплив є відчутним і в актах м’якого права РЄ, починаючи від Резолюції 1977 року про захист особи відносно актів адміністративних органів.

Окрім ФРН, Україні з розробкою ЗАП допомагали й інші країни та різні проекти міжнародної технічної допомоги від Європейського Союзу, Ради Європи, Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні та інші. З певного часу особливо активно включалися в підтримку роботи над ЗАП експерти Програми SIGMA (спільна ініціатива ЄС та ОЕСР). І знову варто відзначити особливу роль Проекту ЄС EU4PAR, у тому числі вже згаданих експертів зі Словенії Грегора Віранта, експертки з Латвії проф. Яутріте Брієде [61] та ін. Тож не лише досвід ЄС, але й власне досвід відповідних країн, також передавався українським розробникам ЗАП.

Вже згадувалися дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-процедурного регулювання, які були важливим джерелом інформації на початку розробки українського ЗАП. Це і порівняльно-правові дослідження, що стали у 1990-і роки доступними українською мовою, як-от, праця Ж. Зіллера [111]. Також це цікаві порівняльні дослідження в управлінській науці [20], неофіційні переклади зарубіжного законодавства, зібрані у дослідженні Центру політико-правових реформ 2003 року [18, с. 178–493]. Це публікації Німецького фонду міжнародного правового співробітництва [27; 28]. Також було багато матеріалів, що не були опубліковані, але теж використовувалися членами робочої групи з розробки ЗАП.

У межах підрозділу можна проілюструвати зі змістовного погляду, що у ньому є багато ідей, окремих механізмів чи норм, що запозичені з тієї чи іншої країни. З ФРН – саму доктрину адміністративного акта, і все що з ним пов'язано. З досвіду Нідерландів – це підходи до слухань та до адміністративного оскарження (зокрема, колегіальність розгляду скарг в адміністративному порядку та залучення громадськості, хоч і з високим рівень адаптації до українських умов). Також це окремі дуже конкретні норми і механізми, як-от, «спрощене представництво» (як у Австрії чи Польщі), або офіційне засвідчення документів та підписів (як у Естонії) тощо.

Водночас треба зважати і на іншу сторону зарубіжного досвіду. Іноді вже українські фахівці, зокрема практики, апелюють до зарубіжного досвіду як до еталонного мірила. Проте завжди треба враховувати вихідні умови різних країн, у тому числі в питанні організації публічної адміністрації, політичну та правову культуру, конституційні рамки тощо. Окремо варто враховувати вплив на кожну країну того, що називають «традицією», яка не завжди має раціональне пояснення.

Отже, якщо зробити дуже короткий огляд адміністративно-процедурного законодавства кількох країн Європи, які найбільше вплинули на Україну, на формування вітчизняної доктрини і відповідного законодавства, то це, на наш погляд, передусім ФРН, Австрія, Нідерланди, Польща, Естонія, Латвія.

Закон ФРН про адміністративну процедуру, що вступив в силу 1 січня 1977 року [103: 226] став цінним джерелом для українських розробників ЗАП та

інших фахівців. Цей Закон регулює адміністративну процедуру, «тобто діючу назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору. При цьому адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію (§ 35 Закону)» [18, с. 178]. Цей підхід запозичено і в Україні, за винятком (поки що) регулювання питань укладення публічно-правового договору.

Адміністративна процедура у ФРН проводиться за службовим обов'язком органу або за заявою особи. Український закон (ЗАП) також має цей розподіл, де «за службовим обов'язком» означено як «за ініціативою адміністративного органу» (статті 36 та 46 ЗАП).

Закон ФРН містить «формальну адміністративну процедуру» (§§ 63–70 Закону), в якій свідки зобов'язані давати показання, а експерти – експертні висновки (§ 65), обов'язково проводиться слухання, встановлені додаткові вимоги до форми та порядку оприлюднення адміністративного акта. Цікавою є норма, що перед поданням адміністративно-правового позову, предметом якого є прийнятий в рамках формальної адміністративної процедури адміністративний акт, не має потреби в перевірці в рамках попереднього провадження (§ 70). Це можна в майбутньому врахувати в Україні, що коли у справі було проведено слухання, то адміністративне оскарження навряд чи зможе змінити прийнятий адміністративний акт.

«Слухання» у законі ФРН передбачено у формальній процедурі, а також процедурі затвердження плану. Орган влади може винести рішення без проведення усного слухання, якщо заява за згодою всіх учасників задовольняється повністю; жодний учасник протягом встановленого для цього строку не висунув заперечення проти передбачених заходів; орган повідомив учасників про свій намір винести рішення без усного слухання, і жодний учасник протягом встановленого для цього строку не висунув заперечення проти цього; всі учасники відмовились від слухання; необхідно негайно прийняти рішення в зв'язку з небезпекою затягування справи

(ч. (2) § 67). Схожі правила також є у вітчизняному ЗАП, і вони аналогічні для справ із заслуховуванням (див.: ч. 2 ст. 63 та ч. 3 ст. 66 ЗАП).

«Чинність адміністративного акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає, починається з моменту, коли він проголошений цій особі» (ч. (1) § 43) [18, с. 209]. Тобто це досить «стандартний» підхід для різних країн і його також було впроваджено і в українському ЗАП (ст. 74 ЗАП).

Корисним став досвід ФРН щодо способів доведення акта до відома. Адміністративний акт проголошується особі, якій він призначений або права якої ним зачіпаються (ч. 1 § 41). «Письмовий адміністративний акт, який надіслано в межах країни поштою, через три дні після відправки вважається проголошеним, за винятком випадків, коли він не дійшов або дійшов пізніше; за наявності сумнівів орган влади повинен довести отримання адміністративного акта та час його отримання» (ч. 2 § 41) [18, с. 208-209]. Аналогічні правила є в українському ЗАП, включаючи відповідні презумпції доведення адміністративного акта до відома особи (ст. 75 ЗАП, і зокрема, її ч. 4).

Щодо адміністративного оскарження у ФРН, то «для формальних засобів правового захисту проти адміністративних актів діють Положення про адміністративні суди і прийняті для його виконання правові норми, якщо законом не буде передбачено інше; в іншому застосовуються положення закону про адміністративну процедуру» (§ 79) [18, с. 227]. Процедурі адміністративного оскарження (яка у ФРН називається «попереднє провадження», оскільки, за загальним правилом, подання скарги в адміністративному порядку є обов’язковою передумовою для звернення до суду) присвячені §§68-80b Положення про адміністративні суди [27, с. 136–141]. Заперечення в порядку попереднього провадження, за загальним правилом, має відкладальну дію (ці питання теж врегулюванні ч. 1 § 80 Положення про адміністративні суди). Український ЗАП, хоча і не має правила про обов’язкове адміністративне оскарження для звернення до суду, але містить аналогічні норми про зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта (ч. 4 ст. 83 ЗАП).

Дуже багато інших норм та механізмів в українському ЗАП є також німецького походження, зокрема, питання предметної та територіальної компетенції адміністративних органів, питання примусового виконання адміністративних актів, питання відкликання і визнання недійсними адміністративних актів, і навіть преамбули ЗАП.

Досвід Австрії не вивчався на рівні навчальних візитів, значної експертної залученості фахівців цієї країни для допомоги України. Проте на рівні самого Закону Австрії (Загальний закон про адміністративну процедуру 1991 року [100]) він був доступний та мав вплив. Це важливо відзначати ще й з тієї причини, що Австрія належить до піонерів запровадження загальної адміністративної процедури (один з перших законів у світі – 1925 року).

Предметом регулювання за ЗАП Австрії є «розгляд та вирішення адміністративних справ: за зверненнями особи; в порядку виконання службових обов'язків; а також в порядку адміністративного оскарження» [18, с. 181]. Тут також можна побачити схожість з підходами українського законодавця.

«Усні слухання в Австрії мають проводитися з залученням всіх відомих учасників, а також потрібних свідків і експертів, і, якщо вони пов'язані з оглядом, за можливості безпосередньо на місці, в інших випадках в місці знаходження органу або в місці, яке виявляється згідно з обставинами найдоцільнішим (ч. 1 § 40)» [18, с. 181]. Український ЗАП надає схожі можливості адміністративному органу (ч. 2 ст. 67 ЗАП).

«Якщо в адміністративних приписах не визначається інше, то рішення можуть видаватися як у письмовій, так і в усній формі (ч. 1 § 62). Закон Австрії вказує, що «орган повинен вирішувати якомога більше подань через роз'яснення і попередні інформативні розгляди, усно або телефоном» (ч. 1 § 18)» [18, с. 182]. Це дуже цікавий досвід, зважаючи, що в Україні і теоретики, і практики обережно ставляться до усної форми адміністративних актів.

В Австрії вирішення «повинні оформлюватись письмово, якщо це чітко закріплено приписами або цього вимагає сторона. Шляхом автоматизованої передачі даних або в інший технічно можливий спосіб письмово оформлені вирішення

можуть передаватися лише тоді, коли подання стороною подано в такий же спосіб і в орган не надходило конкретних заперечень щодо такого способу передачі» (ч. 3 § 18)» [18, с. 182]. Остання норма теж цікава, адже враховано, що не для усіх громадян електронна комунікація є зручним способом взаємодії.

Апеляція (тобто скарга в адміністративному порядку) має подаватися стороною протягом двох тижнів в орган, який видав рішення у першій інстанції. Останнє правило теж враховано та реалізовано в ЗАП України (абз. 2 ч. 1 ст. 82 ЗАП), хоча строк оскарження є значно довшим – 30 календарних днів. Перебіг строку починається для кожної сторони з доставки до неї письмового оформлення рішення, а у разі усного оголошення – з його моменту (ч. 5 § 63). І тут є досить універсальний підхід, що пов'язаний з доведенням акта до відома особи.

Окреме оскарження проти розпоряджень, що стосуються тільки процедури, в Австрії не допускається. Вони можуть оскаржуватися лише у зв'язку з рішенням, що розв'язує цю справу (ч. 2 § 63). В Україні також є дещо схожий підхід, адже розгляд скарг на процедурні рішення і дії є дуже обмежений, маючи лише кілька винятків з цього правила (див. частини 3 і 4 ст. 78 ЗАП).

Як і у ФРН та в Україні, в Австрії «вчасно подані апеляції мають дію відстрочення (ч. 1 § 64). Орган може виключити дію відстрочення, коли негайне виконання є в інтересах сторони або суспільного блага через можливе виникнення небезпеки при зволіканні. Винесення такого рішення за можливості має включатися у рішенні про основну справу (ч. 2 § 64)» [18, с. 182].

«Закон Австрії передбачає спеціальну процедуру для «великих проваджень». Зокрема, якщо в адміністративній справі або в об'єднаних адміністративних справах прийматимуть участь більше ніж 100 осіб, то орган може повідомити про заяву або заяви через едикт (ч. 1 § 44a.) Едикт повинен містити: предмет заяви та описання намірів; строк щонайменше у шість тижнів, впродовж якого до органу можуть бути подані заперечення … За загальним правилом, едикт оголошується друком в двох поширюваних на всій території Федерації щоденних газетах та в «Офіційному бюлетені до Віденської газети». Якщо про заяву оголошується через едикт, то наслідком цього є те, що особи втрачають їх положення як сторін, якщо вони

несвоєчасно подають до органу заперечення (ч. 1 § 44b)» [18, с. 181]. В найзагальніших рисах суттєві елементи проваджень з великою кількістю осіб, уже і на основі відповідної Рекомендації Ради Європи [310] є урегульовані у ст. 59 ЗАП.

Цікавим також є досвід Австрії в частині викликів і запрошень, хоча він активно обговорювався розробниками ЗАП, але поки не реалізований в Україні. В Австрії «орган має право викликати осіб, які мають місце проживання (місцезнаходження) у сфері його діяльності і присутність яких є необхідною. В процедурі у незалежних адміністративних сенатах допускається викликати також осіб, які мають місцезнаходження (місце проживання) за межами сфери діяльності незалежного адміністративного сенату (ч. 1 § 19). Якщо на заваді присутності не стоїть хвороба, немічність або інша обґрунтована перешкода, присутність за викликом має обов'язковий характер і для її виконання може бути застосовано затримання і примусове приведення (ч. 3 § 19)» [18, с. 181]. Україна поки не запозичувала таких інструментів, враховуючи наш рівень правової і політичної культури, можливі ризики.

Ці положення також показують, що український ЗАП, хоча має і багато спільного з законами вже означених країн, але містить і відмінне регулювання. Тобто вплив нашого рівня розвитку та інших чинників вже враховано і має завжди враховуватися у майбутньому.

Значний вплив на розвиток українського ЗАП мав досвід Нідерландів. Цей досвід вивчався і державними службовцями (під час стажувань в рамках певних програм ЄС, як-от TACIS), та науковцями шляхом вивчення Акта з загального адміністративного права [32] (набрав чинності 1 січня 1994 року).

Цей законодавчий акт у Нідерландах регулює відносини щодо: видання індивідуальних адміністративних актів («розпоряджень»), у тому числі за заявою особи; оскарження розпоряджень в адміністративному порядку шляхом подання «заперечення» та «адміністративної апеляції»; оскарження розпоряджень в судовому порядку (такий підхід з судово-процесуальною частиною, як відомо, є у кількох країнах Європи, хоча це менш поширена практика). «Крім того, Актом з загального адміністративного права регулюються: відносини щодо здійснення

контролю за виконанням законодавства (статті 5:11–5:20); порядок вжиття «примусових заходів», тобто фізичних заходів, які застосовуються адміністративним органом або від його імені, і спрямовані проти діяльності (бездіяльності), яка перешкоджає виконанню обов'язків, встановлених статутною нормою або згідно з нею (статті 5:21–5:31); деякі загальні питання здійснення повноважень адміністративними органами, зокрема, щодо надання органам влади права видавати розпорядження від імені адміністративного органу («мандат», див. статті 10:1–1-10:12) та щодо делегування повноважень (статті 10:13–10:20)» [18, с. 183].

Цікаво, що робота над Актом з загального адміністративного права Нідерландів тривала ще й у 2000-і роки, і його поступово доповнювали новими нормами та навіть цілими розділами. Це досить оригінальний підхід законодавця, коли нормативний акт ухвалюється та впроваджується частинами.

Акт з загального адміністративного права Нідерландів передбачає і досить детальні процедури в межах підготовки розпоряджень. «Зокрема, існує так звана «публічна підготовча процедура» (див.: Підрозділ 3.4), яка передбачає обов'язок адміністративного органу робити повідомлення про заяву чи про проект через газету, можливість ознайомлення з матеріалами справи (заявою, проектом розпорядження тощо) заінтересованих осіб та висловлення своєї точки зору, а також «розширена публічна підготовча процедура» (див.: Підрозділ 3.5), яка передбачає участь у вирішенні справи інших адміністративних органів» [18, с. 183].

Процедура слухання спеціально передбачена при розгляді заперечень (статті 7:2–7:8) і при розгляді адміністративних апеляцій (статті 7:16–7:23).

Як і у ФРН чи Австрії, а тепер і в Україні, «розпорядження не набуває чинності раніше, ніж його буде оприлюднено (стаття 3:40). Розпорядження, що стосуються однієї чи декількох зацікавлених сторін, оприлюднюються шляхом надсилання чи видачі таким особам, у тому числі і заявникові (ч. 1 ст. 3:41). Розпорядження, які стосуються більше ніж однієї чи декількох зацікавлених сторін, оприлюднюються шляхом повідомлення розпорядження або його змісту в

офіційному виданні органу влади, газеті чи оголошенні або у будь-який інший зручний спосіб (див.: ч. 1 ст. 3:42)» [18, с. 184].

«Акт з загального адміністративного права передбачає два механізми адміністративного оскарження, зокрема: подання «заперечення» – вимоги проти розпорядження від (до) того адміністративного органу, який видав розпорядження; подання «адміністративної апеляції» - вимоги проти розпорядження від (до) іншого адміністративного органу, ніж той, що видавав розпорядження» [18, с. 184]. Українська робоча група з розробки ЗАП розглядала цей підхід, у тому числі за пропозицією експертів Програми SIGMA, але його не було прийнято саме у такому вигляді. Тобто ЗАП не має механізму «заперечення» до органу, що прийняв адміністративний акт. Українські фахівці вважали, що це може нести корупційні ризики, коли орган, що вирішив справу самостійно переглядатиме її за новим зверненням особи. Але певною модифікацією цієї ідеї у ЗАП є правило, що подати скаргу можна до того ж самого органу, проте лише у разі, коли немає вищого адміністративного органу, і цей орган утворив комісію з розгляду скарг (див. ч. 3 ст. 79 ЗАП). Таким чином досягається більший рівень прозорості.

Досвід Нідерландів відчутно вплинув на український ЗАП у частині врегулювання механізму «комісій з розгляду скарг» в адміністративному порядку. «Акт з загального адміністративного права передбачає можливість створення так званих «дорадчих комітетів» для розгляду заперечень (ст. 7:13). Дорадчий комітет має складатися з голови і принаймні двох членів, при цьому голова комітету не повинен входити до складу або бути службовцем чи відповідальною особою перед адміністративним органом. Комітет провадить слухання. Висновок комітету викладається у письмовій формі і включає в себе звіт про слухання. Якщо рішення щодо заперечення відрізняється від висновку комітету, причини того, чому висновок не було взято до уваги, викладаються у рішенні, а висновок надсилається разом із рішенням. Можливість створення «дорадчого комітету» передбачена і в процедурі розгляду адміністративних апеляцій (див., зокрема, ч. 2 ст. 7:19)» [18, с. 184]. Цей досвід був запозичений і до українського ЗАП у врегулюванні статусу комісій з розгляду скарг (частини 2 та 3 ст. 79).

В Акті Нідерландів є й інші норми, які виглядають перспективними для України та на певних етапах пропонувалися розробниками. Передусім, це підрозділ 5.2 (статті 5:11–5:20) «Нагляд за дотриманням» [32, с. 282–283] (тобто – йдеться про інспекційні провадження), до якого варто буде повернутися в майбутньому.

Ще однією країною досвід якої широко вивчався і використовувався Україною є Польща. Кодекс адміністративного провадження (далі – КАП) від 14 червня 1960 року (зі змінами та доповненнями) [123] був одним з нормативних актів, який також аналізувався і окремі підходи запозичувалися Україною.

КАП регулює провадження (ст. 1): «1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також в інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або за домовленістю вирішувати справи зазначені у пункті 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації, і між органами та суб'єктами, зазначеними у пункті 2; 4) у справах видачі довідок» [18, с. 185]. Попри іншу нормативну техніку, можна сказати, що у цій частині український ЗАП має такий же предмет регулювання.

КАП, крім того, регулює провадження у справах скарг і пропозицій у державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій (ст. 2). Тут можемо відзначити ту особливість, що в Україні для розгляду пропозицій використовувався і надалі планується використовуватися окремий Закон (в новій запропонованій редакції з назвою «Про звернення» [267]).

«Орган публічної адміністрації здійснює в ході провадження *розгляд* (тут більше у значенні «слухання». – *В. Т.)* у кожному випадку, коли це гарантує прискорення або спрощення провадження або досягнення виховної мети або коли цього вимагає припис права (§ 1 ст. 89). Орган повинен провадити розгляд, коли виникає потреба узгодження інтересів сторін, а також коли це потрібно для

з’ясування справи при участі свідків або експертів або шляхом огляду (§ 2 ст. 89)» [18, с. 185]. Подібні норми є в українському ЗАП (ст. 66).

«Орган публічної адміністрації може викликати осіб для участі у вживаних заходах і для надання пояснень або особистого визнання, якщо це необхідно для розв’язання справи або для виконання офіційних дій (§ 1 ст. 50). Особиста явка викликаного є обов’язковою лише у межах гміни або міста, де він мешкає або перебуває. Обов’язок особистої явки стосується також викликаного, який мешкає або перебуває в сусідній гміні або місті (§§ 1 та 2 ст. 51). Якщо хто-небудь, будучи зобов’язаний до особистої явки (ст. 51), всупереч правомірному виклику на з’явився без обґрунтованої причини як свідок або експерт або безпідставно відмовився від дачі показань, подачі думки, пред’явлення предмету огляду або участі в іншій офіційній дії органом провадження може бути накладено штраф (§ 1 ст. 88)» [18, с. 185]. У цій частині український ЗАП, адміністративні органи ще мають потенціал до посилення.

«На рішення по суті, за загальним правилом, може бути подано апеляцію, а на процедурні рішення (оформлені постановою) – скаргу («оскарження»). На рішення видане в першій інстанції апеляція може бути подана стороною лише до однієї інстанції (§ 1 ст. 127). Компетентним для розгляду апеляції є орган публічної адміністрації вищого ступеня, якщо законом не передбачений інший апеляційний орган (§ 2 ст. 127)» [18, с. 186]. Останні дві норми фактично знайшли своє відображення й в українському ЗАП (ч. 6 ст. 78 і абз. 1 ч. 1 ст. 79). Розмежування на рівні назви процедурних скарг і скарг на адміністративний акт може бути надалі цікавою ідеєю для України, оскільки це притаманно досить багатьом країнам.

На рішення, видане в першій інстанції міністром або самоврядною апеляційною колегією, апеляція не подається, однак незадоволена рішенням сторона може звернутися до цього ж органу з пропозицією про повторний розгляд справи; до такої пропозиції застосовуються відповідним чином приписи, що стосуються апеляції на рішення (§ 3 ст. 127). Дещо схожий підхід запропонований і в українському ЗАП, коли суб’єктом розгляду скарги в адміністративному порядку може бути той самий адміністративний орган, якщо не має вищого

адміністративного органу, але при цьому має бути утворено комісію з розгляду скарг (ч. 3 ст. 79 ЗАП).

У польському досвіді, «до збігу строку для внесення апеляції рішення не підлягає виконанню (§ 1 ст. 130), а своєчасне внесення апеляції затримує виконання рішення (§ 2 ст. 130), крім випадків, коли рішенню надано режиму негайного виконання або рішення підлягає невідкладному виконанню за законом (§ 3 ст. 130). Але і в останніх випадках апеляційний орган може в обґрунтованих випадках призупиняти негайне виконання рішення (ст. 135). Ці ідеї теж опрацьовувалися, але інший підхід втілено в українському ЗАП, адже оскарження і відповідне клопотання, за загальним правилом, зупиняють дію адміністративного акта, а винятки мають бути у законі (ч. 4 ст. 83)» [18, с. 186].

КАП «передбачає наявність «самоврядних апеляційних колегій», які розглядають апеляції на рішення органів місцевого самоврядування. До складу самоврядних апеляційних колегій входять штатні члени (працюють за трудовим договором, при цьому відбираються лише з числа осіб, які мають вищу освіту у галузі права або публічної адміністрації) та позаштатні члени (отримають винагороду залежно від кількості підготовлених ними до вирішення справ)» [18, с. 187]. Тут теж видно, що є певна схожість до ЗАП, адже комісії з розгляду скарг можуть включати до третини від свого складу не лише посадових осіб адміністративного органу, але й представників інститутів громадянського суспільства (ч. 2 ст. 79 ЗАП).

Ще одна група країн, досвід яких вивчався і вплинув на український ЗАП є країни Балтії, особливо, Естонія та Латвія. По-перше, ці країни також запозичили німецьку доктрину адміністративного акта та загальної адміністративної процедури. По-друге, за нормативною технікою, структурою та стилем, закони цих країн (як і український) значно відрізняються від німецького. Тож Україна спиралася вже на цей «адаптований» досвід. Дуже цінним джерелом став і аналог Коментаря до ЗАП Естонії [318], а також консультації науковців і практиків з цих країн (зокрема, Анно Аедмаа, Іво Пілвінга з Естонії), та особливо проф. Яутріте Брієде з Латвії.

В Естонії Закон про адміністративну процедуру [102] «регулює діяльність адміністративних органів: при виданні постанов, адміністративних актів, а також при вчиненні заходів або укладенні публічно-правових договорів (ч. 1 ст. 2 Закону). При цьому адміністративним актом є наказ, рішення, розпорядження, директива чи інший правовий акт, виданий адміністративним органом при виконанні адміністративних функцій у публічно-правових відносинах для регулювання окремого випадку і спрямований на створення, зміну чи припинення прав і обов'язків осіб (ч. 1 ст. 51 Закону)» [18, с. 188]. Тут теж можемо констатувати переважно німецький досвід (за виключенням питання «постанов»). Поки український ЗАП не містить відповідного регулювання щодо адміністративних договорів, а також в принципі не стосується питання постанов (тобто врегулювання невизначеного кола випадків – що загалом є нетиповим для адміністративно-процедурних законів).

В Естонії «справа повинна слухатися на засіданні при наявності у сторін протилежних інтересів, якщо це не викликає зайве затягування провадження; у випадках, передбачених законом чи постановою; у випадках, коли, за рішенням адміністративного органу, це необхідно для швидкого і правильного вирішення справи (ч. 1 ст. 45)» [18, с. 188-189]. Тут ще раз можна відзначити певну схожість і з підходом ЗАП (частини 1 та 2 ст. 66 ЗАП), хоча для окремих практиків і науковців слухання спочатку оцінювалося як механізм, що ускладнює та уповільнює розгляд і вирішення справи.

«Адміністративний орган вправі викликати учасників провадження, свідків, експертів чи перекладачів (ч. 1 ст. 17). Особа зобов’язана з’явитися за викликом адміністративного органу в місце і час, зазначені у виклику (ч. 1 ст. 42). У випадку неявки учасника провадження без поважної причини на здійснення процедурної дії адміністративний орган розглядає справу без нього (ч. 3 ст. 42)» [18, с. 189]. У цьому питанні українські розробники ЗАП і законодавець обрали схожий підхід щодо впливу неявки особи (ч. 4 ст. 32 ЗАП), хоча не запозичували ч. 4 ст. 42 естонського закону, яка теж є цікавою на перспективу, адже спрямована на ефективність (у випаду неявки без поважної причини заявника адміністративний

орган може залишити заяву без розгляду і припинити адміністративне провадження).

Адміністративний акт вступає в силу «з моменту доведення його до відома чи доставки адресату, якщо в адміністративному акті не передбачений більш пізній строк вступу в силу. Адміністративний акт, який опубліковано, вступає в силу на десятий день після опублікування, якщо інше не передбачається законом (ч. 1 ст. 61)» [18, с. 189]. Аналогічна норма викладена у ст. 74 ЗАП, але більш вдалим є акцент естонського закону саме на «пізніший строк» (на відміну від українського ЗАП – «інший строк», що іноді приводить до хибного тлумачення).

З досвіду Естонії в український ЗАП запозичено правило мовчазної згоди при отриманні погоджень та висновків (ч. 2 ст. 16).

Були в зарубіжному досвіді інші норми, що викликали інтерес в українських розробників, але поки не реалізовані в ЗАП. Це, до прикладу, стосується питання ініціативного збирання погоджень і висновків особою, яка бажає прискорити провадження (як у ч. 1 ст. 16 Закону Естонії), вимоги щодо обов'язкової явки за викликом запрошених учасників провадження та осіб, які сприяють розгляду справи та навіть приведення останніх у певних випадках до Присяги (притаманно багатьом країнам), вже згаданий механізм «заперечення» (оскарження до того ж органу, що прийняв адміністративний акт), необмежена можливість застосування та підвищення грошового стягнення як заходу примусу при виконанні адміністративного акта (як у ФРН), обов'язковість адміністративного оскарження як умови звернення до суду (притаманно практично усім країнам Європи). Проте для більшості з цих норм та ідей потрібен більший рівень правової і політичної культури, а відтак до їх втілення ще варто буде повернутися Україні у майбутньому.

У цьому підрозділі роботи не аналізуємо докладно акти Ради Європи, оскільки вони загалом досить добре відомі українським фахівцям, є широко доступні і досить детально висвітлені у літературі. Лише вкотре нагадаємо перелік основних з них: Резолюція (77)31 про захист особи відносно актів адміністративних органів 1977 року [305]; Рекомендація (80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами 1980 року [309]; Рекомендація (87)16 щодо

адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб 1987 року [310]; Рекомендація (2003)16 про виконання адміністративних рішень та судових рішень в галузі адміністративного права 2003 року; Рекомендація (2007)7 щодо належного адміністрування 2007 року [307] та ін. Також у попередньому підрозділі роботи вже було присвячено увагу ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС.

Загалом можемо підсумувати, що Україна дуже багато запозичила у питанні загальної адміністративної процедури із зарубіжного досвіду. Це могли бути цілі доктрини (як-от, доктрина адміністративного акта), окремі механізми чи окремі норми. Враховуючи, що і сам зарубіжний досвід є дуже різним, то Україна обирала з поміж цих рішень та країн ті, які українськими фахівцями визначалися найбільш відповідними для нашої країни, отримали підтримку Уряду та законодавця.

Врешті маємо визначити, що найважливіші підходи до загальної адміністративної процедури, притаманні для усіх країн, знайшли своє відображення в актах Ради Європи, починаючи від Резолюції 1977 року. Згодом ці ж стандарти почали переходити до актів ЄС, і зокрема, наразі основний стандарт загальної адміністративної процедури зафіксований у ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС. Вони наразі полягають у праві особі бути вислуханою у разі загрози прийняття негативного рішення, праві доступу до матеріалів справи, обов’язку адміністративного органу мотивувати свої негативні адміністративні акти та зазначати порядок їх оскарження. Ці правила є властивими усім країнам західної політичної і правової культури, а з набранням чинності ЗАП – і Україні.

Досвід, його походження, причини певних рішень і підходів у зарубіжній практиці є дуже важливими для можливого запозичення, для розуміння глибини та можливих наслідків, для потреб в адаптації чи навіть відмови від запозичення.

У частині загальної адміністративної процедури Україна була і залишається під впливом німецької доктрини адміністративного акта та адміністративної процедури. Таке становище притаманне для адміністративно-процедурного законодавства багатьох країн. Запозиченими є багато окремих норм та механізмів, включаючи питання предметної і територіальної компетенції, вимог до адміністративного акта, примусового виконання адміністративних актів,

відкликання та визнання недійсними адміністративних актів. Багато ідей та механізмів ЗАП запозичені із досвіду таких країн як Австрія, Нідерланди, Естонія, Польща та ін. Зокрема, це стосується регулювання отримання погоджень та висновків; проведення слухань; правил чинності та доведення адміністративного акта до відома особи; адміністративного оскарження, включаючи колегіальний розгляд скарг, залучення громадськості; зупинення дії оскаржуваного акта тощо.

Водночас понад 23-річний період розробки ЗАП дозволив збалансовано підійти до запозичення зарубіжного досвіду. Український ЗАП має високий рівень адаптації до українського рівня розвитку науки, викликів практики. Наявність доступу до зарубіжного досвіду була і залишається неоціненною, адже наша країна не мала відповідної традиції (за винятком обмеженого досвіду, на який влучно звертає увагу А. М. Школик, щодо тих земель, які були у складі Австрії, Польщі, Чехословаччини до Другої світової війни і де «діяли найякісніші (на свій час) у світовому вимірі норми адміністративного права» [420, с. 33]), і є однією з останніх країн Європи, що ухвалила такий закон. Тож зарубіжний досвід, його вивчення, допомога зарубіжних експертів та міжнародних організацій залишаються дуже важливим і корисним ресурсом для України у питанні впровадження загальної адміністративної процедури.

Також аналіз зарубіжного досвіду вказує на значну кількість ідей, які ще мають потенціал для реалізації в майбутньому і в Україні, як-от, питання обов’язковості адміністративного оскарження як умови звернення до суду; застосування заходів впливу до учасників провадження та свідків; необмеженого повторного застосування грошового стягнення при примусовому виконанні адміністративного акта, врегулювання у ЗАП питання адміністративних договорів, окремого врегулювання у ЗАП інспекційних проваджень тощо.

Висновки до Розділу 1

1. Питання сучасної адміністративно-правової доктрини та практики правового регулювання відносин держави з приватними особами в Україні, знайшли

своє відображення передусім у двох нових для нашої країни адміністративно-правових інститутах: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. Перший з них вже істотно змінив зміст адміністративного законодавства, доктрину адміністративного права, характер діяльності публічної адміністрації України. Потенціал другого ще тільки розкривається, проте буде дуже вагомим для адміністративного права сучасної України, адже впливає практично на усі сектори публічного адміністрування, інші інститути адміністративного права, що стосуються відносин публічної адміністрації з приватними особами.

З понад 30-річного досвіду розвитку адміністративного права сучасної України можна визначити окремі ціннісні та інші ключові чинники, що найбільше вплинули на оновлення правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами та загалом на адміністративне право.

На першому місці сам факт незалежності України, що визначив потребу розбудови власної системи урядування. Нерозривно цей факт треба розглядати з обранням Україною демократичного шляху розвитку.

Особливим для адміністративного права чинником, що кардинально влипнув на його оновлення загалом, та відносини «публічна адміністрація – особа» зокрема, стала ідея людиноцентризму. Права людини і людина як головна цінність, це ті фактори, що спонукали українських адміністративістів до пошуку та визначення нової ролі держави у відносинах з громадянами. Адже демократична держава не керує громадянами, а підпорядкована суспільству, і через збалансовані правові інструменти здійснюється регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Ці обставини пояснюють той «перекіс», що замість загальної адміністративної процедури в Україні спочатку розвинулася і реалізувалася ідея адміністративних послуг. Політики, службовці, інші практики, науковці реагували на запит суспільства з потребою відчутно змінити характер держави з «чужої», каральної на сервісну, приязну до громадян і бізнесу. Тому гуманізація (олюднення) держави значною мірою відбувалося завдяки розвитку інституту адміністративних послуг.

Інший чинник та цілий напрям державної політики – європеїзація (передусім, як впровадження цінностей, принципів і правил ЄС у вітчизняну правову систему, в організацію і діяльність держави), курс на європейську інтеграцію більшою мірою пов'язаний з розвитком і впровадженням загальної адміністративної процедури. Курс України на членство в ЄС стали щоденним завданням для практиків та науковців. Сьогодні це також питання безпеки нашої держави, адже євроатлантичний вибір легше забезпечити державі, що є членом ЄС, відповідає стандартам демократії, верховенства права, належного урядування.

Отже, самі ці чинники: незалежність України та її демократичний шлях розвитку, людиноцентризм, а також європеїзація обумовили формування оновленої доктрини адміністративного права загалом, та її частини, що стосується правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Центральним елементом цього регулювання є людина, її гідність, права, потреби. Держава для людини – це головна ідея правового регулювання, діяльності публічної адміністрації.

Також вагомий вплив на доктрину і практику правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами мають і такі чинники як: децентралізація публічної влади (запровадження місцевого самоврядування, утворення спроможних громад, надання їм додаткових повноважень); розвиток приватної власності та ринкової економіки (що зумовило потребу захисту бізнесу від свавілля органів влади); а віднедавна – цифровізація. Особливе місце займає вплив безпекового чинника, зумовленого вторгненням рф, та потребою реагування на цей виклик у питаннях організації публічної адміністрації, регулювання її відносин з приватними особами.

2. Україна вже має дуже вагомі здобутки у сфері адміністративних послуг на теоретичному і практичному рівнях. Інститут адміністративних послуг добре розвинений в науці адміністративного права. Ідея адміністративних послуг в Україні вийшла за межі документів політики, стала частиною адміністративного законодавства, невід'ємною складовою діяльності публічної адміністрації.

Фактично це нова якість адміністративного права та один з найбільш яскравих проявів людиноцентризму в адміністративному праві.

Основні напрями розвитку у сфері адміністративних послуг підтвердили свою актуальність та успішність: інтегровані офіси (ЦНАП) з широким переліком базових послуг та іншими клієнтоорієнтованими вимогами; децентралізація, цифровізація тощо. Фізичні офіси надання адміністративних послуг стали актуальним каналом обслуговування, особливо щодо базових адміністративних послуг, і для забезпечення належної територіальної доступності послуг. Пов'язаним напрямом державної політики та правового регулювання є децентралізація, тобто делегування повноважень з надання адміністративних послуг до компетенції ОМС.

Цифровізація публічного адміністрування в Україна також стала успішним напрямом розвитку. Але у цій частині важливо зважати на правові аспекти, не допускати цифрової дискримінації. Потрібно забезпечувати доступність послуг для усіх категорій громадян і бізнесу, різними каналами.

У цілому для публічної адміністрації та адміністративного права інститут адміністративних послуг виявився корисним в Україні – для його гуманізації (олюднення), для практичного втілення ідеї людиноцентризму. Цей інститут сприйнятий українською науковою спільнотою, інтегрований у науковий дискурс та освітній процес. Адміністративне право України об'єктивно потребувало відповідних ідей, а практика – їх реалізації.

3. Також необхідно відзначити вагомий прогрес у розвитку інституту загальної адміністративної процедури, зокрема завдяки процесу розробки та ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру». ЗАП вже має вагомі наслідки для європеїзації українського адміністративного права. Подолавши майже 24-річний шлях від ідеї до ухвалення ЗАП та набрання ним чинності, наразі видно значний розвиток цієї галузі права.

ЗАП ввів в українське законодавство термінологію адміністративного права, якою послуговуються у багатьох країнах ЄС та власне законодавстві ЄС, зокрема, категорії «адміністративний акт», «адміністративний орган», «публічна адміністрація» тощо, що полегшує комунікацію і порозуміння. Ці та інші категорії

також стимулюють науковий дискурс та спрямовують науку до підтримки впровадження загальної адміністративної процедури в практиці.

Нині ЗАП виступає самостійним чинником для переосмислення і зміни фундаментальних інститутів адміністративного права та актів вітчизняного законодавства. Це стосується законодавства про звернення, про адміністративні правопорушення, секторального законодавства, інститутів адміністративного оскарження та адміністративної відповідальності тощо.

На шляху впровадження ЗАП Україні важливо дотримуватися фундаменту, що закладений в актах м'якого права Ради Європи, та в актах ЄС. Принципово важливо залишаться у рамках ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС для усіх секторів публічного адміністрування. Необхідно забезпечити «стандарти», що захищають приватну особу від свавілля публічної адміністрації, збалансовують приватні та публічні інтереси, гарантують право на належне публічне адміністрування.

4. У зв'язку з таким кардинальним оновленням адміністративного права, його частини, що стосується правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, вважливо враховувати історію розробки відповідних інститутів права та законодавства, їх вихідні начала і концепції, у тому числі для тлумачення і застосування, а також для майбутнього розвитку.

У частині виникнення і впровадження в Україні ідеї адміністративних послуг запозичення зарубіжного досвіду мало визначальне значення. Україна знайомилася з з новими тенденціями у публічному адмініструванні. Ідея послуг особливо активно проростала у вітчизняному адміністративному праві. Фактично це була одна із центральних ідей спочатку у теоретичному плані та на політичному рівні, а згодом і в практичному та нормативному вимірах, що врешті досить успішно реалізована.

Досвід інших країн у питанні створення інтегрованих офісів, окремих виконавчих органів для надання послуг, децентралізації врешті реалізовувалися з більшим або меншим успіхом і в нашій державі. При цьому навіть у питанні ЦНАП, де Україна досягла особливого прогресу, зарубіжний досвід використовувався комбіновано та з запозиченням в інших країн різних елементів такого досвіду. На

нормативному рівні Україна пішла значно далі за більшість відомого досвіду західних країн та навіть розробила та ухвалила відповідне «рамкове» законодавство.

При цьому запозичення окремих ідей у питанні адмінпослуг і не тільки, їх реалізація підтвердили важливу умову, що при запозиченні досвіду, і визначенні його прийнятності треба враховувати приналежність країни до певної сім'ї права, політичний режим країни, рівень політичної та правової культури, стан правової системи, розміри країни та кількість населення, інституційну та територіальну організацію публічної влади загалом, публічної адміністрації та вагу місцевого самоврядування у цій організації зокрема тощо. Досвід, його походження, причини певних рішень і підходів у зарубіжній практиці є важливими для розуміння можливих наслідків запозичення, потреб в адаптації чи навіть прийнятності запозичення.

Саме тому в Україні добре реалізувалася ідея утворення інтегрованих офісів (ЦНАП), децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг. Водночас, ймовірно і в силу поточного рівня політичної і правової культури, стану правової системи питання аутсорсингу та залучення суб'єктів господарювання до надання адміністративних послуг виявили значні ризики.

Україна також дуже багато перейняла у питанні загальної адміністративної процедури із зарубіжного досвіду, фактично розвивала відповідний інститут на основі зарубіжного досвіду. Це могли бути цілі доктрини, інститути, механізми чи окремі норми. Зокрема, у частині загальної адміністративної процедури Україна була і залишається під впливом німецької доктрини адміністративного акта та адміністративної процедури. Таке становище притаманне для адміністративно-процедурного права багатьох інших країн. Окремі ідеї та механізми ЗАП запозичені також із досвіду таких країн як Австрія, Нідерланди, Естонія, Польща та ін. Водночас понад 23-річний період розробки ЗАП дозволив збалансовано підійти до запозичення зарубіжного досвіду. Український ЗАП має високий рівень адаптації до українського рівня розвитку науки, викликів практики.

Найважливіші підходи до загальної адміністративної процедури, притаманні для країн ЄС, знайшли своє відображення спочатку в актах Ради Європи, починаючи

від Резолюції (77)31 1977 року. Згодом ці принципи і правила почали переходити до актів ЄС, і наразі основний стандарт загальної адміністративної процедури зафіксований у ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС. Вони полягають у праві особі бути вислуханою у разі загрози прийняття негативного рішення, праві доступу до матеріалів справи, обов'язку адміністративного органу мотивувати свої негативні адміністративні акти. Ці норми і положення притаманні усім країнам західної політичної і правової культури, а з 2023 року й Україні.

Наявність доступу до зарубіжного досвіду була і залишається дуже цінною, адже наша країна майже не мала відповідної традиції, і є однією з останніх країн Європи, що ухвалила такий закон. Тож зарубіжний досвід, його вивчення, допомога зарубіжних експертів та міжнародних організацій залишаються важливим ресурсом для України у питанні подальшого впровадження загальної адміністративної процедури.

РОЗДІЛ 2
РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ У СУЧАСНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ТА ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

2.1 Базові категорії адміністративного права

Розвиток держави і суспільства, юридичної науки в Україні загалом та адміністративного права зокрема, протягом останніх 30 років характеризується значним збагаченням понятійного апарату, новою термінологією. В більшості випадків нові терміни є необхідними, оскільки виникають нові відносини, нові правові інститути. Хоча іноді запозичені терміни вводяться і вживаються досить довільно, що не є прийнятним для права. На потребу зваженого запозичення та коректного вживання термінології послідовно звертає увагу О. Ф. Андрійко [38] та інші науковці. Відтак, треба звернути особливу увагу на застосування таких ключових для адміністративного права категорій як «державне управління», «публічне управління», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». З двома останніми категоріями пов’язана принципова модернізація та європеїзація вітчизняного адміністративного права.

Окремої ваги також заслуговують такі категорії як «урядування», «публічне урядування» та інші похідні конструкції, хоча їх поширення саме в українській юридичній мові галузі адміністративного права (офіційній, науковій, навчальній) поки дуже обмежене. Але у контексті євроінтеграції часто йдеться про таку мету-тріаду – як «демократія, верховенство права (панування права / правовладдя) та *належне урядування / належна адміністрація*». Відтак є практична потреба з’ясовувати обсяг цих понять, формувати їх належне розуміння та коректне застосування.

Від перших років відновлення незалежності України категорія «державне управління» залишалася базовою для адміністративного права. Це можна пояснити

тим, що в радянський період етатизація усіх сфер суспільного життя, тотальна державна власність на всі ресурси і засоби, робила категорію «державне управління» методологічно цілком коректною для означення домінуючого характеру відносин між державою (владою) і суспільством загалом та з окремими громадянами. Державне управління пронизувало усі сфери суспільного життя та життя кожної окремої людини, включаючи на той час економіку («народне господарство»), гуманітарно-культурну сферу тощо. Планування виробництва і планування споживання, формування усіх зв'язків між підприємствами, які належали до сфери управління тих чи інших міністерств та відомств, регулювання розселення громадян (через інститут «прописки») і т. ін. – за все відповідала держава і все визначала держава.

З відновленням незалежності провідні адміністративісти продовжували використовувати цю категорію («державне управління»). Первинно її і надалі визначали як «вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень … Об'єкти управління – сфери і галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави …» [5]. Тобто ця категорія і далі визначалися передусім через таку конструкцію як «організуючий вплив держави».

Намагаючись надати цьому терміну нового змісту, так і часом виходячи на пропозиції оновлення категоріального апарату, найчастіше «державне управління» порівнювалося з «виконавчою владою» (цей підхід досі притаманний багатьом дослідникам). Зокрема, у 1999 році В. Б. Авер'янов писав, що «природа виконавчої влади, що зумовлена її призначенням – виконанням законів та інших правових актів – підтверджує принципову єдність процесу реалізації цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Ця обставина дозволяє теоретично стверджувати, що виконавча влада і державне управління є органічно пов'язаними сторонами єдиного явища, яке заведено позначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави» [13]. З цим визначенням і підходом на

той час складно було не погодитися. Але поява інших видів публічної влади, саме слово «управління» у контексті відносин держави з приватними особами чи сферами суспільних відносин (де навіть в економіці починала домінувати приватна власність), об'єктивували потребу подальшого оновлення термінологічного апарату.

Вже у цій науковій доповіді вчений в іншому її підрозділі разом з О. Ф. Андрійко та І. П. Голосніченком звертають увагу, що «ще одна суттєва риса нового погляду на зміст предмета адміністративного права полягає у включенні до цього змісту суспільних відносин, що складаються у сфері управління в межах реалізації не лише державної, а в цілому публічної влади, складовими частинами якої є державна влада і місцеве самоврядування» [17, с. 11–12]. Тобто стає очевидним, що не лише державною владою обмежується владна діяльність.

2003 року В. Б. Авер'янов знову звертаючись до питання однорідності функції виконавчої влади з виконавськими функціями місцевого самоврядування резюмує, що «цей факт може слугувати концептуальною основою для легалізації в науковому обігу понять «публічне управління» і «публічна адміністрація …» [9, с. 16]. В іншому підрозділі цієї праці 2003 року, аналізуючи що є об'єктивним критерієм виокремлення суспільних відносин. що складають предмет адміністративного права вчений пише: «таким критерієм правильно вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – тобто такого, в якому уособлюється так звана «*публічна адміністрація*» – у вигляді або державних органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування» [16, с. 28]. І з цим підходом варто погодитися, адже дійсно адміністративне право – це галузь права, що регулює організацію самої публічної адміністрації та відносини публічної адміністрації з приватними особами. При цьому названі й основні суб'єкти публічної адміністрації.

Таким чином, хоча категорія «державне управління» теж має право на подальше використання, але об'єктивно обсяг цієї категорії в сучасній Україні, де є принцип розподілу влади, приватна власність та ринкова економіка, місцеве самоврядування і т. ін. очевидно зменшився, адже ні громадяни (загалом фізичні особи), ні приватні суб'єкти господарювання вже не можуть вважатися «об'єктами»

(та й «підпорядкованими суб'єктами»), якими держава управляє. Самі відносини у економічній сфері, чи культурній сфері також потребують не стільки «організуючого впливу» (адже приватний бізнес та діячів культури у вільній демократичній країні складно спрямовувати та неприйнятно вказувати якими видами діяльності необхідно займатися), як інших інструментів. Тому, на наш погляд, про класичне державне управління може йтися у відносинах підпорядкування (субординації), коли один суб'єкт вирішує долю певного об'єкта (володіє та / чи розпоряджається ним) або ж має право безпосереднього організуючого впливу на певних суб'єктів. Зокрема, державне управління має місце: у вертикальних відносинах в системі органів виконавчої влади, коли вищестоящі органи (органи вищого рівня) / посадові особи керують діяльністю нижчестоящих органів, структурних підрозділів, посадових осіб; у відносинах між органами виконавчої влади з підприємствами, установами, організаціями у сфері їх управління. Тобто поняття «управління» аналогічне до «керування».

Водночас, щодо приватних (фізичних та юридичних) осіб органи виконавчої влади не здійснюють управління, оскільки цим відносинам не характерне підпорядкування (субординація). Тут коректніше вести мову про «державне регулювання» та про «публічне адміністрування».

В. П. Нагребельний і М. В. Оніщук визначили «державне регулювання» як «здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві…» [182]. Цей підхід слушно акцентує увагу на «встановленні загальних правил і норм», тобто перегукується з правовим регулюванням, чи принаймні серцевиною цього поняття та явища.

Правове регулювання визначається Ю. С. Шемшученком та С. В. Бобровник «(від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) як «один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх впорядкування … Головними складовими елементами цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та

інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) факти юридичні…; в) власне правові відносини…; г) акти реалізації прав та обов'язків…; д) правові санкції щодо порушників норм права» [418].

Ці визначення є класичними у вітчизняній юридичній науці. Важливо, що основний акцент робиться саме на нормативне регулювання та норми права. Водночас окремої уваги заслуговує включення до цих механізмів і актів реалізації, тобто правозастосування. Тобто до цих категорій («державне регулювання», «правове регулювання») провідними вченими включається й індивідуальне регулювання (власне – «врегулювання»), тобто вирішення конкретних справ: дозвільна діяльність, застосування санкцій тощо. У такому разі відбувається об'єднання правотворчості (точніше – нормотворчості) та правозастосування. Для адміністративного права основним є саме другий вид діяльності – правозастосування, зокрема у формі прийняття адміністративних актів, укладення адміністративних договорів та інших правових форм (інструментів) публічного адміністрування. А нормотворчість – це прерогатива політичної влади (законодавчої, представницької), що отримала політичний мандат від виборця, а не адміністративної (виконавчої, виконавської). При цьому і термін «політика» треба розмежувати у значенні «*policy*» (полісі – тобто бачення, напрям дій, позиція влади щодо певного питання) і «*politics*» (як партійна політика, змагання за владу і т. ін.) [363]. До першого аспекту окремі ОВВ і ОМС мають пряме відношення, до другого ОВВ і ОМС не повинні мати стосунку.

Відтак для адміністративного права є необхідним вироблення такого галузевого категоріального апарату, що відображає специфіку відносин у цій галузі права. Оскільки йдеться передусім про виконавчу владу (державну та місцеву самоврядну тощо), то саме категорії «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є дуже органічними для їх віддзеркалення.

Вироблення правил поведінки виконавчою владою навіть у порядку «делегування» виконує (мав би виконувати) Уряд, міністри (як органи, що отримали

«похідний» політичний мандат від виборців), у місцевому самоврядуванні – це представницькі органи (місцеві ради). Тобто тут продовжується втілення принципу розподілу влади. У німецькій доктрині існує підхід, за яким прийняття підзаконних актів (державою і місцевим самоврядування) вважається саме виконанням законодавчої функції [63, с. 59], відповідне уповноваження виконавчій владі таких функцій є відходом від жорсткого дотримання принципу розподілу влад [312, с. 55–58]. На нашу думку, тут є підстави оцінювати цю діяльність не як адміністрування, а як інший вид діяльності, для якого вдалим є термін «урядування».

Вітчизняними адміністративістами, як правило, підзаконне регулювання розглядається в рамках адміністративного права як окрема правова форма (раніше «державного/публічного управління»; нині також як «інструмент») – «прийняття підзаконних нормативно-правових актів». Це питання не є в основному предметі цього дослідження. Хоча тут ще може бути потреба розрізняти, чи ці акти мають зовнішню дію, тобто виходять за межі публічної адміністрації, тоді це ближче до загального нормотворення та відповідно до сфери політичної (представницької) влади, і має ознаки делегування законодавчих повноважень. Відповідно, знову є сенс звернутися до терміну «урядування». Або ж це внутрішня нормотоворчіть (в органі, в системі) і тоді може йтися власне про «управління».

Окремим питанням є роль ОВВ і ОМС у питанні саме розробки проектів нормативних актів (зокрема, і законопроектів), коли врешті остаточне схвалення буде здійснювати Уряд чи Парламент. Тут також є предмет для дослідження природи, характеру цих відносин, і рівня їх приналежності до галузі адміністративного права.

Треба визнати, що це може бути занадто ідеалістичне бачення, ґрунтоване на «абсолютному» принципі розподілу влад. У реальній практиці функціонування держави є простіший підхід, побудований за суб’єктним критерієм: оскільки органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування або інші суб’єкти публічної адміністрації приймають підзаконні нормативні акти, тобто здійснюють підзаконне нормативне регулювання, то прийняття і цих актів відносять до однієї з форм публічного адміністрування. Водночас, повторимося, саме тут варто було б

проводити різницю між «урядуванням» і «адмініструванням», і сферу нормотворчості відносити до урядування, включно з відповідною правовою формою діяльності. Ще одне можливе застереження, що в ОВВ і ОМС треба виділяти (відділяти) ті органи, що мають політичну чи політико-адміністративну природу (КМУ, міністерства в ОВВ; місцеві ради в ОМС тощо) та суто адміністративні органи, враховувати характер конкретних повноважень, що здійснюють ці органи.

Повертаючись до еволюції категорії «публічна адміністрація» у вітчизняному адміністративному праві варто відзначити внесок В. К. Колпакова. У 2014 році вчений описуючи категорію «публічна адміністрація» вказав наступне: «Публічна адміністрація» вже фактично займає місце, яке в радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління»… Важливо зауважити, що це не проста заміна термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним змістом, так і за соціальною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на спробах пристосувати патерналістичний варіант вчення про державне управління до доктрини демократичної правової держави. Держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [140, с. 64]. Далі вчений продовжує: «Існує два підходи до поняття «публічна адміністрація»: функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. … При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади» [140, с. 64].

Підтримуючи першу частину цих тез (щодо обґрунтування переходу на нову термінологію і щодо двох підходів до визначення цієї категорії), лише зауважимо, що в організаційно-структурному (чи інституційному) визначенні акцент, на нашу думку, має бути дещо вужчим – і стосуватися не усієї публічної влади, а повинен щонайменше виключати законодавчу та судову гілки. Тобто публічна адміністрація в інституційному значенні – це передусім органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які забезпечують і здійснюють виконання законодавства

та наділені адміністративними повноваженнями. У функціональному значенні ще можна додавати до числа її суб'єктів (елементів) також «інших суб'єктів» (окрім ОВВ та ОМС), що здійснюють функції публічної адміністрації в силу уповноваження законом чи інший легітимний спосіб (наприклад, на підставі адміністративного акта, публічно-правового договору, хоча їх підставою теж має бути закон). Маються на увазі органи професійного самоврядування та навіть приватні суб'єкти, які отримують відповідні адміністративні повноваження. Українська мова також дозволяє виділяти діяльністну категорію – «*публічне адміністрування*».

З досвіду дослідження питання «публічної адміністрації» варто визнати, що це питання часто поставало у контексті ознайомлення з перекладними джерелами з адміністративного права, адміністративної реформи і явною невідповідністю спроб включення в адаптований термін «державне управління» щонайменше такого явища як місцеве самоврядування. Тому були дуже слушними слова Н. Гнидюк та Я. Гонцяжа у контексті адміністративної реформи: «марними видаються дії, спрямовані на конструювання реформаторської діяльності за допомогою старих понять і слів, які належать до знакової системи *anciene regime* (з франц. мови «старий режим». – *В. Т.*). Це неминуче веде до консервації старого устрою під прикриттям, на перший погляд, нової і сучасної фразеології. Такі дії можна порівняти з ситуацією, коли фарбують старий будинок, котрий насправді потребує капітального ремонту… Недостатньо тільки говорити про реформи, треба говорити про них реформованою мовою» [76, с. 51]. В цій же публікації автори обґрунтовують потребу використання категорії «публічна адміністрація», де ядро поняття «публічне» – «спільне, доступне для всіх, служить всім», у тому числі аргументуючи це існуванням в демократичній державі автономного місцевого самоврядування, професійного самоврядування у юридичних та медичних професіях тощо [76, с. 52–53]. Хоча саме визначення поняття публічної адміністрації ці автори наводили ближчим до категорії адміністрування (публічна адміністрація – «застосування норм закону до конкретних справ, а отже, прийняття рішень, які стосуються індивідуальних справ (інтересів або прав), на основі

загальнообов'язкових норм закону») дуже цінною є їх думка про те, що «у демократичних правових державах проводиться розподіл між адміністрацією та публічною владою, як окремими суб'єктами, а також розподіл їх функцій. Публічна влада стоїть над адміністрацією і на основі легітимації, отриманої в процесі демократичних виборів, має право визначати загальнообов'язкові принципи діяльності… Отже, публічна влада визначає, що має робити публічна адміністрація і які норми вона має застосовувати. Але вона не може безпосередньо втручатися у будь-яку виконавчу діяльність» [76, с. 54]. Дуже цінним є такий акцент як підпорядкованість публічної адміністрації публічній владі (тобто політичній владі), адже фактично йдеться саме про виконавчу (державну і самоврядну) владу, її основну частину, що забезпечує реалізацію публічної політики/правил уже на рівні виконання законодавства (нормативних актів), шляхом вирішення конкретних справ.

Понад 20 років триває обговорення цього питання у науковій літературі. Також вагому увагу йому приділяли фахівці не лише адміністративного права, але й галузі «державне (публічне) управління» або на стику цих галузей знань, у тому числі І. А. Грицяк, Н. Т. Гончарук, В. С. Куйбіда, Н. Р. Нижник та інші. Зокрема, Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук слушно зауважують, що «методологічно важливо, … розглядати терміни діалектично, у взаємозв'язку та розвитку, … намагатися виявити суттєві характерні ознаки та особливості публічної адміністрації, … поєднувати інституціональний та процесний підходи» [188, с. 12]. Вчені дійсно розглядають це поняття і як діяльність, і в матеріальному плані та покладаються врешті на таке визначення цього поняття: «публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які, відповідно до закону чи адміністративного договору, мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах» [188, с. 20]. З цим визначенням також можна загалом погодитися (хоча краще розставити на два рівні закон та адміністративний договір). Але принципово воно вказує на основних суб'єктів публічної адміністрації, на її виконавський характер, підпорядкованість закону, діяльність у публічних інтересах.

Ці вчені також справедливо особливу увагу приділяють польській теорії та традиції «публічної адміністрації», адже у цій близькій до України країні дійсно є дуже особливе місце і глибока опрацьованість цього питання. У багатьох українських джерелах можна зустріти посилання на польського автора Г. Іздебського. Часто з посиланням на цього вченого підкреслюється, що слово «адміністрація», яке походить від латинського «*ministrare»* (що означає «служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації [444, с. 17–23]. Тобто у продовження того, що треба не лише розширити контекст державної (виконавчої) влади, але й змінити акцент з управління на служіння, що як ніколи стало актуальним і для України у зв'язку з впровадженням ідеї людиноцентризму та сервісної держави.

В одному з найпрогресивніших підручників з адміністративного права, його укладач і автор відповідного підрозділу Р. С. Мельник, опираючись передусім на німецьку доктрину адміністративного права використовує як базову категорію «публічне адміністрування», хоча і вказує на його синонімічність з категорією «публічне управління» (мабуть не в останню чергу через те, що у німецькій мові слово «*Verwaltung»* перекладається і як «управління», і як «адміністрація», і як «адміністративна діяльність» [428, с. 288]), звертаючи увагу на його виконавський характер, зовнішню спрямованість (на відміну внутрішньої організації функціонування органів публічної влади, що автор називає адміністративним розпорядництвом), відмежування від політичної діяльності та визначаючи врешті «публічне адміністрування» як «форму діяльності розгалуженої системи суб'єктів, які здійснюють функції публічної адміністрації, спрямовані на застосування законів, підзаконних актів та реалізацію політичних рішень із метою утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина» [173]. Водночас для означення суб'єктів у даному підручнику використовується категорія «суб'єкти публічного адміністрування», до числа яких відносяться ОВВ, інші органи державної влади, що займаються виконавчою діяльністю …, органи влади АРК, ОМС, суб'єкти делегованих повноважень [99, с. 44–45]. Підтримуючи принципово характеристику

такого явища як публічне адміністрування, і потребу розрізнення діяльності та суб'єктів, на наш погляд, тут може бути достатньо і ще простішого підходу та навіть оптимально саме акценту на використанні відповідного іменника, що позначає суб'єкта (суб'єктів) та діяльність: «адміністрація» та «адміністрування».

Фахівці, як-от А. М. Школик, небезпідставно визначають, що однозначної відповіді на запитання, що таке публічна адміністрація просто не існує, а це питання вивчають не лише представники юриспруденції, але й економісти, соціологи, політологи та інші науковці [425, с. 9]. При цьому сам вчений починає свій посібник саме з висвітлення питання «публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання» і теж наводить ознаки («риси»), які згадувалися і в позиціях інших авторів: підпорядкованість політичній владі; забезпечення виконання і застосування законів; діяльність в публічних інтересах; наділення владними повноваженнями [425, с. 11].

Отже, в цій частині можна підсумувати, що категорія «публічна адміністрація» – це надзвичайно важлива категорія, яка прийшла (точніше – повернулася) в наше адміністративне право, і є засадничою для цієї галузі права, як і похідна категорія «публічне адміністрування», яку використовують і А. Т. Комзюк [141], А. І. Берлач [300] та інші фахівці.

Поняття «публічна адміністрація» є інституційною, функціональною та діяльністною категорією. При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім» [71, с. 203]. Тобто публічна адміністрація служить державі, суспільству, територіальній громаді, кожному члену суспільства / громади.

З точки зору права, прикметник «публічне» дозволяє також органічно поєднати в собі державну адміністрацію (національну/центральну, регіональну та місцеву державну адміністрацію/виконавчу владу) та самоврядну адміністрацію (як місцеву для місцевого самоврядування, так і регіональну – у разі наявності регіонального самоврядування в державі).

Таким чином поняття «публічна адміністрація», покладаючись на вже згадані у цій праці підходи та інших дослідників [117, с. 7–26; 303] можна визначити як систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також

інших суб'єктів (установ, організацій тощо) підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання законодавства, діють в публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями. Про публічну адміністрацію може також йтися як про організацію і як про діяльність вказаних вище суб'єктів [392].

Можна окремо аналізувати кожен з важливих елементів у визначенні вище: суб'єктів (де навіть окремі ОВВ і ОМС та їх функції і повноваження можуть розмежовуватися на політичні та адміністративні), підпорядкованість політичній владі (передусім Парламенту – ОВВ; місцевій раді – інші ОМС); діяльність в публічних інтересах (хоча публічна адміністрація має не просто захищати публічний інтерес а належно збалансовувати його з інтересами приватних осіб, справи яких вирішує); наявність адміністративних повноважень (саме адміністративного – не нормотворчого, і не судового характеру; і з використанням відповідних правових форм діяльності (інструментів).

Функціональне розуміння категорії публічна адміністрація дозволяє відносити до неї не лише органи у статутному значенні (та й інші державні та комунальні установи, організації – у разі наявності відповідних повноважень), але й інших суб'єктів, зокрема, органи професійного самоврядування, громадські об'єднання чи інших осіб, яким делеговані/надані певні адміністративні повноваження, публічні завдання.

Корисними є похідні терміни, наприклад, «органи (суб'єкти) публічної адміністрації», «публічне адміністрування», що дозволяють ще виразніше акцентувати на організаційній складовій або на діяльності.

Нарешті на сучасному етапі треба зважати на ще один з вагомих аргументів, що обґрунтовують потребу оновлення цього термінологічного апарату, базових категорій в адміністративному праві – це питання євроінтеграції. Адже некоректні переклади чи «адаптація» старих термінів до термінології, що використовується європейськими партнерами та українською владою у процесі євроінтеграції веде до такого ж некоректного формування та реалізації державної політики.

До прикладу, у Звітах ЄС про розширення по Україні йдеться про «*Public Administration Reform*» (тобто «реформу публічної адміністрації»), і до неї

включаються питання: розробки політики і координації, публічної служби та управління людськими ресурсами, підзвітності (включаючи питання загальної адміністративної процедури), надання послуг і діджиталізації (включаючи питання адміністративних послуг), управління публічними фінансами [439, с. 25–26]. В українських офіційних джерелах натомість досі використовується переклад «реформа державного управління», що не є коректним ні щодо прикметника «державне», ні щодо категорії «управління». На це теж треба реагувати та коригувати.

До речі, про саму потребу реформування публічної адміністрації з боку ЄС йдеться з таким обґрунтуванням, що «добре функціонуюча та професійна публічна адміністрація є фундаментальною для майбутнього членства держави в ЄС. Відповідно до Копенгагенських критеріїв держава – член ЄС повинна мати «адміністративну та інституційну спроможність для ефективного впровадження *acquis* та здатність приймати зобов'язання членства. Крім того, є «право громадян на належне адміністрування». закріплене в Хартії ЄС про фундаментальні права (ст. 41). Добре якісне публічне адміністрування – це основа для успішної, сталої та стійкої країни. Публічні адміністрації на національному, регіональному та місцевому рівнях забезпечують реагування на кризу, надання послуг, впровадження реформ, управління інвестиціями та, загалом, управління публічними витратами для створення очікуваної соціальної цінності» [436 с. 26]. Цей опис ілюструє наскільки важливим є питання публічного адміністрування і публічної адміністрації у процесі європейської інтеграції.

Дуже цінним у цьому контексті, але мабуть ще недостатньо оціненим у вітчизняному адміністративному праві є глибоке дослідження О. Р. Радишевської «Адміністративне право України в умовах європеїзації». У цій праці вчена цілий підрозділ присвятила такому питанню як «концепції належного урядування (*good governance*) і належної адміністрації (*good administration*) як основа сучасного європейського адміністративного права» [303], а також окремий підрозділ зосереджено на питанні оновлення понятійно-категоріального апарату адміністративного права [303, с. 445–476]. У цій праці системно аналізується

поняття «публічної адміністрації», витоки, еволюція, досвід різних країн, різних вчених, позитивний і негативний підхід до визначення дефініції і т. ін. Посилаючись на таких німецьких класиків початку XX сторіччя як, зокрема, Л. фон Штейн, О. Маєр та інших, одне з визначень є таким, що «під публічною адміністрацією розуміють діяльність держави, котра є ані законодавчою, ані судовою владою та спрямована на досягнення життєвих цілей у рамках правового порядку» [303, с. 458]. З таким визначенням складно не погодитися. Також розглядається поняття публічної адміністрації у матеріальному, організаційному та функціональному підходах. Врешті, вчена аргументує, що це «складне соціальне явище», і визначає низку характерних ознак суб'єкта публічної адміністрації: офіційність (функціонування від імені держави); владний характер; соціальний характер (функціонування для публічного інтересу та публічного добробуту); політичний характер (мета та завдання публічної адміністрації формуються під впливом політичного вектору в державі, але сама вона є політично нейтральною), професіоналізм, монополістичний характер, підконтрольність та ін. [303, с. 462–463].

Загалом погоджуючись з тим, що є дуже широкий спектр поглядів на явище і категорію «публічна адміністрація», можемо відзначити, що як і з іншими фундаментальними категоріями (як демократія та верховенство права / правовладдя), його складно означити вичерпно, універсально для усіх цілей. Проте такі ознаки як виконавський характер діяльності, підпорядкованість політичній владі дозволяють все ж підтримувати таке його розуміння як ми вже означали вище.

Основною функцією публічної адміністрації є вирішення конкретних справ громадян і суб'єктів господарювання (приватних осіб). ОВВ та ОМС, інші суб'єкти публічної адміністрації здійснюють вплив на цих приватних осіб через надання адміністративних послуг, інспекційну діяльність тощо. Ці прямі форми впливу (адміністративна діяльність; адміністрування) є сферою правозастосування, і в Законі України «Про адміністративну процедуру» вони названі функціями публічної адміністрації (п. 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП).

З контексту загальної адміністративної процедури у ЄС визначається і поняття

«належне адміністрування» (*good administration*) у ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС. Як вже неодноразово зазначали у Хартії визначено право особи на належне адміністрування як право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи <…> протягом розумного строку. Це право включає: право особи бути вислуханою до того часу, доки до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть мати несприятливі наслідки; право на доступ до матеріалів, що стосуються особи <…>; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення [433]. Тут теж йдеться не про рівень політики (полісі) чи нормотворення, а саме про конкретні (індивідуальні) справи і конкретну особу.

На перспективу є ще багато питань вартих уваги. Окрім питання місця підзаконного регулювання і формування політики, це також питання «забезпечувального публічного адміністрування» [99, с. 47], де йдеться передусім про послуги загального економічного інтересу (електро-, водо-, тепло-постачання тощо). З досвіду опрацювання проблематики загальної адміністративної процедури це питання у країнах ЄС має принаймні на рівні доступу до таких послуг також публічне регулювання і або пряме застосування ЗАП, або його поширення принаймні на підключення до відповідних мереж.

Зважаючи на потреби чіткості юридичної термінології, і в значній мірі консенсусний характер в означенні ключових категорій найпростішим є підхід аналогічний до «негативного» німецького чи позитивного польського та з акцентом на вирішення індивідуальних справ.

Натомість щодо формування політики чи підзаконного регулювання доцільнішим є вживання терміну «урядування» («публічне урядування»). Як однопорядковий в українських джерелах також часто вживається ще термін «врядування», що, наш погляд, є цілком прийнятним, особливо у поєднанні з характеристиками-прикметниками «належне», «добре», «багаторівневе», «публічне» тощо. У цій роботі переважно використовується «урядування» як похідне від суб'єкта – «уряду» (в найширшому значенні, а не від легального визначення в законодавстві України, де наразі «Уряд» позначає КМУ).

На рівні документів міжнародних організацій (насамперед ЄС та ООН) давно

прослідковуються певні тенденції, які вказують, що категорія «урядування» стосується насамперед порядку прийняття більш загальних рішень. Зокрема, у документах ООН термін урядування визначається як «процес прийняття рішень та процес яким це рішення впроваджується (або не впроваджується)». «Урядування» може бути вживане у різних контекстах, у тому числі як національне, регіональне, місцеве тощо. Водночас категорією мірилом якості урядування є поняття «належне урядування» (*good governance*) [456]. Хоча часто «*good governance*» в українських джерелах перекладають ще як «добре урядування», а в одній з останніх праць, де зачеплене це питання автори (С. Головатий, Б. Ажнюк) пропонують вживати прикметник «добропорядний» та відповідно «добропорядне врядування» [37, с. 4]. Поки що залишаючись на більш поширеній конструкції «належного урядування», зауважимо, що згадані вище документи ООН виділяють вісім характеристик належного урядування: участь, верховенство права, орієнтація на консенсус, прозорість, належне реагування, рівність та інклюзивність, ефективність та результативність, підзвітність [456]. Не відтворюючи повністю зміст цих характеристик, зауважимо на тих, що мають саме очевиднішу юридичну вагу.

Участь передбачає акцент на рівну участь чоловіків та жінок. Участь може бути як прямою, так і через легітимізовані представницькі інституції. Участь має бути інформованою та організованою.

Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законодавством. Це також означає, що інформація є у наявності та є вільнодоступною для тих, кого може стосуватись рішення, чи його введення в дію. Також це означає, що інформація надається у достатньому обсязі, у зрозумілій формі.

Орієнтація на консенсус вимагає збалансування різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти, та засобів його досягнення.

Рівність та врахування інтересів акцентує увагу на забезпеченні відчуття врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. Це стосується всіх груп, у тому числі найбільш незахищених.

Ефективність та результативність означає, що всі процедури та інституції створюють результат, який задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Це також включає стале використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного урядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвам. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій.

Фактично з цих характеристик можна зробити висновок, що категорія «урядування» принаймні у контексті цього документа більшою мірою стосується не стільки вирішення конкретних індивідуальних справ, а формування політики, вирішення більш загальних питань.

Майже аналогічно розуміється урядування та належне урядування і на рівні ЄС. Зокрема, у 2001 році Європейська Комісія презентувала «Білу книгу щодо європейського урядування» (*European Governance A White Paper*) [437]. Цей документ містить низку рекомендацій щодо посилення принципів демократії у Європі та підвищення рівня довіри до інституцій ЄС. Він стосується «політики, регулювання та надання (послуг)». З її положень випливає, що для ЄС прийнятні наступні принципи урядування: відкритість, участь, підзвітність (відповідальність), ефективність та узгодженість. При цьому:

1) «відкритість**,** означає, що інституціям ЄС разом з державами-членами слід активно обговорювати питання діяльності ЄС та рішення, які приймаються на європейському рівні. Це особливо важливо з огляду на необхідність зміцнення довіри» [437];

2) участь означає, що «якість, відповідність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу *вироблення політики* (тут і далі виділення. – *В. Т.*). Більш широка участь підвищує

рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь» [437];

3) підзвітність (відповідальність) означає, що «ролі в *законодавчих* і виконавчих процесах мають бути більш чіткими і зрозумілими. Кожен з інститутів повинен чітко пояснити, що він робить і взяти за це відповідальність» [437];

4) ефективність означає, що «напрями *політики* повинні бути дієвими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та, якщо можливо, минулого досвіду. Ефективність також залежить від належної імплементації … та прийняття рішень на максимально відповідному рівні» [437];

5) узгодженість означає, що «*напрями політики* та дії мають бути узгодженими й зрозумілими. Потреба в *узгодженості політики* ЄС невпинно зростає: збільшується кількість завдань; розширення Союзу приводить до зростання багатоманітності; виклики та проблеми сучасного світу впевнено перетинають кордони секторальних політик ЄС; зростає залучення регіональних та місцевих органів влади в процес *вироблення політики* ЄС. Узгодженість вимагає *політичного* лідерства, *політичної* волі та високої відповідальності від інститутів ЄС у забезпеченні несуперечливого підходу у межах складної системи Союзу» [437].

Тобто і з цих підходів можна теж зробити висновок, що термін «урядування» більше стосується формування політики, вирішення загальних питань, а не справ окремих громадян чи суб'єктів господарювання.

У лексиконі інших міжнародних організацій можна зустріти й інші варіанти розуміння поняття «урядування». Зокрема, надалі приведено кілька визначень «урядування», які 2000 року систематизував один з дослідників цього питання Томас Г. Вайс (*Thomas G Weiss*) [451]:

- «*Світовий банк*. «Урядування визначається як спосіб здійснення влади, що здійснюється в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни. Світовий банк визначив три різні аспекти урядування: (i) форма політичного режиму; (ii) процес, за допомогою якого влада здійснює управління економічними та соціальними ресурсами країни для розвитку; і (iii) здатність урядів розробляти,

формулювати та впроваджувати політики та виконувати функції» *(*виділення. – *В. Т.)* (*World Bank, Governance, The World Bank's Experience, Washington, DC: The World Bank, 1994, p. xiv)*;

- *ПРООН*. «Урядування розглядається як здійснення економічної, *політичної і адміністративної влади* для управління справами країни на всіх рівнях. *Включає механізми, процеси та інституції*, за допомогою яких громадяни і групи формулюють свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують свої обов'язки і узгоджують свої розбіжності» *(UNDP, Governance for Sustainable Human Development, New York: UNDP, 1997, pp. 2–3);*

- *ОЕСР*. Поняття урядування означає *використання політичної влади* та здійснення контролю в суспільстві щодо управління його ресурсами для соціального і економічного розвитку. Це широке визначення охоплює роль *органів публічної влади* у створенні середовища в якому функціонують економічні оператори, і у визначенні розподілу переваги, а також характер відносин між тих хто визначає правила і керується ними» *(OECD, Participatory Development and Good Governance, Paris: OECD, 1995, p. 14);*

- *Інститут урядування, Оттава*. «Урядування охоплює інституції, процеси та звичаї в суспільстві, які визначають як здійснюється влада, *як приймаються важливі рішення, що впливають на суспільство,* і наскільки різним інтересам надається місце в таких рішеннях»;

- *Міжнародний інститут адміністративних наук*. «Урядування відноситься до процесу, за допомогою якого елементи суспільства володіють владою та авторитетом, а також можуть *впливати на політику та приймати рішення, що стосуються суспільного життя,* і здійснювати їх економічний і соціальний розвиток. Урядування є більш широким поняттям, ніж уряд. Урядування передбачає взаємодію між цими формальними інститутами та інститутами громадянського суспільства» [451].

Навіть з цього переліку видно наскільки широким є спектр підходів з одного боку. З іншого боку, є багато спільного, зокрема, акцент на політиці, важливих рішеннях, соціальному та економічному розвитку тощо. Тобто тут є більш високий

рівень означення цілей і проблем (викликів), суб'єктного складу, та загалом увага на вищому порядку: де треба участь, консенсус, узгодженість і т. ін. Урядування меншою мірою стосується рутинного щоденного публічного адміністрування (хоча ПРООН прямо згадує і адміністративну владу), а є категорією вищого порядку. Тобто воно більше підходить саме до формування політики та правил, вирішення найбільш значущих проблем і, можливо, найвищих рівнів реалізації політики. Хоча, у контексті місцевого урядування, може йтися про питання місцевої політики, важливі питання місцевого значення (з великою кількістю осіб у справі тощо).

Очевидно, для різних цілей, можуть бути ще інші визначення. Хоча і навіть у цих визначеннях ми бачимо багато спільного.

Питання «урядування» також досліджувалися окремими українськими правниками, включаючи вже згадану О. Р. Радишевську [303], А. А. Пухтецьку [301; 302] та ін., і не лише адміністративістами. Одним з таких досліджень було дослідження О. В. Скрипнюка та І. Кресіної з колегами [321], де також увага приділяється вирішенню суспільних проблем, консенсусному прийняттю рішень та участі.

Зважаючи на стратегічний європейський вибір України важливо у правничій термінології та характеристиці понять орієнтуватися на підходи Європейського Союзу. ЄС дав концентрат принципів, які мають вирішальне значення для оцінки урядування як належного: участь, відкритість, відповідальність, ефективність, узгодженість.

Попри принцип адміністративної автономії в ЄС у процесі вступу до ЄС регулярно проводиться *оцінка урядування* (тепер – публічного адміністрування), і стосується вона досить широкого кола питань. Зокрема, важливу роль для країн – членів ЄС, і ще більше – для країн-кандидатів, відіграє оцінка та рекомендації Програми підтримки вдосконалення урядування та менеджменту (SIGMA), що заснована за спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Раніше SIGMA проводила оцінювання саме *урядування* (*Governance Assessment*) певної держави, за результатами якого виявляються наявні недоліки та напрацьовуються відповідні

рекомендації. Такому оцінюванню піддаються у тому числі: загальна адміністративно-правова основа (з особливою увагою до питань захисту законності державними службовцями, судами та іншими інституціями, оцінка загального закону про адміністративну процедуру та прозорості в урядуванні); державна служба; розробка і координація політики; система управління державними видатками; державний внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит; система державних закупівель. Така оцінка *урядування* на прохання української влади проводилася вперше для України ще 2006 року [410]. Водночас остання така оцінка у грудні 2023 року [449], власне практично за тими ж параметрами (з незначними змінами, і більше через призму принципів, але теж з блоками: стратегічна рамка реформи публічного адміністрування, розробки політики та координації; публічної служби та управління людськими ресурсами; підзвітності; надання послуг; публічного фінансового менеджменту), але вже із загальною назвою «*Public administration in Ukraine*» («Публічне адміністрування в Україні»). У цій частині можемо відзначити переважно збереження змісту оцінки, але перехід з терміну «урядування» (*governance)* на «публічну адміністрацію» / «публічне адміністрування» *(public administration)*. Це може свідчити про певну відкритість цього термінологічного питання і в ЄС.

Отже, підсумовуючи, відзначимо, що, на наш погляд, оптимальним є таке співвідношення цих ключових категорій, що урядування стосується передусім формування політики та правил, тобто полісі-процесу і нормативного регулювання, є категорією вищого порядку. Але також ця категорія може включати й публічне адміністрування, тобто вважатися категорією більш широкою. До речі, термін («урядування») мають не всі мови і країни, тож Україні варто використовувати його глибину і влучність.

Конструкція «публічне» дозволяє відрізняти публічний сектор від приватного сектору (і передусім від бізнесу), як відрізняє публічне право від приватного. «Публічне» – покликане захищати інтереси усіх, служити усім, на відміну від інтересу приватного. Також «публічне» означає можливість інтегрованого погляду, об’єднання різних видів влади: державної, регіональної, місцевої тощо.

Загалом можна зробити висновок: кожен з проаналізованих термінів має свій зміст і своє призначення. Залежно від цілей, акценти у понятті можуть змінюватися. На розуміння і обсяг цих категорій має вплив історичний процес і контекст, тобто рівень розвитку всієї людської цивілізації загалом та кожної окремої держави.

Категорія «урядування» не є замінником поняттю «державне управління», адже має інший зміст та призначення. Урядування можна визначати як правила та практику підготовки, прийняття та впровадження (виконання) рішень. Це поняття у найширшому значенні передусім стосується формування політики, діяльності інституцій, загального стану функціонування держави (включаючи і виконавчу владу, і місцеве самоврядування; а в найширших визначеннях – навіть законодавчу / представницьку). Є багато похідних категорій, як-от, «добре урядування», «багаторівневе урядування», «цифрове врядування» [156] тощо. На наш погляд, з цією категорією («урядування») принаймні для цілей адміністративного права ще необхідно працювати далі. Це питання має бути у фокусі правничої науки і розкрито належним чином.

Наразі основним новим терміном, що прийшов на заміну «державному управлінню» саме для цілей адміністративного права є поняття «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». «Публічну адміністрацію» можна визначити як систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону (законодавства / правил), діють в публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями. Також цю категорію можна визначати як організацію та діяльність відповідних суб'єктів, означених вище.

Додатково до терміну «публічна адміністрація» може використовуватися термін «*публічне адміністрування*» як категорія, що позначає *діяльність* публічної адміністрації. Йдеться у тому числі, або й насамперед, про відносини ОВВ та ОМС, інших уповноважених суб'єктів з громадянами та суб'єктами господарювання, тобто з непідпорядкованими особами. Ці відносини охоплюють передусім надання адміністративних послуг, інспекційну діяльність щодо приватних осіб.

Натомість категорію «державне управління» оптимально застосовувати до відносин, що мають характер підпорядкування (субординації), зокрема, між органами вищого і нижчого рівнів, структурними підрозділами ієрархічного типу, органами і підприємствами, установами організаціями у сфері їх управління.

2.2 Поняття «адміністративні послуги» і суміжні до нього категорії у доктрині та законодавстві України

За період у понад 25 років, сприйнявши ідею людиноцентризму в адміністративному праві, в Україні було суттєво розвинено інститут адміністративних послуг. Початково їх називали «управлінськими послугами», зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [145], та в перших вітчизняних наукових джерелах [134] з даного питання. Поступово було напрацьовано загальновизнаний термін «адміністративні послуги», та врешті цей термін і його визначення зафіксовано на рівні закону [222], а інститут досить детально унормованого. Наразі є потреба дослідити еволюцію поняття «адміністративні послуги», його ключові ознаки, а також деякі суміжні категорії, як-от, «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо.

Як вже неодноразово зазначалося, в Україні при використанні категорії «послуг» щодо діяльності публічної адміністрації головний акцент робився на юридичних аспектах, і часто у значній мірі у «прив'язці» до адміністративної процедури їх надання – з орієнтиром на заявні провадження.

При цьому повертаючись до появи термінів «послуги», «державні послуги», «адміністративні послуги» в Україні, то окрім ідеологічного призначення були й інші причини, які зобов'язували вивчати проблематику послуг для потреб практики. По-перше, у тогочасному законодавстві вже зустрічався термін «державні послуги» (пп. 7.11.13 ст. 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» в редакції від 22 травня 1997 року [276]). Також використовувалася конструкція «платних послуг, що можуть надаватися / надаються (окремими) органами виконавчої влади» [196; 197; 198; 216]. При цьому тодішня практика використання

категорії «послуги», «платні послуги» в діяльності органів виконавчої влади майже не мала нічого спільного з ідеєю служіння. В Україні основним мотивом використання цієї категорії в середині і кінці 1990-х років була потреба отримання додаткових коштів органами виконавчої влади через брак бюджетного фінансування. Тому чітке виокремлення категорії «адміністративних послуг», із належним розумінням дозволяло припинити і цю сумнівну практику. Стало можливим відмежувати господарську діяльність, яку здійснювали окремі органи влади на підставі «переліків платних послуг» та послуги, які надаються через реалізацію владних (власне – адміністративних) повноважень.

По-друге, розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дозволило уніфіковано регулювати відповідні відносини, впроваджувати нові підходи й організаційні форми їх надання через інтегровані офіси (майбутні ЦНАП) тощо.

Як вже теж зазначалося, в англомовному варіанті для позначення послуг у публічному секторі вживається переважно термін «публічні послуги» («*public services»*). Але через особливості перекладу та відповідної «адаптації» замість терміну «публічні послуги» в Україні спочатку теж вживався саме термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року був використаний і цей термін та терміни «управлінські послуги» і «громадські послуги». «Прив’язка» була передусім до суб’єкта: держава («державні послуги»), місцеве самоврядування («громадські послуги»), виконавча влада / система державного управління («управлінські послуги»).

У доктрині, а згодом і в законодавстві найбільше уваги приділялося саме останній групі послуг з акцентом на діяльність органів виконавчої влади, і вже дещо пізніше також органів місцевого самоврядування. Таким чином найбільш вживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки вважалося, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістовне навантаження в економічній науці. З посиланням на пропозиції політика і правника А. Ф. Ткачука, економіста П. М. Шеремети, за підтримки І. Б. Коліушка, було запропоновано перейти саме на термін «адміністративні послуги» [133, с. 26]. Нині можна впевнено констатувати,

що прикметник «адміністративні» дійсно є досить коректним тому, що точно вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на публічну адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг, їх урегульованість адміністративним законодавством, вказує на використання відповідних правових форм (інструментів) діяльності, передусім, на прийняття адміністративних актів.

Перш ніж були надані визначення поняття «адміністративні послуги» у науці необхідно було проаналізувати прояви діяльності публічної адміністрації та знайти серед них місце послуг. При цьому сам термін «послуги» повинен зберігати те саме змістовне навантаження, що й у приватному секторі та приватному праві, тобто діяльність щодо задоволення певних потреб особи і яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання. Зміст слова «послуга» оптимально відображав сервісний характер діяльності.

Адміністративні органи мають такі найбільш типові відносини з приватними особами як розгляд звернень, передусім заяв громадян, а також здійснення різного роду «втручальної» діяльності, зокрема, інспекційної (контрольно-наглядової). Саме в першій групі цих відносин відбувався пошук того, що можна назвати послугами, адже особа сама звертається до держави за рішенням адміністративного органу, що є необхідним для реалізації її прав. Це були передусім реєстраційні, дозвільні та інші аналогічні справи і повноваження [18, с. 145–168].

У західних країнах – родоначальниках теорії послуг в публічному секторі категорію «послуг» часто вживають і в ширшому значенні, у тому числі й щодо ініціативної діяльності публічної адміністрації, та навіть щодо таких органів як податкові органи або поліція (мабуть, не випадково і в Україні у законодавстві з'явилися такі терміни як «поліцейські послуги» (див. ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [274]). На перспективу в Україні варто буде ще глибше опрацьовувати цей підхід, що спонукатиме нині «контролюючі органи» (податкові тощо) змінювати характер своєї діяльності також на переважно сервісний характер. Тобто вони мають більшу увагу приділяти консультуванню та іншій допомозі

платникам податків, і вже як крайні заходи – застосовувати контрольні заходи та заходи відповідальності.

Пройшовши певний період науково-аналітичних розробок [6; 128; 131] відповідний категоріальний апарат було у 2006 році зафіксовано у офіційному документі державної політики – у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [148] (далі – Концепція 2002 року), де було надані визначення термінам «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги».

Зокрема, було визначено, що «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг» [148]. Тобто був використаний суб'єктний критерій. Він достатній, щоб вказати основних суб'єктів надання публічних послуг. Нині можна зауважити, що бракує також функціонального критерію, адже повноваження з надання адміністративних послуг, і тим паче інших публічних послуг – можуть делегуватися державою й іншим суб'єктам, у тому числі приватним (наприклад, якщо йдеться про обов'язковий технічний контроль транспортних засобів окремими приватними суб'єктами господарювання тощо).

«Державні послуги» були визначені як послуги, що «надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету» [148]. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги було поставлено безпосереднього суб'єкта її надання і відповідний тип публічної влади (держава), а також ще одну з ознак – джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету. Нині вже також можна додати, що до державних послуг можуть відноситися також послуги, які надаються будь-якими суб'єктами в порядку виконання делегованих (чи переданих) державою повноважень. Хоча це питання може розглядатися залежно від цілей регулювання, адже делеговані органам місцевого самоврядування повноваження фактично вже належать ОМС і

тому й відповідні послуги можна також вважати послугами місцевого самоврядування (муніципальними послугами).

Відповідно до Концепції 2006 року муніципальні послуги «надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [148]. І тут в основу були покладені ті ж критерії.

Термін «муніципальні» може критикуватися як такий, що не відповідає Конституції України, яка для характеристики місцевого самоврядування користується прикметником «комунальні» (у контексті – підприємств, установ, організацій, власності – див.: ч. 2 ст. 142, ст. 143 Конституції України та інші норми). На нашу думку, поняття «комунальних послуг» було б менш вдалим, оскільки вже має стійку асоціацію з послугами щодо забезпечення водою, електрикою, теплом тощо – тобто з житлово-комунальними послугами або як їх ще називають нині – «послуги загального економічного інтересу». Хоча це не є непереборним аргументом і питання теж може переглядатися та узгоджуватися в науці та законодавстві. Навіть вживаний раніше у вітчизняному адміністративному праві прикметник «громадські» (вжитий також і в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року) теж допустимий, адже є похідним від «громади», «територіальної громади». Проте у загальному сприйнятті він менш вдалий, оскільки допускає ототожнення діяльності ОМС з діяльністю громадських організацій, неурядового сектору. Тож краще використовувати як синонім муніципальних послуг категорію «послуги місцевого самоврядування».

У будь-якому разі державні та муніципальні послуги разом можна назвати публічними послугами. Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, державою у найповнішому розумінні. До них у функціональному значенні можна відносити і послуги, що надаються приватними суб’єктами під відповідальність публічної влади та/або за рахунок публічних коштів. Тобто йдеться про ці послуги до того рівня, доки держава не знімає з себе обов’язку забезпечувати, гарантувати надання відповідних послуг, або зовсім від

них не відмовляється (як від надлишкових функцій) чи не «приватизує» (тобто не віддає на повну свободу ринку, приватному сектору).

Нарешті у Концепції 2006 року було надано офіційне визначення і поняття «адміністративна послуга» – «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [148]. При цьому «уповноважений суб'єкт» визначався як «орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу» [148].

Від 2006 року це визначення «адміністративної послуги» принципово майже не змінювалося і в розвитку законодавства. Хіба що справедливо стало менше уваги приділятися такій юридичній конструкції у цьому визначенні як «юридичне оформлення умов», від якої врешті і зовсім відмовилися.

Вже на початку 2000-х років [18, с. 19] було виділено ключові ознаки адміністративних послуг, які фактично знайшли своє відображення і в цитованому визначенні поняття «адміністративної послуги»:

1) адміністративна послуга надається за заявою особи;

2) надання адміністративних послуг пов’язано із реалізацією прав, свобод, і законних інтересів конкретної фізичної або юридичної особи (бракувало хіба що уваги і питанню виконання обов’язків такими особами);

3) адміністративні послуги надаються «уповноваженими суб’єктами» / адміністративними органами (насамперед, ОВВ та ОМС) і обов’язково через реалізацію їх владних повноважень. Отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (раніше, як правило, тільки одному) адміністративному органі. До питання «підприємств» як суб’єктів надання адміністративних послуг ще повернемося. Водночас у частині «уповноваженого суб’єкта», то ця ознака досі актуальна, хоча нині все більше розвивається екстериторіальність (у тому значенні цього терміну, як можливість отримати послугу в аналогічному адміністративному

органі в межах країни чи певної області тощо). В абсолютній більшості випадків певний вид адміністративних послуг надає лише певний вид адміністративних органів (елементи «конкуренції» є в паспортних послугах, реєстрації земельних ділянок, – і з цим теж є свої виклики; також є сфери з факультативним делегуванням – і в різних громадах послуги надаються або органами виконавчої влади, або ОМС – що проте не спростовує цієї ознаки спеціального суб'єкта в цілому);

4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є передусім прийнятий адміністративний акт. У Концепції 2006 року термін «адміністративний акт» ще не вживався. Але фактично перелік прикладів адміністративних послуг показував саме на них; «видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації».

Можна додати, що такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу яка звернулася за послугою.

Водночас досі є відкритим питання, яке ще у 2002 році поставив проф. О. Люхтергандт [168] – чи відносити до послуг (вважати частиною послуги) ту складову, що пов'язана з реалізацію адміністративного акта (як називав автор «речові чи фінансові послуги»), наприклад, видачу ліцензії, паспорта чи певного посвідчення, або виплату субсидії чи певної допомоги. Досі, на нашу думку, більш визнаним та поширеним був вужчий підхід, і багато інших науковців трималися цієї позиції (як і автор цього дослідження), та більшість нормативного регулювання побудовано на акценті на адміністративному акті як результаті. Але з поточного розуміння відповідного явища та правового інституту, тут може бути потрібним більший рівень врахування специфіки послуги. До прикладу, у певній грошовій чи матеріальній допомозі логічно буде вважати, що послугу особі надано лише після виплати такої допомоги, тобто після виконання адміністративного акта. Щодо випадку з видачею певного документа, то це часто і є оформленням адміністративного акта (наказ про видачу ліцензії та сама ліцензія; документ про реєстрацію транспортного засобу тощо). Тут кожен з підходів має вагомі аргументи на підтримку, і можна також враховувати цілі регулювання;

5) ще однією ознакою адміністративної послуги можна вважати наявність спеціального правового регулювання надання послуги. Зокрема, враховуючи конституційний принцип законності, право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом.

В. Б. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних послуг (до певного періоду він також використовував прикметник – «виконавських» – як похідне від виконавчої влади) називав те, що «приватні особи мають право на свій розсуд ... користуватися результатами наданих їх послуг» [15, с. 150]. З таким висновком в найзагальнішому вигляді можна було б погодитися. Хоча з іншого боку, прийняте щодо приватної особи рішення в багатьох випадках породжує й обов'язки. Наприклад, якщо особа зареєструвалася суб'єктом підприємницької діяльності, вона повинна стати на облік у низці державних органів (як-от, податкова служба), регулярно подавати певні звіти тощо. Тобто ця ознака притаманна не усім адміністративним послугам.

Отже, у розумінні і призначенні категорії «адміністративних послуг» в Україні був той же сенс, що й у західних країнах – акцент на самому характері взаємодії «держава – особа», потребі приязного ставлення до особи, клієнтоорієнтованого вирішення справи особи. При цьому не має принципового значення чи це справа в якій особа реалізує своє право (як-от, отримання «закордонного паспорта» чи дозволу на зброю), або ж виконує обов'язок встановлений державою (отримати «внутрішній паспорт» чи зареєструвати місце проживання), навіть під «загрозою» притягнення до відповідальності за невиконання такого обов'язку. Тут хіба що може ставитися питання про доцільність збереження такої юридичної відповідальності у багатьох випадках, адже не виконуючи певних обов'язків особа й так буде обмежена у реалізації прав (без паспорта неможливо буде брати участь у виборах, отримати інші адміністративні послуги; без зареєстрованого місця проживання особа не зможе отримувати низку інших публічних послуг), тобто будуть негативні наслідки для особи навіть без потреби притягнення до адміністративної відповідальності. Також вплив критерію «обов'язковості» може бути важливим при вирішенні

питання щодо встановлення плати за надання відповідної адміністративної послуги, адже «обов’язкові» адміністративні послуги повинні бути максимально доступні, у тому числі переважно безоплатні (як-от, реєстрація народження чи смерті) або зі зниженим рівнем компенсаційності (як-от, реєстрація місця проживання). Водночас для самої діяльності публічної адміністрації, її клієнтоорієнтованості, спрямованості на позитивне вирішення справи ця специфіка відносин не має принципового впливу.

Перше вже нормативне визначення категорії адміністративних послуг з’явилося у Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг 2009 року [409], зокрема, «адміністративна послуга - це *державна* послуга, яка є *результатом* здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на *звернення* фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» (усі виділення. – *В. Т.*). Загалом це було досить коректне визначення, хіба що з недоліком – упущенням «муніципальних послуг» (послуг ОМС), очевидно, в силу того, що це було регулювання актом КМУ, і могло постати питання про правомірність втручання Уряду у діяльність ОМС без законної підстави. Також не було ідеальним використання ширшого терміну «звернення» (що окрім заяв, може включати і скарги, пропозиції тощо), хоча далі цей недолік компенсувався чітким акцентом про спрямованість «на реалізацію та захист її (особи) прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків». Отже, усі інші елементи й ознаки, які були напрацьовані на той час в теорії, отримали нормативне відображення. Додався також важливий елемент щодо «виконання обов’язків».

Щодо результату адміністративної послуги, який зводився до «адміністративного акта», то це було як позитивом (адже це було перше використання у нормативному полі цієї категорії у сучасній Україні, та власне визначення відповідного поняття («прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків особи»), так і певним обмеженням (адже не було згадано про адміністративний договір).

Після 2012 року необхідно спиратися на нормативне визначення поняття «адміністративної послуги» вже у Законі України «Про адміністративні послуги», де у п. 1 ст. 1 термін «адміністративна послуга» було визначено як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [222]. При цьому «суб'єктом надання адміністративної послуги» було визначено «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» (п. 2 ст. 1 [222]).

Можна відзначити, що у нормативну конструкцію було закладено те розуміння, що сформувалося у теорії вітчизняного адміністративного права, і яке аналізувалося вище (тут детальніше з використанням Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги» [185, с. 14–39]). Акценти цього визначення (з урахуванням також визначення СНАП) та відповідно ознаки адміністративної послуги полягали у тому, що:

1) адміністративна послуга надається лише *за заявою* фізичної або юридичної особи. Дещо пізніше почало обговорюватися також питання проактивних послуг (за ініціативою адміністративного органу), які проте все одно потребують згоди особи, щоб це не порушувало права особи на гідність. Тож ця ознака не перешкоджає наданню проактивних послуг, якщо належно організувати відповідну процедуру: інформування від СНАП про право на послугу (чи навіть про потребу виконати певний обов'язок) за яким особа має подати заяву на її отримання чи принаймні надати згоду.

Наразі ж наявна у Законі ознака «заяви» передусім означає, що діяльність ОВВ, ОМС, «що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг» [185, с. 15];

2) «заява призводить до певного *результату,* спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Як вже зазначалося, наразі під таким

результатом може розумітися передусім адміністративний акт, що приймається щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки такої особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності), або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису у відповідний реєстр» [185, с. 16]).

Окремими видом результату надання адміністративної послуги може бути адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або ОМС і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення, або охоронний договір на пам'ятку культурної спадщини місцевого значення тощо. Багато дослідників тематики адміністративних послуг упускають цю правову форму діяльності публічної адміністрації і такий результат адміністративної послуги.

«Законодавець вжив термін «результат» у визначенні поняття «адміністративна послуга» передусім для того, щоб зорієнтувати суб'єктів надання адміністративних послуг саме на позитивне вирішення справи особи, тобто на результативність. Крім того, метою такого регулювання було запобігання штучному подрібненню адміністративної послуги на окремі послуги (особливо, окремі платні послуги). До ухвалення цього Закону була практика, коли, приміром, послугу з видачі паспорта громадянина для виїзду за кордон ділили на окремі «платні послуги»: «видачу бланка», «комп'ютерний набір заяви-анкети», «оформлення та видачу паспорта» тощо. Оскільки йдеться лише про одну адміністративну послугу, то критерій «результат» зобов'язує і законодавця, і СНАП орієнтуватися на цілісність послуги» [185, с. 17].

Дискусійним певний час вважалося питання, «чи належать до адміністративних послуг відмовні (негативні) рішення, тобто випадки, коли суб'єкту звернення відмовлено у задоволенні заяви. З одного боку, СНАП вчиняє необхідний комплекс дій з розгляду заяви особи і свої обов'язки виконує. З іншого боку, формально нових прав і обов'язків у особи не виникає. Тобто (очікуваного)

результату послуги не отримано. Проте з точки зору порядку прийняття заяви, її розгляду, створення умов для прийому суб'єктів звернення (організації обслуговування) усі ці відносини охоплюються законодавством про адміністративні послуги та поняттям адміністративної послуги» [185, с. 17]. До ствердної відповіді щодо віднесення відмови у задоволенні заяви до категорії адміністративних послуг схиляє і буквальне тлумачення п. 3 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги», де сказано, що серед основних завдань адміністратора (ЦНАП) є «видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень *результатів* надання адміністративних послуг (*у тому числі рішення про відмову* в задоволенні заяви суб'єкта звернення) …».

Також на практиці можуть виникнути питання з віднесенням чи не віднесенням до адміністративних послуг тих звернень (заяв) суб'єктів звернення, які не передбачають такого результату як адміністративний акт, чи адміністративний договір. Зокрема, йдеться про подання декларацій, звітів тощо. Можливою причиною для цієї дискусії є виокремлена норма ч. 9 ст. 12 Закону [222] відповідно до якої за рішенням органу, який утворив ЦНАП, «у такому центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг». Це питання можна оцінювати по різному. Але врешті у результаті прийняття декларації, звіту особи з боку органу також має місце результат такої діяльності – реєстрація, внесення в реєстр тощо, і з боку особи має місце факт виконання обов'язку та/або набуття певних прав. Тобто мають місце обов'язки СНАП вчинити реєстраційні дії (внести певну інформацію до реєстру / бази даних), і у суб'єкта звернення виникають нові права та/або обов'язки. До речі, за одним словом «декларація» може бути різний набір дій адміністративного органу: від суто автоматичного відображення поданої декларантом інформації (без жодного втручання і оцінки), до повноцінного розгляду відомостей та прийняття рішення (адміністративного акта). Тож і тут є потреба максимально широко дивитися на категорію «результат».

Також варто нагадати про норму ч. 3 ст. 3 цього Закону, відповідно до якої «до адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом

місцевого самоврядування, … витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт». Таким чином законодавець намагався усі справи за зверненнями особи (окрім звернень пропозиційного типу та скарг) підвести під поняття «адміністративної послуги» або прирівняти до них.

Завершуючи огляд цієї ознаки, ще можна також повернутися до дещо альтернативного підходу до визначення поняття адміністративної послуги через категорію «діяльність», який вважав прийнятним і автор цього дослідження, і деякі інші дослідники проблематики адміністративних послуг, як-от В. В. Петьовка [201, с. 31]. У цього підходу теж є раціональне зерно, адже з боку СНАП (та й ЦНАП тощо) – має місце саме діяльність. Ця діяльність має бути приязною, комфортною для особи, належно організованою та реалізованою. Тож найповніше визначення мало б поєднувати ці категорії «діяльність та її результат». Водночас у законодавчому врегулюванні акцент було свідомо обрано на результаті, адже суб'єкта звернення цікавить передусім результат – вирішення справи, в ідеалі – позитивний;

3) «адміністративна послуга є результатом *здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг*. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги» [185, с. 18].

По-перше, адміністративна послуга є результатом здійснення *владних повноважень* (за КАСУ 2005 року – це «владні управлінські функції», у чинній редакції – «публічно-владні управлінські функції» [124]; за ЗАП – «функції публічної адміністрації» [225]). Тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження адміністративного органу / суб'єкта публічної адміністрації.

Попри критику В. В. Петьовки щодо використання конструкції «владні повноваження» [201, с. 42, 46] логіку законодавця можна пояснити обґрунтуванням, що вже згадувалося. Протягом попередніх років одним із завдань у цій сфері було подолання негативної практики надання «платних послуг» господарського

характеру з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів. Таким чином законодавець намагався відмежувати та припинити комерційну, суто господарську діяльність (починаючи від платного ксерокопіювання чи ламінування документів до миття автомобілів), від категорії адміністративних послуг.

По-друге, адміністративна послуга надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так у п. 3 ст. 1 Закону (у первинній редакції) *суб'єктом надання адміністративних послуг* були визначені лише ОВВ, інший державний орган, орган влади АРК, ОМС, їх посадові особи. «Тут перераховані основні суб'єкти публічної адміністрації / адміністративні органи. Звідси і назва даного виду публічних послуг – «адміністративні». У цьому ж контексті може йтися про таку ознаку адміністративних послуг як їх «монопольність», адже на відміну від послуг приватного сектору чи навіть інших публічних послуг (наприклад, послуг з освіти чи охорони здоров'я) отримати конкретну адміністративну послугу конкретній особі, як правило, можна тільки у одного суб'єкта – в одному органі» [185, с. 19] (хоча, як вже зазначалося, до певної міри ця особливість поступово модифікувалася через впровадження принципу екстериторіальності – як права особи отримати послугу у певного виду адміністративних органів будь-де у межах регіону, країни; а також через допуск до надання окремих адміністративних послуг інших уповноважених суб'єктів (як-от, нотаріусів, сертифікованих інженерів-землевпорядників тощо).

Перелік суб'єктів надання адміністративної послуги (у п. 3 ст. 1 Закону) початково був закритим. Це означало, що за Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги. Законодавець свідомо використав інституційний критерій для формування переліку СНАП, а не функціональний, оскільки мав на меті обмежити коло СНАП, насамперед виключити з нього різноманітні підприємства, установи, організації, у тому числі комунальної та державної форми власності. Обґрунтовувався такий підхід досить неоднозначною, часто недобросовісною та навіть протиправною діяльністю таких суб'єктів господарювання.

Підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, інші суб'єкти не були згадані у п. 3 ст. 1 Закону [222], а крім того, у ч. 7 ст. 20 Закону Кабінету Міністрів України, ОМС було доручено забезпечити не пізніше ніж з 1 січня 2013 року припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг. Тобто вся державна політика була направлена на впорядкування цієї сфери і суб'єктів у цій сфері. Переважно цілі цієї державної політики були досягненні (хоча окремі винятки залишалися або з'явилися нові і до них ще повернемося в підрозділі роботи про оплату адміністративних послуг);

4) «адміністративна послуга надається *відповідно до закону.* Цим застереженням законодавець мав на меті визначити, що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом. Такий підхід зумовлений вимогами Конституції України про те, що виключно законом визначаються повноваження та порядок діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (статті 19, 92, 120 Конституції України). Тобто, з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження, визначене у законі» [185, с. 20].

На практиці дискутувалися складніші ситуації, коли певні адміністративні послуги не мають прямої фіксації у Законі, хоча і мають передумови для запровадження. Наприклад, у деяких містах (як-от, у Львові) вводяться дозволи на в'їзд в історичну частину міста. Прямої фіксації даного виду дозволів у законодавстві немає. Водночас Закон України «Про охорону культурної спадщини» надає у п. 6 ч. 2 ст. 6 ОМС повноваження «забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини від загрози знищення, руйнування або пошкодження» [280]. Це може тлумачитись і як повноваження обмежувати рух транспорту поряд з такими об'єктами для їх захисту. За загальним правилом, більшість адміністративних послуг є однаковими на усій території України, і випливає з компетенції ОВВ та ОМС;

5) «нормативні ознаки поняття «адміністративна послуга» вже перераховані. Проте є ще одна ознака, важлива для виділення цієї категорії – це *наявність у особи суб'єктивного права,* а саме *права на звернення з вимогою* про надання

адміністративної послуги. Якщо особа звертається до СНАП та/або ЦНАП із заявою, що не надає їй права вимоги (наприклад, з клопотанням про присвоєння звання «почесного громадянина міста»), то у цих випадках йдеться не про адміністративні послуги, а про інші відносини – з розгляду пропозицій і рекомендацій громадянина (за законодавством про звернення). Особа у цих випадках не може вимагати відповідного рішення від адміністративного органу, ні відповідного судового захисту – у разі відмови адміністративного органу [185, с.21].

Цікавою є думка Т. О. Гуржія в контексті оцінки відносин з надання адміністративних послуг, де вчений вказує, що «у цих відносинах зобов'язаним суб'єктом виступає не громадянин, а орган публічної адміністрації (орган публічної адміністрації повинен задовольнити законну вимогу громадянина. Громадянин … диктує йому свої права)» [78, с. 513]. Тобто відбувається повна зміна типу (характеру) відносин між публічною адміністрацією та особою.

Раніше також поставало питання, «наскільки коректно відносити до категорії «адміністративних послуг» випадки, коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг у зв'язку з виконанням нею (особою) обов'язку («спрямований на набуття, зміну чи припинення … обов'язків … особи»)» [185, с. 22]. Наприклад, громадянин України з досягненням 14-річного віку зобов'язаний отримувати паспорт. Тут немає доброї волі особи, можливості відмовитися від отримання такої послуги. Проте, абсолютна більшість адміністративних послуг – це фактично обов'язкова вимога з боку держави, «адже якщо особа бажає керувати транспортним засобом, то зобов'язана отримати посвідчення водія; якщо бажає займатися підприємницькою діяльністю, то зобов'язана зареєструватися підприємцем і т. ін. Отже, відмінність полягає лише в тому, що окремі адміністративні послуги зобов'язані отримувати практично усі громадяни (приміром, щодо реєстрації народження, реєстрації місця проживання, отримання паспорта тощо), а деякі адміністративні послуги мають менше коло споживачів. У будь-якому випадку і виконання обов'язку чи створення умов для виконання особою обов'язку – теж належить до адміністративних послуг. Мета такого розуміння категорії «адміністративні послуги» полягає у створенні зручних умов

спілкування особи з публічною адміністрацією у найширшій категорії справ» [185, с. 22]. До речі, ці загальнообов'язкові послуги є одним з критеріїв їх віднесення до «базових» (ще далі пояснимо цю ідею і її призначення). Загалом «адміністративні послуги» це узагальнюючий термін, який стосується дуже широкого кола суспільних відносин. І хоча в спеціальному законодавстві більшість дій (справ) не називаються (не позначені) як адміністративні послуги, їх можна ідентифікувати як такі саме завдяки ознакам, що перераховані вище.

Прикметно, що автори, які зверталися до питання ознак адміністративних послуг зосереджуються зазвичай на переліку, що завжди має спільне ядро: наявність заяви з боку особи; реалізація владних повноважень з боку адміністративного органу; індивідуальний результат, як правило, у формі адміністративного акта [95, с. 25–26]. Деякі науковці надали ці ознаки і ширшій категорії «публічні послуги» [162], що є не дуже вдалим рішенням, адже в більшості освітніх, медичних та інших публічних послуг не використовується такий інструмент (правова форма) публічного адміністрування як прийняття адміністративних актів.

Варто відзначити, що нормативне визначення терміну «адміністративні послуги» майже не зазнало змін з 2012 року. Несуттєві коригування з боку законодавця були лише у 2016 та 2001 роках, зокрема:

а) непрямі зміни – через доповнення кола СНАП у 2016 році (п. 3 ст. 1 у редакції Закону № 1666-VIII від 06.10.2016 р.), у зв'язку з наданням повноважень у сфері державної реєстрації нерухомості і бізнесу нотаріусам та «акредитованим суб'єктам» (останнім у період 2016–2019 років);

б) тимчасові зміни – у саме визначення терміну «адміністративні послуги» у 2021 році (п. 1 ст. 1 у редакції Законів № 1689-IX від 15.07.2021 р., № 1767-IX від 22.09.2021 р.), що діяли біля 2-х місяців при прийнятті Закону «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [279]. Тоді у це визначення були додані слова «або у разі настання події, яка є підставою для надання такої послуги». В ініціаторів було намагання у такий спосіб внести ідею про проактивні послуги, тобто за ініціативою адміністративного органу. Водночас ця поправка формально уможливлювала віднесення до адміністративних послуг інспекційну та

іншу втручальну діяльність публічної адміністрації. Тож позитивно можна оцінити, що законодавець швидко виправив помилку і повернувся майже дослівно до попереднього визначення.

Загалом усі спроби офіційної фіксації визначення терміну «адміністративні послуги» і способи реалізації цих спроб підтверджують достатню теоретичну розробленість, якість і зваженість категоріального апарату, особливо для цілей практики на сучасному етапі розвитку українського суспільства і держави. Тож, можна майже цілком погодитися і з концентрованим викладом визначення терміну «адміністративні послуги» (включаючи еволюцію цього питання та усі ключові елементи цього інституту) у Великій українській юридичній енциклопедії (стаття авторства О. М. Соловйової) [326].

До вищевикладеного додамо, що адміністративні послуги можуть бути як платними, так і безоплатними (для суб'єкта звернення). Ознака платності послуги не є обов'язковою для адміністративних послуг. Водночас у цьому контексті варто звернути увагу на ст. 15 Закону «Про адміністративні послуги», у якій йдеться про ще один термін зі словом «послуги» – «*супутні послуги*». Це не адміністративні послуги, а послуги господарського характеру (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо), які суб'єктам звернення зручно отримувати або до, або під час, або після звернення за адміністративною послугою. Ці послуги треба відрізняти від адміністративних послуг. В Україні окремі з цих послуг стали частиною процедури надання адміністративної послуги (фотографування на паспорт громадянина України у формі картки чи паспорт для виїзду за кордон тощо). За вимогами Закону (самостійні) супутні послуги надаються за плату тільки суб'єктами господарювання. Це також ще вплив практики 1990-х–2000-х років і вирішення відповідної проблеми, з метою недопущення нав'язування приватним особам платних послуг господарського характеру.

На завершення ще раз нагадаємо суттєву відмінність у питанні фіксації категорії «адміністративних послуг» та аналогів в Україні та в інших країнах. У зарубіжжі невідомо прикладів нормативної фіксації терміну «адміністративні

послуги» та є мало прикладів нормативного закріплення і визначення категорії «публічні послуги» (чи термінів: «урядові послуги», «послуги адміністрації» тощо). Здебільшого підхід є дуже гнучким і в цю категорію змістовно включають всю діяльність, що публічний сектор (в широкому сенсі) здійснює щодо приватної особи: від різних реєстрацій і видачі документів, закінчуючи видачею пакетів для сортування сміття. У тому числі сюди відносяться послуги, що надаються приватними надавачами під відповідальність держави чи інших рівні публічної влади, включно з комунальними послугами [308]. Фіксація самого терміну переважно завершується на рівні документів політики, організаційних документів чи інформаційних ресурсів. Лише у деяких країнах для певних цілей є приклади і нормативного використання категорії «публічні послуги» (у Фінляндії та Канаді – для регулювання питань оплати цих послуг тощо). Тобто це ще один важливий аргумент, що Україна має власне надбання – новий інститут адміністративного права, у значній мірі сильно адаптований під потреби і виклики України. Позитивно, що він є досить сфокусованим і розробляється саме в рамках цієї галузі права.

Класифікацій адміністративних послуг може бути багато, у тому числі за критеріями платності; суб'єкта відповідальності за надання послуги (державні, муніципальні) тощо. Важливими є насамперед ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дозволяють покращувати систему надання адміністративних послуг. Зокрема, можна класифікувати адміністративні послуги за галузями законодавства чи за предметом (характером) питань, за вирішенням яких звертаються особи до адміністративних органів. Тут можна виділити підприємницькі, соціальні (ще сформувалася назва цієї підкатегорії як «адміністративні послуги соціального характеру» – АПСХ), земельні, будівельні, житлові та інші види адміністративних послуг. У контексті інтеграції послуг у ЦНАП та децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг групування за секторами має дуже важливе практичне значення: послуги ДРАЦС, реєстрація місця проживання, паспортні послуги, АПСХ, реєстрація нерухомості, реєстрація бізнесу тощо, тобто виділення груп послуг. Переважно саме ці групи пропонується відносити до «базових».

О. С. Проневич окрім кількох згаданих класифікацій також пропонує їх класифікацію за формою отримання адміністративних послуг (офлайн, онлайн); за суб'єктом звернення (для фізичних осіб, юридичних осіб; за порядком надання (надаються безпосередньо СНАП; ЦНАП та ін.); за критерієм обов'язковості (обов'язкові і добровільні) [298] та ін.

Існує погляд, що категорії «адміністративні послуги» і «адміністративна процедура» та відповідні інститути є майже нерозривними. Проте, об'єктивно можна відзначити, що за практичним досвідом України, інших країн вони можуть бути досить автономними, хоча дійсно досить залежними. Тобто ці інститути можуть функціонувати самостійно, але гармонійний розвиток потребує належної уваги до обох аспектів погляду на справу приватної особи. Адже відсутність одного з них, несе ризики дисбалансу: або недотримання прав особи (права на належне публічне адміністрування), або брак доступності послуг та належних умов їх отримання.

Програма SIGMA розглядає питання загальної адміністративної процедури і послуг у різних блоках оцінювання публічної адміністрації. Зокрема, у контексті реформи публічної адміністрації питання ЗАП розглядається у блоці «підзвітність адміністрації» («*Accountability of administration»*) (разом із питаннями адміністративної юстиції, доступу до публічної інформації, інститутів Омбудсмена та Рахункової палати). А питання послуг є в іншому підрозділі – «надання послуг громадянам і бізнесу» («*Service delivery to citizens and businesses*») [439, с. 27–28].

Якщо ж надалі оцінювати розвиток відповідного категоріального апарату в Україні, то значні зміни відбулися після 2019 року у зв'язку з розвитком політики цифровізації. Далі в окремому підрозділі роботи буде надано правовий аналіз цієї політики, її наукової обґрунтованості. Тут обмежимося лише оцінкою розширення термінологічного апарату за Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року [279].

У цьому Законі «публічна послуга» визначена як «юридично або соціально значуща *дія* суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення

або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, *надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення*» (п. 6 ч. 1 ст. 1 цього Закону) (усі виділення. – *В. Т.*).

Хоча у це поняття включено адміністративні послуги, але тут є кілька положень, вартих окремої уваги. Передусім потрібно визначити які додаткові відносини включено у це поняття, і які є відмінності від «адміністративних послуг».

По-перше, змінено акцент з «результату» та «дію», що ймовірно зроблено з мотивів операційних потреб при цифровізації послуг. Хоча залишається відкритим питання чому одночасно не використано категорії «рішення», адже у адміністративному праві вирізняється серед правових форм публічного адміністрування прийняття індивідуальних рішень, і вчинення юридично значущих дій, або ж не використано об'єднуючу категорію «адміністративний акт».

По-друге, тут включена можливість надання послуг і без заяви особи, тобто «без звернення». Це вже певний ризик охоплення і втручальної діяльності (інспекційної діяльності, застосування адміністративних стягнень тощо), про що зазначалося вище. Адже принаймні згода особи для надання «послуги» є вкрай важливою. Цю проблему частково вирішено в іншій нормі, зокрема у ст. 9 цього Закону, де вказано – «на підставі отриманого підтвердження від особи, яка підтвердила згоду на отримання такої послуги».

По-третє, принципова відмінність полягає у тому, що у результаті також «надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення». Це частково нівелює попередній ризик. Але це дуже широка конструкція, яка дозволяє охоплювати і медичні, освітні, культурні послуги тощо. Важко зрозуміти мету такого розширення і впровадження нового терміну, що охоплює широке коло відносин і явищ. Адже сам Закон призначений для сфери цифрової трансформації.

Ще однією новацією цього цифрового законодавства є категорія «електронна публічна послуга» яка визначена як «послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, *підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні,* у тому числі адміністративна послуга

(у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту)» (п. 2 ч. 1 ст. 1).

Тут теж є ще одне розширення – передусім за колом суб'єктів надання послуг. У пункті 11 ч. 1 ст. 1 цього Закону це коло визначено ще ширше і включає «державні, комунальні підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, уповноважені відповідно до законодавства надавати публічні (електронні публічні) послуги». Відповідно постає ще одне відкрите питання, чи насправді інші публічні (неадміністративні) послуги можуть надаватися в електронній формі, і мати результатом «*матеріальні та/або нематеріальні блага*». Адже більшість медичних послуг навряд чи можуть надаватися в електронній формі (окрім, можливо закриття лікарняного квитка), дошкільне виховання, культурні послуги тощо – теж в дуже обмеженому обсязі. Задум уряду і законодавця тут залишається не до кінця зрозумілим, хоча ймовірно в частині суб'єктів надання – це були передусім спроби створити основу для функціонування різних державних підприємств (ДП) та інших суб'єктів, що адмініструють інформаційні системи у сфері управління окремих міністерств, у тому числі самого Міністерства цифрової трансформації. На наш погляд, для усіх цих цілей могло б йтися не про окремий Закон і не про нову термінологію, а швидше про додаткове регулювання «адміністративних послуг в електронній / цифровій формі». Важливо, щоб ці нечіткості, «розширення» у правовому регулюванні не були використані у недоброчесних інтересах.

Загалом можна підсумувати, що термінологічний апарат в інституті адміністративних послуг є добре розроблений у теорії, закріплений у законодавстві, реалізований у адміністративній практиці. Поняття «адміністративних послуг» стало невід'ємною і вагомою складовою сучасного вітчизняного адміністративного права. Нова термінологія збагатила вітчизняне адміністративне право, підкреслила його

сервісний характер. Саме ж поняття «адміністративних послуг» витримало випробування часом і практикою.

«Усі послуги держави та місцевого самоврядування складають сферу публічних послуг. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні послуги» [185, с. 23].

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також іншими суб'єктами уповноваженими державою / під відповідальність держави.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, а також іншими суб'єктами, що уповноважені в законний спосіб компетентними органами місцевого самоврядування і під їх відповідальність.

У цих визначеннях застосовуються інституційний та функціональний підходи. Також може додатково застосовуватися фінансовий критерій для відповідних цілей правового регулювання. У такій конфігурації «за суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів» [185, с. 23]. Делеговані в ОМС повноваження залежно від цілей правового регулювання можуть бути класифіковані як повноваження ОМС, з відповідним рівнем відповідальності за їх надання.

Адміністративні послуги – це послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами (на підставі закону) за заявою фізичної або юридичної особи, і надання яких пов'язане з використанням правових форм (інструментів) публічного адміністрування. Також до них належать (прирівнюються) справи на підставі інших звернень особи (подання декларацій, звітів, заяв на отримання відомостей тощо), які мають персоналізований

характер та спрямовані на реалізацію прав, виконання обов'язків особою. Адміністративною послугою є і сама діяльність (яка має бути належно клієнтоорієнтованою), і її результат, що має бути спрямований на позитивне законне вирішення справи особи. До результатів надання адміністративних послуг мають належати прийняття адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, і в необхідних випадках – виконання адміністративного акта державою.

У визначенні поняття «адміністративної послуги» та його ознаках, на сучасному етапі розвитку України, доцільно зберігати її заявний характер як важливу ознаку цього явища та інституту, задля відмежування від інспекційних та інших втручальних проваджень. Водночас, такий підхід не виключає проактивних послуг (за ініціативою публічної адміністрації), але з обов'язковим отриманням згоди особи на таку послугу.

В перспективі потрібно глибше опрацьовувати також підхід, що спонукатиме «контролюючі органи» (податкові органи тощо) змінювати характер своєї діяльності на переважно сервісний характер. Ці органи мають більшу увагу приділяти консультуванню та іншій допомозі приватним особам, і лише як крайні заходи застосовувати притягнення до відповідальності. Таким чином може відбуватися розширення реалізації ідеї служіння у публічному адмініструванні.

При запровадженні категоріальних новел у законодавстві як-от, термінів «публічні послуги», «електронні публічні послуги» тощо у цифровому законодавстві, важливо враховувати їх вплив та наслідки для всієї системи публічного адміністрування, у тому числі можливі ризики при розширенні суб'єктного складу.

2.3 Понятійно-категоріальні новели законодавства про загальну адміністративну процедуру та їх значення для європеїзації та модернізації вітчизняного адміністративного права

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) стало великим кроком не лише у розвитку адміністративного законодавства, практики

публічного адміністрування, але й вагомим етапом для прогресу науки адміністративного права. Це нові перспективи і нові виклики перед вітчизняною правничою наукою, адже ЗАП впровадив у вітчизняне законодавство низку принципово нових термінів, щодо яких раніше тривалі дискусії велися на наукових заходах та у науковій літературі. Серед них категорії: «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації» та ін. Попри те, що і автор цього дослідження раніше вже звертався до цієї проблематики [366], нині є потреба додатково проаналізувати цей категоріальний апарат, адже йдеться не лише про теорію і законопроектні пропозиції, а вже про законодавство, офіційну термінологію [362], де є втілені наукові пропозиції (зокрема, щодо понять «адміністративний акт», «адміністративний орган», «адміністративна процедура» тощо), та ширший теоретичний поступ (категорія «функції публічної адміністрації» та ін.) [370].

З формуванням практики застосування ЗАП постійно також постають нові актуальні питання в діяльності адміністративних органів, які потребують своєчасних наукових відповідей, у тому числі з погляду тлумачення зазначених вище термінів. У цьому підрозділі викладені окремі авторські позиції щодо цих термінів, зафіксовані у Науково-практичному коментарі до ЗАП [186]. Водночас динаміка у цій сфері суспільних відносин така висока, що увага до удосконалення відповідного термінологічного апарату, його тлумачення, зокрема й доктринального має бути постійною.

Центральною категорією ЗАП і однією з найвагоміших новел для адміністративного права України є новий термін *«адміністративний акт»* [372; 337; 371]. Ця категорія нарешті стала частиною національного законодавства, рівня закону. Хоча, як вже зазначалося, уже і в новітній історії України цей термін використовування в підзаконному нормативно-правовому акті – Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг (у початковій редакції він мав назву – Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг) [409], що діяв з 17 липня 2009 року до 08 травня 2013 року. Тоді «адміністративний акт» визначався як «прийняте *суб'єктом* рішення індивідуальної

дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи». При цьому під «суб'єктом» у переліку зазначалися «органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації в порядку виконання ними делегованих державою повноважень …». Попри окремі недоліки, у цьому визначенні терміну «адміністративний акт» вже були зафіксовані низка його ключових елементів (ознак), зокрема: суб'єкт прийняття; рішення; індивідуальний характер; спрямованість на набуття зміну, чи припинення прав та обов'язків особи.

За ЗАП, адміністративний акт – це «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» (п. 3 ч. 1 ст. 2).

Це дуже вагома новела, яка наближає вітчизняне адміністративне право до європейського адміністративного простору, гармонізує його на рівні термінології, теорії, законодавства і практики. В Україні до ЗАП переважно використовувалися у теорії та законодавстві (зокрема, й КАСУ) інші терміни – «індивідуальний акт управління» або «індивідуальний акт». Тож це ще один важливий крок переходу до сучасного адміністративного права. Характеристика «управлінський» більше властива «внутрішнім актам», що вирішують організаційні та інші питання між підпорядкованими суб'єктами, всередині адміністративного органу, всередині публічної адміністрації. Характеристика «індивідуальний» є лише однією з ознак адміністративного акта, але недостатньо вирізняє його на рівні терміну, адже індивідуальні акти ухвалює і судова влада, і законодавча влада (наприклад, при вирішенні питань про призначення на певні посади тощо), і так само індивідуальними можуть бути внутрішні управлінські акти.

Прикметник «*адміністративний*» чітко вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів (від публічної адміністрації), на відміну від актів законодавчого органу чи судових органів. Також у ЗАП реалізовано євроінтеграційні прагнення України. Як вже неодноразово згадувалося у різних джерелах, у країнах Європейського Союзу термін «адміністративний акт» є дуже

поширеним і звучить та пишеться у багатьох мовах практично однаково, наприклад, *administrative act* – англійською, *acte administratif* – французькою, *acto administrativo* – іспанською та португальською, *atto amministrativo* – італійською тощо [111, с. 240].

Отже, виходячи з нормативного визначення терміну «адміністративний акт», його суті – як вирішення справи, а також виходячи з доктринальних напрацювань з цього питання, потреб практики, ключовими ознаками «адміністративного акта» можна виділити:

1) індивідуальність та конкретність. Адміністративний акт стосується конкретної особи (осіб) та вирішення конкретної (індивідуальної) справи. У такому акті, як правило, або прямо вказано конкретного адресата, або його можна визначити за певними ознаками. Хоча є виняткові ситуації, коли актом вирішується конкретна справа, але його адресат невідомий (наприклад, коли йдеться про демонтаж незаконної конструкції і «власник» невідомий тощо);

2) «прийняття адміністративним органом, тобто суб'єктом уповноваженим на здійснення адміністративної влади, на відміну від влади представницької/політичної чи судової» [362, с. 35]. Тобто тут йдеться про сферу публічного адміністрування і про функціональне розуміння цієї категорії (про це буде детальніше далі при аналізі термінів «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації»);

3) односторонність, тобто прийняття адміністративного акта адміністративним органом самостійно, на відміну від адміністративних договорів, де потрібне волевиявлення ще однієї сторони – особи. ЗАП (поки) не врегульовує питання укладання адміністративних договорів, але в Україні адміністративному договору, як правило, передує адміністративний акт (наприклад, перед укладанням договору на місцеві перевезення спочатку буде визначений переможець конкурсу; теж саме стосується оренди земельної ділянки державної чи комунальної форми власності тощо);

4) «прямий вплив на приватних осіб (*непідпорядкованих органу осіб*), тобто зовнішня дія адміністративного акта. Ця ознака дозволяє відмежовувати адміністративні акти від внутрішньо спрямованих актів, приміром, щодо вирішення

організаційних питань всередині адміністративного органу» [362, с. 35]. Ця ознака не названа у визначенні терміну прямо / буквально (на нашу думку, у перспективі цей недолік варто буде виправити, та запозичити відповідний підхід як в аналогічних законах ФРН чи Латвії), але випливає з конструкції у визначенні адміністративного акта щодо спрямованості «на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи» (це фізична чи юридична особа, або громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи). Також ця ознака може бути виведена із терміну «адміністративна справа», яка власне вирішується шляхом прийняття адміністративного акта.

Окремо треба пояснити вживання слова «спрямованість». Не всі адміністративні акти ведуть до реального набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків, оскільки адміністративні акти у заявних провадженнях можуть мати і відмовний характер. Також схожі правові наслідки може мати інспекційне провадження, коли порушень не виявлено, і констатувальний акт фіксує такий стан. Але нових прав і обов'язків може не виникати.

До адміністративного акта законодавцем віднесені не лише рішення, але й «юридично значущі дії». В теорії адміністративного права їх зазвичай виділяли як окрему правову форму «управління» (нині – публічного адміністрування), не тотожну прийняттю індивідуальних актів, і до таких дій включали досить широкий спектр відносин, у тому числі як приклади наводять реєстрацію транспортних засобів, реєстрацію суб'єктів господарювання (див. приміром, [129, с. 274–275]) тощо. Можливо, в окремих випадках бракувало «чистоти» саме з прикладами, адже це могли бути й інші дії: «фактичні дії», «процедурні дії» тощо. З точки зору ЗАП і розуміння юридично значущих дій як адміністративних актів важливо наголосити, що такі дії повинні бути саме не процедурного характеру (як-от, реєстрація заяви), а здійснювати врегулювання конкретної адміністративної справи, тобто бути результатом розгляду і вирішення такої справи.

«Від юридично-значущих дій, якими вирішується певна адміністративна справа треба відрізняти і «реальні акти» (фактичні дії), які адміністративними актами не є. До прикладу, інформування про небезпеку (сигнал повітряної тривоги),

інше поширення інформації органом влади (наприклад, інформація органу виконавчої влади про ризики вживання певних видів харчування/продуктів); спостереження (наприклад, певні види моніторингової діяльності); дії поліцейського, який фізично відтісняє учасників демонстрації тощо. У кожному випадку з «діями» треба оцінювати чи має місце вирішення (врегулювання) конкретної справи через волевиявлення адміністративного органу та спрямованість на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або виконання обов'язків окремої особи (осіб)» [362, с. 36]. Це питання стало глибше опрацьовуватися в українській теорії адміністративного права, зокрема, Р. В. Миронюком [178] та іншими науковцями. У контексті ЗАП важливо також відмежовувати їх від процедурних дій, які є лише окремими елементами провадження (як-от, вже згадана реєстрація заяви, чи огляд на місці, проведення слухання тощо), від застосування заходів впливу при примусовому виконанні адміністративних актів; від доказів (акти перевірки, якими справа не вирішується остаточно; акти обстеження тощо).

Врешті можна підсумувати, що на теоретичному рівні потрібно далі досліджувати проблематику спільних ознак та відмінностей «рішень» і «юридично значущих дій». Для практики цей об'єднуючий підхід ЗАП є виправданим, адже незалежно від виду категорій справ (наприклад, чи це реєстраційні адміністративні послуги чи прийняття рішень про надання дозволів) з точки зору адміністративної процедури результатом є, як правило, набуття прав та/або обов'язків особою.

«Легше відрізняти адміністративні акти від нормативних актів. Ця відмінність полягає в тому, що адміністративний акт має конкретних адресатів, або адресатів, яких можна визначити за певними ознаками, і стосується врегулювання конкретного випадку. Нормативний акт стосується невизначеного кола випадків та невизначеного кола осіб» [362, с. 36]. У доктрині і законодавстві окремих західних країн (як-от, ФРН) є питання, щодо яких точаться дискусії про їх індивідуальний (адміністративний) або нормативний характер. Зокрема, це питання планувальних документів (планів забудови територій тощо), дорожніх знаків тощо. У німецькій доктрині і законодавстві, як відомо, є також такий підвид адміністративних актів як «загальне розпорядження» (див. друге речення § 35 Закону ФРН про

адміністративну процедуру [225]) Це коли акт стосується одночасно врегулювання окремого випадку, але невизначеного кола осіб (які проте за загальними ознаками можуть бути визначені), чи «стосуються публічно-правової якості речі або її використання суспільством». Як приклад, німецькими фахівцями наводилося рішення про скасування конкретної зупинки громадського транспорту, поряд з яким проживає певна кількість мешканців. Україна перебуває на початкових етапах пошуку відповідей на такі складніші питання, і наразі фахівці обмежуються простішим поділом актів на індивідуальні (у тому числі, адміністративні) та нормативні.

«За формою волевиявлення адміністративні акти можуть бути: письмовими (рішення уповноваженого органу про відведення земельної ділянки чи дозвіл на видобуток місцевих копалин); усними (наприклад, вказівка поліцейського одягнути захисну маску у громадському транспорті під час карантину); вчиненими у формі дій (сигнал регулювальника дорожнього руху)» [362, с. 37]. Водночас важливо не протиставляти форму адміністративного акта його змісту, адже без дотримання необхідної форми, неможливо фіксувати сам факт наявності адміністративного акта, незалежно від того чи це лише запис у реєстрі (як-от, державна реєстрація ФОП); чи також видача підтверджуючого документа (як-от, реєстрація транспортного засобу з видачею відповідного реєстраційного документа чи видача свідоцтва ДРАЦС). Як для громадян не існує закону, доки відповідне рішення парламенту належно не оформлене, не підписане главою держави та не оприлюднене, так і щодо адміністративного акта необхідно дотриматися визначеної форми фіксації та доведення до відома особи. При цьому для позитивних адміністративних актів форма (специфіка оформлення), як правило, залежить від спеціального законодавства.

За юридичними наслідками адміністративні акти можуть бути: правонадавальними; зобов’язальними; заборонними; відмовними [22, с. 279]. «Окремо варто виділяти констатувальні адміністративні акти, які спрямовані на реалізацію прав та/або обов’язків окремої особи, і юридично фіксують певні факти (наприклад, факт народження чи смерті зафіксований у відповідному записі акта

цивільного стану та виданому свідоцтві ДРАЦС; або факт відсутності порушень, зафіксований в акті перевірки чи довідці про перевірку). Останнє питання (про перевірки) було дискусійним серед фахівців, але ЗАП на нього дає ствердну відповідь у п. 2 ч. 6 ст. 72. При цьому цей вид акта теж може мати юридичні наслідки, адже позитивний акт перевірки «захищає» суб'єкта перевірки на певний період від планової перевірки, та навіть може мати подвійну дію – бути негативним для іншої особи, яка невдоволена діяльністю особи, яку перевіряли, та результатами перевірки» [362, с. 37-38]. Вище вже проводилася аналогія з відмовними адміністративними актами у заявних провадженнях, адже вони, як правило, не породжують нових прав і обов'язків.

«За дією у часі адміністративні акти поділяються на: разові (наприклад, рішення про виплату одноразової компенсації) та триваючі (наприклад, строковий дозвіл чи безстрокова ліцензія на зайняття певним видом господарської діяльності). Ця класифікація дуже важлива при вирішенні питання про дострокове припинення дії адміністративного акта, адже не можна припинити дію акта, який вже вичерпав себе шляхом виконання (реалізації)» [362, с. 38]. (ЗАП тут каже ще вимогливіше – про акти, які виконані і наступили незворотні правові наслідки – ч. 2 ст. 76 [225]).

Особливо цінною для адміністративно-процедурного регулювання є класифікація адміністративних актів за характером дії щодо особи, зокрема, їх поділ на: негативні (обтяжуючі/обтяжувальні, несприятливі) та позитивні (сприяючі, сприяльні). «Сприяючі (позитивні) адміністративні акти надають чи підтверджують право або юридично значущу перевагу. Приклади: надання дозволу на будівництво чи навчального місця у ВУЗі. Обтяжуючі адміністративні акти навпаки невигідні для того, кому вони спрямовані. Вони можуть означати втручання в його права або відхилення прохання про надання певних привілеїв. Приклади: позбавлення водійських прав, відхилення заяви про надання дозволу на будівництво» [205, с. 12]. «У ЗАП дуже виразно і наскрізно простежується увага до *негативних* (несприятливих, обтяжувальних) актів, тобто є акцент на «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи» (див. наприклад, ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 63 ЗАП). Додаткові обов'язки

адміністративного органу в адміністративній процедурі виникають саме у разі ймовірного прийняття негативних адміністративних актів. Зокрема, це обов'язки забезпечити особі реалізацію права бути заслуханою, вимоги мотивування адміністративного акта та зазначення порядку його оскарження тощо» [326, с. 38]. Саме у таких справах, з такими адміністративними актами буде відчутно найбільшу дію ЗАП.

Якщо акт має подвійний характер впливу: для одних осіб (зокрема, заявника-адресата) позитивний, а для інших осіб (зокрема, для заінтересованих осіб) негативний, то такий акт треба класифікувати як негативний, з усіма відповідними наслідками: потребою гарантування права особи (осіб) на участь; обов'язком мотивування такого акта, обов'язком зазначення порядку його оскарження тощо.

Якщо ще десять років тому не так багато фахівців опрацьовували питання «адміністративних актів» (А. М. Школик [422], О. О. Мандюк [170]), то після прийняття ЗАП коло українських дослідників і глибина досліджень стала розширюватися (зокрема, варто окремо відзначити праці І. В. Бойко спільно з Я. Брієде [62], Р. С. Мельника [171] та ін.).

Іншою новелою адміністративного права та ключовою категорією ЗАП, є термін «*адміністративний орган*». У ЗАП його визначено як «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*» (п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП) (виділення. – *В. Т.*). Це новий термін для українського законодавства, водночас також досить поширений в аналогічному законодавстві інших країн. Прикметник «адміністративний» тут теж покликаний вказати, що йдеться про «адміністрацію» (публічну адміністрацію), тобто владу виконавчу (адміністративну), а не законодавчу і не судову. До таких органів віднесені насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, адже саме вони виконують більшість функцій публічної адміністрації.

До речі, з цих формулювань варто зробити ще один акцент, який зауважував в одній з наукових дискусій А. М. Школик: що категорії «адміністративний орган» та

«публічна адміністрація» є однопорядковими (синонімічними). Публічна адміністрація охоплює усю сукупність (систему) адміністративних органів. Натомість адміністративний орган є одиницею, елементом цієї системи.

«Важливо вкотре наголосити, що «адміністративний орган» – це функціональна категорія. Тобто з одного боку, не всі, чи точніше не завжди ОВВ чи ОМС є адміністративними органами. Це залежить від конкретних повноважень/функцій, які реалізують такі органи. Лише коли йдеться про виконання функції публічної адміністрації (зокрема, у розумінні ЗАП), то саме при виконанні такої діяльності їх можна вважати адміністративним органом. Наприклад, коли ОВВ і ОМС вирішують справи щодо конкретних громадян чи суб'єктів господарювання з приводу надання певного дозволу, відведення земельної ділянки у користування тощо, то вони є адміністративними органами. У цих випадках вони надають адміністративні послуги – тобто виконують функції, які прямо названі у ЗАП серед функцій публічної адміністрації» [362, с. 28-29]. Йдеться про вирішення індивідуальних справ конкретних приватних осіб (непідпорядкованих осіб). Водночас коли ці ж ОВВ, ОМС виконують нормотворчі / політичні функції (функції полісі, формування політики), розробляючи та ухвалюючи нормативно-правові акти, програмні документи, то у цих випадках такі ОВВ і ОМС не є адміністративними органами, зокрема, у розумінні ЗАП.

Викликом є те, що до адміністративних органів належать не лише ОВВ і ОМС, а «*інші суб'єкти*» – «не органи» у статутному (статусному) значенні, а суто функціональні суб'єкти. Наведемо кілька прикладів таких інших суб'єктів.

Приміром, це були державні та комунальні підприємства – акредитовані суб'єкти у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно – у період дії відповідного законодавства 2016–2019 років [244; 245]. «Комунальне підприємство «Бюро технічної інвентаризації», яке отримувало відповідну акредитацію на підставі закону, при виконанні реєстраційних функцій повинно було б розглядатися як адміністративний орган» [362, с. 29].

Не має значення форма власності підприємства. До прикладу, окремі приватні лабораторії (товариства з обмеженою відповідальністю (ТОВ) і приватні

підприємства (ПП)) отримують від держави повноваження проводити «обов'язковий технічний контроль» транспортних засобів [219]. Наразі це обов'язково для таксі та автомобілів, що використовуються для перевезення пасажирів або вантажів з метою отримання прибутку. Тож коли особа звертається до такого ТОВ чи ПП за проведенням обов'язкового технічного контролю, то ці відносини мають публічно-правовий (адміністративний) характер, адже в цій справі такий суб'єкт діє як адміністративний орган, приймаючи рішення про права та обов'язки особи. Особі видається або протокол перевірки технічного стану, або акт невідповідності технічного стану транспортного засобу. Ця інформація заноситься до загальнодержавної бази даних. Тож до цих відносин також має застосовуватися ЗАП, тобто правила адміністративної процедури, адже йдеться про уповноваження від держави обмеженого кола осіб на виконання функцій публічної адміністрації.

Також до таких «інших суб'єктів» належать органи професійного самоврядування (наприклад, Нотаріальна палата України) при вирішенні питань доступу до професії, виключення з професії [275]. Органи професійного самоврядування поширені насамперед у юридичних професіях (адвокатура, нотаріат, приватні виконавці тощо), медичних професіях (хоча в Україні відповідне законодавство ще тільки ухвалюється [285]) (лікарі, стоматологи, медсестри тощо), інших так званих «вільних професіях» (архітектори [228], аудитори [229] і т. ін.). Зокрема, саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності можуть на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, залучатися до ліцензування господарської діяльності членів саморегулівної організації.

Функціональний підхід до розуміння категорії «адміністративний орган» поширюється на досить широке коло суб'єктів. «Функції публічної адміністрації» реалізуються і в таких відносинах, як наприклад, зарахування дитини до комунальної школи у відповідному шкільному окрузі за місцем проживання. У цьому разі директор/адміністрація школи має розглядатися теж як адміністративний орган. Адже у цих випадках йдеться про реалізацію особою права на середню освіту та навіть більше – про виконання обов'язку батьками, оскільки

«повна загальна середня освіта є обов'язковою» (ст. 53 Конституції України). Тож директор комунальної школи зобов'язаний або зарахувати дитину до школи, або надати обґрунтовану відмову у такому зарахуванні. Таке рішення має ухвалюватися за правилами ЗАП, оформлюватися і доводитися до відома особи за ЗАП. Оскарження також має здійснюватися за правилами ЗАП та врешті – КАСУ, в порядку адміністративного судочинства, якщо б справа дійшла до суду. Адже тут мають місце не приватноправові відносини, а саме публічно-правові.

Загалом подібна справа могла б оцінюватися і як адміністративна послуга, до яких теоретично можна віднести наведений приклад і тип відносин, але Закон України «Про адміністративні послуги» обмежив коло суб'єктів надання адміністративних послуг лише статутними органами влади (ОВВ і ОМС) та не використовує функціонального підходу. Водночас ЗАП, завдяки функціональному підходу, і віднесенню до функцій публічної адміністрації також «вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу», дозволяє знаходити відповідь на таке питання.

Також на теоретичному рівні може ставитися схоже питання про оцінку інших подібних відносин, коли справа про права і обов'язки особи вирішується не органами влади у статутному значенні, а йдеться про інші публічні послуги [308], які надаються публічними установами (державними та комунальними) та ін. Доступ до цих послуг (включаючи доступ до медичних та освітніх послуг, чи навіть до публічної бібліотеки чи публічного спортзалу), теж може оцінюватися саме як публічно-правові відносини, оскільки такі суб'єкти утворені за рахунок публічних коштів для задоволення публічного інтересу (потреб мешканців), і часто фінансуються повністю або частково з публічних коштів. Отже, у доступі до таких послуг відмовляти можна лише виходячи з чіткого переліку підстав. Останній має бути унормовано чи засновниками/власниками таких публічних установ (якими є органи публічної влади, які представляють публічний інтерес), чи під їх контролем. Це питання ще потребує розробки у вітчизняному адміністративному праві, але має високий рівень схожості з доступом до освіти тощо.

Загалом тут є чимало інших перспективних питань для дослідження, у тому числі про межі публічного і приватного. Адже усі приватні суб'єкти теж обмежені певними правилами (адміністративним законодавством), проте не стають у своїй діяльності адміністративними органами (наприклад, при продажі певних видів товарів, як-от, алкогольні чи тютюнові вироби тощо). Тож треба відрізняти ситуації коли приватних суб'єктів уповноважують державою на виконання публічних функцій / функцій публічної адміністрації. З досвіду України, це не усі приватні суб'єкти певного виду, а лише окремі з них - які відповідають певним вимогам, отримали акредитацію, індивідуальний допуск до цієї діяльності, як-от, колишні «акредитовані суб'єкти» у сфері державної реєстрації нерухомості у період 2016–2019 років; приватні лабораторії, що здійснюють обов'язковий технічний контроль транспортних засобів тощо. Тобто тут критерієм може бути саме індивідуальний допуск (уповноваження) суб'єкта господарювання чи іншого суб'єкта до певних функцій, а не наявність певних обов'язків і обмежень, встановлених законодавством, для всіх приватних суб'єктів у певній сфері чи певному виді діяльності.

Якщо ж усі суб'єкти приватного сектору виконують певні вимоги адміністративного законодавства чи навіть виконують роботу, яка раніше належала публічному сектору, то це швидше елемент повної «приватизації» публічних функцій, тобто їх переходу в приватноправову сферу, а не «уповноваження» / делегування. Хоча й це питання ще потребує глибшого дослідження, і чіткішого врегулювання у законодавстві (як-от, це зроблено у частині західних країн, де, наприклад, прямо у законах зобов'язують приватних суб'єктів застосовувати ЗАП до певних категорій справ, зокрема, відносин доступу до «послуг загального економічного інтересу»). У контексті аналізованого питання варто особливу звернути увагу на одну з останніх робіт щодо функціональних суб'єктів публічної адміністрації А. М. Школика [423], де автор ґрунтовно висвітлює відповідну проблематику.

Додатково зауважимо, що категорію «адміністративний *орган*» потрібно розуміти як певну «фікцію». Це може бути не лише колективне структуроване

утворення (державна служба, інспекція, виконавчий орган місцевої ради чи його структурний підрозділ тощо), а й окрема посадова особа / службовець тощо, якщо вона/він має повноваження вчиняти окремі процедурні рішення чи дії, тим паче – вирішувати адміністративну справу, приймати адміністративний акт. Наприклад, адміністративним органом є державний реєстратор, що здійснює державну реєстрацію фізичних осіб – підприємців, юридичних осіб (ст. 6 [253]). Такий підхід буквально застережено у визначенні терміну «адміністративний орган» у ЗАП, де в переліку окремо згадано про «посадових осіб» (ч. 1 ст. 1; п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП).

Вирішення цього питання залежить від компетенційного законодавства, тобто від того за ким саме закріплені повноваження: за окремою посадовою особою, чи органом в цілому або його керівником, колегіальним органом тощо. У певних категоріях справ / секторах це може бути окрема «службова особа» в ОМС чи ОВВ. До прикладу, в ОМС це були навіть діловоди, які не належать до посадових осіб місцевого самоврядування за службовим і статутним законодавством, але у багатьох ОМС вони отримували повноваження обліковувати внутрішньо переміщених осіб (ВПО) після лютого 2022 року (як «уповноважені особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради» [113]), чи в Державній прикордонній службі (де рішення про надання дозволу на перетинання кордону приймається «уповноваженою службовою особою» – див. статті 6 і 7 відповідного Закону [283]). Наголосимо, що це залежить передусім від того, який суб'єкт і в який спосіб наділяється предметною компетенцією, але не залежить від службового законодавства. Тож якщо певна особа (працівник, член колегіального органу тощо) отримує повноваження приймати адміністративні акти, чи навіть вступати у процедурні відносини з учасником адміністративного провадження, здійснюючи іншу адміністративну діяльність, то така *уповноважена особа* з точки зору ЗАП теж є адміністративним органом.

Відсутність згадки «службова особа» у визначенні терміна «адміністративний орган» жодним чином не обмежує поширення ЗАП на цей вид суб'єктів, адже у ЗАП після переліку вжита також найширша конструкція «*інший суб'єкт* …». Водночас, на перспективу у предметі ЗАП (ч. 1 ст. 1), у відповідному визначенні поняття

«адміністративного органу», у ст. 22 ЗАП, та загалом у тексті ЗАП варто замінити термін «посадова особа адміністративного органу» на термін «уповноважена особа адміністративного органу». Це б закрило не лише дещо схоластичну дискусію, похідну зі службового законодавства, але й давало б чітку відповідь щодо відповідних суб'єктів у всіх функціональних адміністративних органах, що не є органами влади у статутному значенні.

Наступна категоріальна та принципова наукова новела ЗАП, яку вже вище було згадано – це термін *«функції публічної адміністрації»,* що визначений як «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу» (п. 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Цю новелу ЗАП важко переоцінити як з теоретичної, так і практичної точки зору. Фактично таким чином в українське законодавство вперше офіційно внесено один з найважливіших термінів для адміністративного права загалом, і який вже аналізувався в одному з підрозділів роботи вище. Згадка конструкції «публічна адміністрація» (навіть у прив'язці до функцій) у ЗАП є надзвичайно вагомим кроком у розвитку українського адміністративного права, його європеїзації і осучаснення. Бо саме цей термін ми найчастіше зустрінемо в законодавстві, полісі документах, у навчальній літературі західних країн. Цей же термін (або похідний «публічне адміністрування») щодо України вживається і в документах ЄС, викладених англійською мовою.

Визначення «функцій публічної адміністрації» у ЗАП є описовим. З доктринальної точки зору воно не містить акценту на підпорядкуванні публічної адміністрації політичній владі, не вказує на її виконавчий характер – виконання законодавства. Але ці теоретичні застороги не є критичними для цілей ЗАП. Наведене визначення є передусім орієнтиром для практиків, адже вказує на основні напрями діяльності публічної адміністрації у сучасній державі, і ґрунтується на термінології, що вже більше десяти років використовується у законодавстві України («адміністративні послуги», «контрольна, наглядова діяльність»).

Таким чином ЗАП на нормативному рівні відходить від конструкцій похідних від «управління», «державне управління» для означення зовнішньої діяльності

публічної адміністрації у відносинах з приватними особами. При цьому не обмежується лише органами виконавчої влади, що досі притаманно окремим українським науковим та навчальним джерелам з адміністративного права. Поняття «адміністрація», «адміністрування» коректніше передають призначення виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній демократичній державі. Як вже вище зазначалося, їх головне завдання – це служіння суспільству, обслуговування громадян. Це сучасна центральна ідея, ідеологія та філософія здійснення публічної влади. Такі терміни повинні спонукати до нормативної та практичної зміни ставлення до громадян та інших приватних осіб не як до «об'єктів управління», «об'єктів управлінського впливу», а вести до переходу на рівень збалансованих відносин з повноправними суб'єктами.

Крім того, вже зазначалося, що термін «публічна адміністрація» дозволяє поєднати усі види виконавчої влади: і державної, і самоврядної (місцевого самоврядування та регіонального, у разі наявності у державі і цього рівня урядування), тобто і у функціональному, і в організаційному значеннях.

Нагадаємо, що терміни «адміністративні послуги», «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» – визначені у відповідних законах України: «Про адміністративні послуги» (п. 1 ст. 1 [222]), «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (абз. 2 ст. 1 [277]). При цьому очевидно, що наведений перелік функцій публічної адміністрації не є вичерпним. Тому додатково у визначенні йдеться і про «вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу». Це може стосуватися «нестандартних» ситуацій, які не вкладаються у категорію «адміністративних послуг» чи інспекційної діяльності (наприклад, заява особи про усунення негативного впливу сусідського шуму; ініціативне рішення ДСНС про потребу евакуації людини з ушкодженої будівлі; доступ до публічних, але неадміністративних послуг тощо).

У ЗАП є й інші категоріальні новели важливі для науки адміністративного права. Саме поняття «адміністративна процедура» – як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» (п. 5 ч. 1 ст. 2 ЗАП) та «адміністративне

провадження – сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта» (п. 4 ч. 1 ст. 2 ЗАП). «Ці категорії («адміністративне провадження», «адміністративна процедура») треба розглядати у взаємозв'язку. Основною є саме категорія «адміністративна процедура». У ЗАП зроблено акценти на тому, що це – порядок, визначений законом. Для вирішення конкретної адміністративної справи один закон (чи кілька законів) установлюють певну послідовність дій і рішень. Саме це можна вважати нормативним порядком. ЗАП виконує роль *загального* закону і встановлює загальний порядок, ключові елементи цього порядку. В ідеалі й назва ЗАП мала б бути Закон «Про *загальну* адміністративну процедуру».

Якщо для вирішення справи не вимагаються особливості (специфіка), то й одного ЗАП може бути достатньо для врегулювання процедури. Якщо ж специфіка справи потребує особливих (специфічних) норм (наприклад, інших правил щодо наслідків подання скарги, незастосування правила мовчазної згоди при отриманні висновків тощо) – спеціальний законодавчий акт має визначити такі особливості, що й передбачено ч. 2 ст. 3 ЗАП. Можуть визначатися винятки як незастосування окремих норм ЗАП, так і додаткові (специфічні) елементи процедури» [362, с. 39]. При цьому принципи ЗАП є системним фундаментом для усіх адміністративно-процедурних відносин, усієї діяльності публічної адміністрації, і каркасом (рамкою), що має обмежувати необґрунтовані особливості.

«Усе це в комплексі дозволяє зробити висновок, що адміністративна процедура – це певна модель вирішення справ адміністративними органами. Натомість «адміністративне провадження» – це вже конкретна діяльність, практичне втілення (реалізація, виконання, проведення) процедури» [362, с. 39–40].

Законодавство про загальну адміністративну процедуру інших країн зазвичай використовує тільки один з цих термінів: або «адміністративна процедура» (більшість країн ЄС), або «адміністративне провадження» (як-от, у Польщі). «У вітчизняній науці адміністративного права тривали і досі тривають теоретичні дискусії щодо цього категоріального апарату. Зокрема, раніше основним терміном,

що вживався у наукових і навчальних джерелах, був «адміністративний процес», який одночасно використовувався і в різних вузьких значеннях, і в широкому значенні (охоплюючи і адміністративну юстицію, і діяльність адміністрації одночасно)» [362, с. 40], і який фахівці досліджували досить глибоко (окрім вже згаданих дослідників, одна з останніх монографічних праць О. В. Музи, де автором детально проаналізовано відповідну проблематику [177]). Але останніми роками, з огляду на західну юридичну доктрину і практику, власне прийняття ЗАП, категорія «адміністративний процес» багатьма фахівцями використовується вже лише для означення адміністративної юстиції, адміністративного судочинства (див, наприклад [203; 323]). Цей підхід дійсно є і науково-обґрунтованим, і практично-корисним.

Підсумовуючи аналіз основних категорій адміністративно-процедурного законодавства, варто підкреслити, що ухвалення ЗАП суттєво пожвавило наукові дискусії та дослідження з відповідної проблематики. Також дуже цінними для адміністративного права, і для науки, і для практики є низка інших термінів визначених у ЗАП, зокрема, «публічний інтерес», «дискреційні повноваження».

Категорія «публічний інтерес» визначена у ЗАП як «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби» (п. 6 ч. 1 ст. 2 ЗАП). «Поняття «публічний інтерес» надзвичайно важливе, оскільки прийняття адміністративних актів, навіть ініційоване окремою особою, завжди зачіпає публічні інтереси. Саме для цих цілей держава залишила за собою повноваження вирішувати такі справи. Це можуть бути як загальні інтереси безпеки, правопорядку, захисту власності, так і більш специфічні інтереси, скажімо, збереження архітектурної чи культурної спадщини тощо. Адміністративна процедура спрямована на збалансування публічних та приватних інтересів. З визначення можна зробити такі висновки: «публічний», тобто «в інтересах усіх», може залежно від контексту включати усі складові, згадані у ЗАП, так і окремі з них; інтереси держави та інтереси суспільства не ототожнюються; інтереси територіальної громади виділено окремо. Це також означає, що в певних випадках інтереси держави загалом та окремих територіальних громад теж можуть

не збігатися; до публічних інтересів можуть бути віднесені інтереси та потреби, які важливі для великої кількості фізичних та/або юридичних осіб» [362, с. 40].

Адміністративний орган не має (не повинен мати) власних інтересів. Тобто «відомчі інтереси» не можна відносити до числа публічних інтересів, адже вони можуть мати навіть антисуспільний характер (наприклад, коли певні органи неправомірно надають «платні послуги» (приміром, платні інформаційно-консультаційні послуги) задля наповнення свого спеціального фонду державного бюджету, але де-факто наслідком такої діяльності є погіршення територіальної доступності адміністративних послуг). Публічний інтерес з боку органу реалізується лише шляхом діяльності на досягнення місії, що покладається на цей орган, але не самим фактом існування і «самоутримання». Призначення адміністративної процедури полягає у тому, щоб знайти оптимальний баланс між приватними інтересами (окремої приватної) особи і публічними інтересами.

Ще один термін із ЗАП, важливість визначення якого теж складно переоцінити і для науки, і для практики є «дискреційне повноваження». Це «повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано» (п. 7 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Як визначено і у відповідній Рекомендації Ради Європи [309], дискреційні повноваження означають свободу адміністрації оцінювати ситуації й приймати у них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. «Єдиною метою, з якою має діяти адміністративний орган, реалізуючи дискреційне повноваження, є та мета (ціль) чи одна з цілей, для здійснення якої таке повноваження було надано. Саме на меті повноважень зроблено акцент законодавцем при визначенні поняття дискреційних повноважень, у частині вибору адміністративним органом одного з можливих рішень» [362, с. 41]. ЗАП встановлює правила здійснення дискреційних повноважень (ч. 3 ст. 6 ЗАП).

Варто також звернути увагу на порівняння цих нових термінів для адміністративного права за ЗАП, і з вже раніше вживаною у законодавстві термінологією. Зокрема, якщо оцінити співвідношення окремих з цих термінів із

співставною термінологією Кодексу адміністративного судочинства України, то треба наголосити, що у ЗАП з обґрунтованих підстав відійшов від таких конструкцій КАСУ як «суб'єкт владних повноважень», «публічно-владні управлінські функції» (пункти 2 та 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ [124]). Адже прикметник і характеристика «адміністративний» – є цілепокладальною і коректнішою для ЗАП і взагалі для адміністративного законодавства. Насамперед з цієї причини у ЗАП використовується і поняття «адміністративного акта», замість «індивідуального акта» КАСУ, і «адміністративного органу» – замість «суб'єкта владних повноважень», і «функції публічної адміністрації» – замість публічно-владно управлінських функцій.

Тобто у ЗАП розробники і законодавець намагалися відійти від цих конструкцій КАСУ як похідних від «управління». Адже поняття «адміністрація», «адміністрування», як вже вище зазначалося, коректніше передають призначення органів виконавчої влади та ОМС в сучасній демократичній державі. Їх головне завдання – це служіння суспільству / обслуговування громадян, а не управління громадянами чи суб'єктами господарювання. Приватні особи не є підпорядкованими публічній адміністрації, адміністративним органам. Адміністративні органи не управляють приватними особами.

Також є ще одна причина використання іншого терміну, зокрема через спробу відійти від надто широкої конструкції «суб'єкта владних повноважень» (СВП). Адже до них (СВП) етимологічно можна віднести будь-які органи державної влади та органи місцевого самоврядування, незалежно від сфери їх компетенції та правових форм діяльності. Ця категорія на понятійному рівні не відмежовує ні законодавчу, ні судову владу. Це теж одна з причин чому для ЗАП обрано категорію «адміністративного органу».

Більше того, навіть у межах виконавчої влади та місцевого самоврядування не усі види діяльності можна відносити до «публічного адміністрування», якщо опиратися на ознаку підпорядкованості політичній владі. Як вже зазначалося вище, «частина органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконує не тільки адміністративні функції, але і політичні («полісі»). КМУ і міністерства, перш за все,

мають формувати державну політику, і в ідеалі взагалі не повинні займатися поточним публічним адмініструванням. Це проявляється і в їх формах (інструментах) діяльності, у тому числі політичного (полісі) та нормотворчого характеру під час прийняття підзаконних нормативно-правових актів; чи при розробці урядових законопроектів та реалізації права законодавчої ініціативи; при ухваленні стратегій, концепцій та інших документів політики. У місцевому самоврядуванні місцеві ради також мають подвійну політико-адміністративну природу. Адже вони виконують і функції щодо формування правил (зокрема, й прийняття місцевих нормативних актів), і щодо реалізації законодавства (правозастосування)» [362, с. 44-45].

Таким чином, категорія «суб'єкта владних повноважень» у КАСУ є ширшою за категорію «адміністративний орган» у ЗАП. Вона включає не лише адміністративні органи, а також органи (суб'єктів) і ту їх діяльність, що стосується прийняття нормативно-правових актів тощо. Відповідно і межі судового контролю за КАСУ є ширшими і включають щонайменше контроль за підзаконною нормотворчою діяльністю.

Поняття «індивідуального акта» у КАСУ також є ширшим за поняття «адміністративного акта» у ЗАП, адже включає також і установчо-внутрішньо-організаційні акти в державній владі та в ОМС (про утворення, реорганізацію, ліквідацію органів, структурних підрозділів і т. ін.), і акти з питань публічної служби чи інших кадрових питань тощо.

Отже, у частині базової термінології можна зробити висновок, що потреба відійти від конструкцій КАСУ («суб'єкт владних повноважень», «публічно-владні управлінські функції») як похідних від «управління» зумовлена тим, що, з одного боку, категорії «адміністрація», «адміністрування» точніше передають призначення виконавчої влади та місцевого самоврядування у сучасній державі. З іншого боку, категорія «адміністративного органу» у ЗАП є також вужчою за «суб'єкта владних повноважень» у КАСУ, адже не включає органи (чи точніше – діяльність органів), що формують державну політику, приймають нормативно-правові акти тощо. Так само поняття «адміністративного акта» у ЗАП є вужчим за «індивідуальний акт» у

КАСУ, адже не включає установчо-організаційні акти, акти з питань публічної служби тощо. Загалом предмет оскарження за КАСУ є ширшим, аніж відносини у предметі регулювання у ЗАП. Водночас, варто опрацьовувати на науковому рівні питання, щоб принаймні в перспективі оновити і термінологію КАСУ. Адже в адміністративних судах є домінуючі категорії справ – передусім щодо оскарження адміністративних актів, а також оскарження дій та бездіяльності адміністративних органів. І вже швидше як доповнення – ще частина справ щодо оскарження нормативно-правових актів, публічної служби та ін.

Загалом можна підсумувати, що ухвалення ЗАП призвело до суттєвого оновлення і європеїзації вітчизняного адміністративного права. Офіційне законодавче закріплення відповідної термінології: «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації» – це вагомі здобутки на шляху зближення України з країнами західної політичної і правової культури, передусім країнами – членами ЄС та ЄС в цілому. Це також можливість коректно запозичувати елементи кращого європейського досвіду.

Прикметник «адміністративний» для означення індивідуального акта, і суб'єкта владних повноважень – оптимально підходить для публічної адміністрації, для адміністративного законодавства. Це не лише відхід від попередньої конструкції «управління», «управлінський», але й принципова якісна зміна – особливо для правового регулювання відносин «публічна адміністрація – приватні особи». Адже категорія «адміністративний акт» дозволяє підкреслювати його індивідуальний характер (хоча акт може стосуватися і великої кількості осіб), застосування для вирішення конкретної справи, зовнішню дію (на відміну від внутрішніх управлінських рішень). «Адміністративний акт» – це нова центральна категорія не лише для адміністративно-процедурного законодавства, а для всього адміністративного права.

Важливо підкреслити функціональний характер поняття «адміністративний орган», що дозволяє як відмежовувати неадміністративну діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, так і відносити до адміністративних органів «нестатутних» суб'єктів, якими можуть бути

підприємства, установи, організації чи навіть фізичні особи-підприємці тощо, які наділяються державною певними публічними (адміністративними) завданнями і повноваженнями.

Особливо цінним є внесення в українське законодавство конструкції «публічна адміністрація», навіть лише у прив'язці до функцій. Визначення функцій публічної адміністрації формалізоване у ЗАП принаймні щодо основних напрямів, як-от: надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної діяльності.

Важливим науковим завданням є тлумачення відповідної термінології, зокрема, і для розвитку адміністративної та судової практики та відповідно належного окреслення (розуміння) меж публічного адміністрування, визначення сфери дії ЗАП.

Також дуже цінним для адміністративного права є означення у ЗАП таких термінів як «публічний інтерес», «дискреційні повноваження», «адміністративна процедура» та ін.

Поділяючи загалом позитивну оцінку відповідної термінології, запровадженої ЗАП, проаналізованої у цьому підрозділі роботи, та загалом підкреслюючи відсутність суттєвих недоліків і прогалин у визначеннях таких термінів як «адміністративний акт», «адміністративний орган», водночас на перспективу можна зважати на потребі удосконалення законодавства, зокрема:

- доцільним є доповнення визначення «адміністративного акта» буквальним акцентом на його зовнішній дії (як наприклад, в аналогічному Законі ФРН – «має безпосередню, спрямовану назовні правову дію»);

- у ЗАП, в ідеалі, доцільно виключити слова (окрему згадку) про «посадових осіб» (адміністративного органу), оскільки ця конструкція дещо ускладнює тлумачення та правозастосування. У ЗАП це поняття не є похідним від службового чи статутного законодавства, і достатньо у Законі конструкції «адміністративний орган», тобто регулювання на рівні моделі: «адміністративний орган – особа». Але враховуючи вже більше практичний запит та потребу в окремих нормах і механізмах щодо детальнішого регулювання суб'єктного складу і означення окремого елементу адміністративного органу, може бути вжита конструкція

«*уповноваженої особи* адміністративного органу», адже при всьому розмаїтті статутних адміністративних органів, при функціональному віднесенні до адміністративних органів інших суб'єктів (у тому числі приватної форми власності) конструкція «посадової особи» не є оптимальною. Пропонуємо замінити відповідні конструкції для більшої і теоретичної відповідності, і коректності практичного застосування.

У перспективі доцільно розглянути питання оновлення термінології КАСУ, аналогічно до термінології ЗАП, враховуючи тісний зв'язок цих законодавчих актів, основну частину відносин, що є їх предметом регулювання.

Висновки до Розділу 2

1. Розвиток доктрини і практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами з часу відновлення незалежності України сприяв кардинальному оновленню та збагаченню категоріально-понятійного апарату. Це стосується як загальної термінології адміністративного права, так і термінології, що належить до окремих інститутів цієї галузі права.

Особливо важливою категорією сучасного адміністративного права є термін «публічна адміністрація», та похідні, як-от, «публічне адміністрування», «функції публічної адміністрації» тощо.

Також поступово використовуються у теоретичному дискурсі, у документах державної політики терміни «урядування» («врядування»), «публічне урядування», хоча тут ще досі бракує узгоджених підходів та відносно чітких визначень саме правового характеру.

Наразі основним новим терміном, що фактично прийшов на заміну терміну «державне управління» для цілей адміністративного права є «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». «Публічну адміністрацію» можна визначити як систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону (законодавства), діють в публічних інтересах і

наділені адміністративними повноваженнями. Також цей термін можна визначати як організацію та діяльність означених вище суб'єктів. Хоча для позначення діяльності доцільніше використовувати конструкцію «публічне адміністрування». Йдеться передусім про відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших уповноважених суб'єктів з приватними особами, тобто з непідпорядкованими особами.

Категорію «державне управління» оптимально надалі застосовувати до відносин, що мають характер підпорядкування (субординації), зокрема, між органами вищого і нижчого рівнів, структурними підрозділами ієрархічного типу, державними органами і підприємствами, установами організаціями у сфері їх управління. За такою ж аналогією можуть використовуватися і терміни «комунальне управління», «публічне управління».

Конструкція «публічне» дозволяє відмежовувати публічний сектор від приватного сектору, як відрізняється публічне право від приватного. «Публічне» – покликане представляти та захищати інтереси усіх, служити усім, на відміну від інтересу приватного.

Також «публічне» означає можливість інтегрованого погляду, об'єднання різних видів публічної влади: державної (національної), регіональної, місцевої тощо.

Категорію «урядування», з використанням зарубіжного досвіду, можна визначати як процес прийняття та впровадження (виконання) рішень. Це поняття передусім стосується формування політики, загального стану функціонування держави (включаючи і виконавчу владу, і місцеве самоврядування, а в найширшому сенсі навіть законодавчу владу тощо). На наш погляд, з цією категорією принаймні для цілей адміністративного права ще необхідно працювати надалі, вивчати і розвивати. Хоча тріада вимог до сучасної держави у частині відповідності критеріям «демократії, верховенства права та належного урядування» вказує, що це питання має бути у фокусі правничої науки, зокрема й адміністративного права, та належним чином розкрито.

Окрім підходу, де публічне урядування стосується передусім формування політики та правил (тобто полісі-процесу і нормативного регулювання), ця категорія

може включати й публічне адміністрування, тобто вважатися більш широкою (об'єднуючою) категорією.

Кожен з проаналізованих термінів має своє призначення. Залежно від цілей використання, контексту, акценти у кожному понятті можуть змінюватися. Ці терміни перебувають у розвитку і в європейському адміністративному просторі. Водночас євроінтеграційні процеси зобов'язують Україну до, наскільки це можливо, коректного розуміння та використання відповідної термінології.

2. Щодо термінологічного апарату у сфері адміністративних послуг, то він є добре розроблений у теорії, закріплений у законодавстві, реалізований у адміністративній практиці. Ця термінологія дійсно акцентує увагу на сервісному характері діяльності держави, і це її очевидний позитив.

Поняття «адміністративних послуг» системно увійшло у практику публічного адміністрування в Україні. Це поняття як і сам інститут стали невід'ємною і вагомою складовою сучасного вітчизняного адміністративного права як галузі правничої науки, галузі законодавства, освітнього процесу. Загалом нова термінологія («адміністративні послуги», «публічні послуги», «муніципальні послуги» тощо) збагатила вітчизняне адміністративне право, підкреслила його сервісний характер. Саме поняття «адміністративних послуг» витримало випробування часом і практикою.

Усі послуги держави та місцевого самоврядування складають сферу публічних послуг. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також іншими суб'єктами в порядку уповноваження державою, під відповідальність держави.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, а також іншими суб'єктами, що уповноважені в законний спосіб компетентними органами місцевого самоврядування, і під відповідальність цих органів.

У цих визначеннях застосовуються як інституційний, так і функціональний підходи, а також може додатково застосовуватися фінансовий критерій.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи, і надання яких пов'язане з використанням правових форм (інструментів) публічного адміністрування. Також до них належать (прирівнюються) справи на підставі інших звернень особи (подання декларацій, звітів, отримання відомостей тощо), які спрямовані на реалізацію прав, виконання обов'язків особою.

Адміністративна послуга в найповнішому розумінні – це і сама діяльність (яка має бути максимально клієнтоорієнтованою), і її результат (що має бути спрямований на законне позитивне вирішення справи особи). При цьому результат адміністративної послуги може бути розширений не лише таким інструментом (правовою формою) публічного адміністрування як адміністративний договір, додатково до адміністративного акта, але й виконанням адміністративного акта державою.

Неадміністративними є такі публічні послуги, що не пов'язані з реалізацією повноважень та з використанням правових форм публічного адміністрування (наприклад: освітні послуги, медичні послуги тощо).

На перспективу потрібно глибше опрацьовувати і такий підхід, який спонукатиме нині «контролюючі органи» (податкові органи тощо) змінювати характер своєї діяльності також на сервісний тип відносин. Такі органи повинні більшу увагу приділяти консультуванню та іншій законній допомозі приватним особам, і лише, за потреби, переходити в інспекційні провадження, застосовувати притягнення до відповідальності. Таким чином може відбуватися розширення підходу до сервісної діяльності у публічному адмініструванні.

3. Щодо термінології адміністративно-процедурного законодавства, то ухвалення ЗАП призвело до суттєвого оновлення і європеїзації вітчизняного адміністративного права. Офіційне закріплення термінів: «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації» – це вагомі здобутки

на шляху зближення України з країнами західної політичної і правової культури та загалом з ЄС.

Прикметник «адміністративний» для означення індивідуального акта, і суб'єкта владних повноважень – оптимально підходить для публічної адміністрації, та для адміністративного законодавства. Це не лише відхід від попередніх конструкцій «управління», «управлінський», але й принципова якісна зміна – особливо для правового регулювання відносин «публічна адміністрація – приватні особи». Категорія «адміністративний акт» дозволяє вже на етимологічному рівні підкреслювати його походження від адміністративних органів (публічної адміністрації), застосування для вирішення конкретної справи, індивідуальний характер. «Адміністративний акт» – це нова центральна категорія не лише для адміністративно-процедурного законодавства, а для всього адміністративного права.

Важливо враховувати функціональний характер поняття «адміністративний орган», що дозволяє відмежовувати неадміністративну діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а також відносити до адміністративних органів «нестатутних» суб'єктів, якими можуть бути підприємства, установи, організації чи навіть фізичні особи-підприємці тощо, які наділяються державою певними адміністративними завданнями, функціями, повноваженнями.

Особливо цінним є внесення в українське законодавство конструкції «публічна адміністрація», навіть наразі лише у прив'язці до функцій. Визначення функцій публічної адміністрації є достатньо добре формалізоване у ЗАП принаймні щодо основних напрямів діяльності держави, як-от: надання адміністративних послуг та здійснення інспекційної (контрольно-наглядової) діяльності.

Також дуже цінним для адміністративного права є означення у ЗАП таких термінів як «публічний інтерес», «дискреційні повноваження», «адміністративна процедура» та ін.

Поділяючи загалом позитивну оцінку термінології, запровадженої ЗАП, на перспективу можна зважати на потребі:

- доповнення визначення «адміністративного акта» буквальним акцентом на його зовнішній дії («має спрямовану назовні правову дію»). Це дозволить чіткіше відмежовувати адміністративні акти від управлінських рішень в середині публічної адміністрації (у тому числі з підприємствами, установами та організаціями у сфері управління відповідних органів тощо);

- у ЗАП доцільно виключити слова (окрему згадку) про «посадових осіб» або змінити на більш коректний термін, оскільки ця конструкція ускладнює тлумачення та правозастосування. Треба враховувати, що у ЗАП це поняття не є похідним від службового чи статутного законодавства. Водночас, зважаючи вже на певну практику застосування ЗАП, окремі потреби детальнішого регулювання суб'єктного складу, можна вживати конструкцію «уповноваженої особи адміністративного органу», адже при всьому розмаїтті статутних адміністративних органів, при функціональному віднесенні до адміністративних органів інших суб'єктів (у тому числі підприємств, установ, організацій, і навіть ФОП) конструкція «посадової особи» не є оптимальною. Тож заміна відповідної конструкції: «посадові особи» (адміністративного органу) на «уповноважені особи» може сприяти кращому правозастосуванню.

Також у перспективі доцільно розглянути питання оновлення термінології КАСУ, аналогічно до термінології ЗАП, враховуючи тісний зв'язок цих законодавчих актів, відносини, що є їх предметом регулювання. Категорії «адміністративного акта», «адміністративного органу», «функцій публічної адміністрації» можуть бути орієнтиром та кроком вперед у розвитку відповідного законодавства.

РОЗДІЛ 3
ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ВІДНОСИН «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ОСОБА»

3.1 Створення інтегрованих центрів надання адміністративних послуг: еволюція ідеї, нормативного регулювання та практики

Одним з напрямів розвитку інституту адміністративних послуг та однією з перших реалізованих змін у правове регулювання та практику відносин «публічна адміністрація – приватні особи», стало впровадження інтегрованих офісів з надання адміністративних послуг, тобто ЦНАП. Створення ЦНАП, інтеграція послуг у ЦНАП, їх постійний прогрес, є одним з системних позитивних прикладів реалізації ідеї людиноцентризму в діяльності публічної адміністрації в Україні, у вітчизняному адміністративному праві.

З часу ухвалення 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» [222] ця реформа, цей напрямок державної політики отримав масштабну реалізацію. Однією з головних цілей прийняття цього Закону було системне впровадження ідеї ЦНАП. Хоча треба одразу нагадати, що і до цього Закону, ЦНАП (з різними назвами) в окремих територіальних громадах України вже утворювалися.

У теоретичному плані отриманий практичний досвід дозволяє ставити питання, які будуть цінними не лише в історичному контексті, але й на перспективу, у подальшому розвитку інституту адміністративних послуг (та навіть ширше – загалом публічних послуг) зокрема, та розвитку адміністративного законодавства загалом; виявленні як чинників, що сприяли прогресу та успішним досягненням, так і факторів ризику, які потрібно враховувати на майбутнє. Це, зокрема, питання: відмінностей інтегрованого надання послуг через ЦНАП порівняно з «відомчими» офісами надання адміністративних послуг; встановлення обов'язку утворення ЦНАП законом, у тому числі для органів місцевого самоврядування – усіх територіальних громад; статусу та організації діяльності ЦНАП, принципових вимог

до ЦНАП та рівня гнучкості ОМС у цьому питанні; підходів до формування переліку адміністративних послуг, що надаються у/через ЦНАП; визначення потенціалу ЦНАП як публічної інституції до розширення такого переліку послуг і впливу на якість послуг тощо.

Нині ЦНАП у більшості територіальних громадах є комфортним місцем отримання адміністративних послуг. У багатьох громадах ЦНАП за цей час еволюціонували і нерідко випереджають західні аналоги. Вони надають великий перелік адміністративних послуг – від реєстрації: місця проживання, прав на нерухоме майно, бізнесу; до адміністративних послуг соціального характеру та видачі паспортів тощо. Комфортні безбар'єрні приміщення з дитячими куточками, місцями самообслуговування та супутніми послугами. Розширені прийомні години, зокрема робота без обідніх перерв, щонайменше один подовжений робочий день до 20 години (у містах), робота в суботу (ЦНАП у містах) та багато інших позитивних аспектів. Як вже відзначалося, важливо, що самі громадяни оцінюють роботу ЦНАП позитивно у діапазоні 92–96 % [79; 192; 193]. Хоча теж треба визнати, що є окремі і недостатньо розвинені, тобто фактично «неналежні» ЦНАП (і з погляду переліку послуг, які там можна отримати, й інших важливих елементів).

Станом на лютий 2022 р. (до початку широкомасштабної війни, коли низка ЦНАП могли зазнати руйнувань внаслідок воєнних дій або закритися через складні безпекові умови) в Україні функціонувало 1027 ЦНАП, а також 1712 віддалених робочих місця, 124 територіальні підрозділи та 28 мобільних ЦНАП. І навіть після лютого 2022 року ЦНАП продовжуватися розвиватися. Це підтверджує статистика зі звіту відповідального за цю політику органу (Мінцифри) за підсумками 2024 року. В Україні з 1469 громад (де кожна зобов'язана законом утворити ЦНАП є: ЦНАП – 1352 (працюють 1319•); територіальних підрозділів – 150 (працюють 138); віддалених робочих місць (ВРМ) – 3319 (працюють 3058); мобільних ЦНАП – 45 (працюють 29) [63]. За 2024 рік через ЦНАП надано понад 20 млн послуг.

Яким же був шлях до таких результатів і які ключові етапи та висновки теоретичного та практичного плану можна виокремити?

• Різниця в утворених та працюючих ЦНАП зумовлена впливом повномасштабної війни.

Треба обов'язково брати до уваги, що системна історія ЦНАП починалася ще задовго до прийняття Закону. Перший ЦНАП в Україні було утворено 2008 році у Вінниці за ініціативи ОМС. Згодом були інші ініціативні приклади ЦНАП від інших ОМС, зокрема, в Івано-Франківську, Кривому Розі, Луганську, Харкові та інших містах. Ці інтегровані офіси мали різні назви, але, по суті, були спрямовані на те, щоб мешканець міг отримати все, що потрібно від ОМС в одному місці, у комфортних умовах. Хоча у той період стало помітно і таку «ваду» українських ЦНАП того часу, як брак затребуваних адміністративних послуг, що належали переважно до компетенції ОВВ. Щоб полегшити для ОМС кроки зі створення ЦНАП поступово дедалі більшої популярності набула думка, що загальна законодавча рамка щодо порядку утворення та організації діяльності ЦНАП може бути стимулюючою для поширення цього позитивного досвіду.

На цьому місці варто визначити і перший висновок – рецепт успіху цієї реформи: Закон «Про адміністративні послуги» готувався з урахуванням наявного практичного досвіду окремих міст України (який можна назвати «пілотуванням ідеї» у вітчизняних умовах), вивченого досвіду інших країн, розробленої концепції (бачення) моделі надання адміністративних послуг в офлайн-форматі. Тут на рівні виникнення і фіксації цієї ідеї – можна зауважити, що вона була сформульована ще у 2001–2003 роках [133, с. 34–35; 18, с. 137–140]. До 2010 року, у тому числі завдяки пілотуванню – взагалі було сформульовано її дуже детальне бачення [413].

Попри те, що ідея ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» була дискусійною (на думку багатьох фахівців, у тому числі і автора цього дослідження, важливішим для сфери адміністративних послуг було ухвалення законодавства про адміністративну процедуру (де могло б мати місце і рамкове врегулювання фронт-офісу типу ЦНАП) та регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг), але результативність і такого «централізовано-нормативно-стимулюючого» підходу до інституту адміністративних послуг нині неможливо заперечити.

Оцінюючи сам зміст Закону з часу його дії з 2012 року, передусім необхідно відзначити ту його позитивну рису, що він мав як досить жорсткі вимоги у питаннях, де попередня практика цього вимагала, так і був досить гнучким у

питаннях, де варіативність була прийнятною. Закон встановив вимоги щодо самого впорядкування відносин з надання адміністративних послуг: дав визначення термінології (ст. 1); встановив вимоги розробити і затвердити на кожну адміністративну послугу інформаційну та технологічну картку послуги (ст. 8); встановив вимогу виключно законом визначати переліки документів для надання адміністративної послуги і строки її надання (ст. 5); визначив загальну рамку щодо оплати за надання адміністративних послуг (зокрема, у ст. 11 визначено вимоги, що платність визначається лише законом, а кошти зараховуються виключно до бюджету); означив таке явище як «супутні послуги» (ст. 15) і при цьому заборонив надання платних супутніх послуг суб'єктам надання адміністративних послуг і ЦНАП, а також заборонив надання адміністративних послуг для державних і комунальних підприємств (про це вже йшлося у попередніх підрозділах роботи).

Але найціннішим у Законі стало врегулювання питання організації і діяльності ЦНАП (статті 12 і 13), яке було дуже гнучким [361]. Воно передбачило можливість утворення ЦНАП у форматі «класичного» виконавчого органу місцевої ради чи структурного підрозділу такого виконавчого органу, а також у форматі «постійно діючого робочого органу». Останній варіант – це вагома новела (запропонована, до речі, практиками з Вінницького ЦНАП – «Прозорого офісу»), коли по-суті представники різних суб'єктів надання адміністративних послуг (різних органів, структурних підрозділів окремих органів) працюють у одному просторі (приміщенні) ЦНАП і мають при цьому необхідну організаційно-правову форму. Очевидно, що суто з управлінської точки зору перший варіант – виконавчого органу/структурного підрозділу є кращим за критеріями організаційної єдності, керованості, впорядкованості. Але для досягнення головної мети ЦНАП – інтеграції послуг, тобто можливості отримання широкого переліку послуг в одному місці – другий варіант був і залишається успішним рішенням, часто ефективнішим за перший варіант. Цей підхід дозволяв і досі дозволяє забезпечити ключову мету ЦНАП – залучити необхідні послуги в одне місце, в один простір, враховуючи, що за базові групи адміністративних послуг завжди відповідала велика кількість різних суб'єктів, у тому числі і ОВВ, і окремих виконавчих органів місцевих рад (де часто

теж мав місце суб'єктивний супротив інтеграції послуг). З юридичної точки зору тут треба відзначити гнучкість законодавця і нормативного регулювання. Це заслуговує позитивної оцінки, адже часто вітчизняні фахівці остерігаються дискреції, гнучкості, на користь досить жорстких і неадаптивних конструкцій.

Проаналізуємо які ще кроки та етапи реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» стали визначальними для розвитку цього інституту загалом, та ЦНАП зокрема.

До 1 січня 2014 року мало бути виконано обов'язок встановлений цим Законом для (тодішніх) міст обласного значення та районних державних адміністрацій (далі – РДА) утворити ЦНАП. Результати виконання цього завдання були різними. Більшість РДА не мали ресурсу, щоб створити належну інфраструктуру ЦНАП, хоча в окремих РДА були успішні приклади (швидше як виняток, як-от, в Солом'янській РДА міста Києва чи окремих РДА в регіонах країни). ОМС мали і мають більше можливостей для створення належної інфраструктури ЦНАП. Це важливий чинник успіху усього кейсу ЦНАП, цього напрямку державної політики. Адже, починаючи від питання належного приміщення, придбання обладнання, набору персоналу, в ОМС все виходило результативніше. Також додається ще один чинник, який полягає не лише у тому, що ОМС мають більше ресурсів, а він ґрунтується насамперед на мотивації ОМС, гнучкості ОМС. Орієнтація на потреби мешканців – місцевого виборця, бажання демонструвати видимі результати, конкуренція між громадами, стали рушіями змагальності та загального прогресу. Голови громад, та ще більше – ініціативні керівники ЦНАП, особливо активно сприяли розвитку ЦНАП.

Таким чином у більшості ЦНАП розпочалося інтегроване надання послуг, хоча у перші роки і з досить обмеженого переліку. Але принаймні послуги за надання яких відповідали самі ОМС були першими інтегровані у ЦНАП територіальних громад. Аналогічно і в РДА до переліків послуг включалися передусім послуги, які належали до компетенції РДА. Таким чином була створена розгалужена «мережа» інтегрованих точок доступу до адмінпослуг, хоча і досить різної якості самих ЦНАП. На початок 2014 року діяли вже 613 ЦНАП, хоча далеко

не всі з них можна було визнати «належними». Експертними критеріями «належного ЦНАП» [358, с. 28–33] були визначені саме: інтегрованість ключових груп послуг (так званих «базових послуг», найзатребуваніших і найпопулярніших послуг – це є найважливіший критерій ЦНАП); некабінетна система обслуговування – приміщення «відкритого простору» (де в одній чи кількох зонах обслуговування здійснюється прийом суб'єктів звернення); розширені прийомні години; можливість отримання супутніх послуг (і передусім йдеться про касове-банківське обслуговування, тобто можливість оплатити платні адміністративні послуги). Згодом стали додаватися також вимоги безбар'єрності та інклюзивності й інші вимоги.

Виходячи з ключової ознаки належного ЦНАП – наступним визначальним кроком у поступі до цієї цілі стало затвердження 16 травня 2014 року Урядом Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які мають надаватися у ЦНАП (затверджений розпорядженням КМУ № 523 [195], далі – Перелік послуг). Цей акт Уряду вказав, які послуги повинні пріоритетно надаватися у ЦНАП. Важливо, що у цьому Переліку послуг вже були відображені саме умовно «базові» групи послуг, тобто найнеобхідніші послуги для громадян. Це, зокрема, реєстрація: місця проживання, нерухомості, суб'єктів господарювання (бізнесу: юридичних осіб та ФОП), землі; паспортні послуги. У цьому питанні Уряд дослухався до українських фахівців і врахував кращий зарубіжний досвід. Адже, до цього, перші українські ЦНАП, порівняно з зарубіжними аналогами, відрізнялися саме тим, що навіть попри окремі комфорті приміщення – громадяни були змушені далі відвідувати для отримання адміністративних послуг окремі органи (державної) виконавчої влади – територіальні органи / підрозділи Мін'юсту, Державної міграційної служби, МВС, Держгеокадастру. У кожному з таких органів зберігалися свої прийомні години (часто дуже обмежені, принаймні на той час), правила роботи, умови. Порівняння перших українських ЦНАП, із аналогами у ФРН, Нідерландах, Канаді, Польщі, у тому числі рекомендації західних експертів – вказали на цей ключовий елемент.

Отже, цей акт Уряду – Перелік послуг, став дороговказом, що визначив пріоритети і для ОМС, які утворюють ЦНАП, і для ЦОВВ – які послуги першочергово треба інтегрувати у ЦНАП (включати до переліку). Ця подія полегшила інтеграцію названих груп послуг. Цим актом визначався, на наш погляд, найважливіший «стандарт» для ЦНАП – його перелік послуг, тобто рівень інтегрованості послуг у ЦНАП. Оскільки не приміщенням досягається позитивна оцінка роботи публічної адміністрації громадянином, а тим чи отримала особа послугу, якої потребувала. Якщо ця послуга принаймні надається у ЦНАП, то особі вже полегшується доступ до послуги (територіальна доступність, часова доступність), і зростає ймовірність комплексного обслуговування, адже часто особі за однієї життєвої ситуації потрібно кілька послуг (наприклад, при одруженні це: зміна реєстрації місця проживання, зміна паспортних документів, зміни в реєстрі щодо статусу ФОП для ФОП тощо).

Саме за цим критерієм ЦНАП відрізняються від так званих «відомчих офісів» з надання адміністративних послуг, які існували та існують в Україні: у формі звичайних територіальних органів та підрозділів ЦОВВ (як-от, підрозділи ДМС, відділи ДРАЦС Мін'юсту тощо), так і спеціально утворених офісів суто для роботи з надання послуг («сервісні центри МВС», «сервісні центри» Пенсійного фонду України», «Паспортний сервіс» ДП «Документ» у сфері управління ДМС; офіси ДРАЦС Мінюсту та «прозорі офіси» Мінсоцполітики – на певному етапі; центри обслуговування платників податків тощо). У цих офісах теж можуть бути добре облаштовані приміщення, зручні для громадян прийомні години, супутні послуги. Але вони надавали та/або надають, як правило, обмежену групу послуг – одного органу. Також треба враховувати, що жодна з цих мереж не є так широко територіально представленою як ЦНАП. Жодна з них не може запропонувати комплексного обслуговування, тобто надання кількох необхідних особі послуг в одній життєвій ситуації. Тому з точки зору публічних ресурсів інтеграція послуг в один центр є раціональнішим рішенням не тільки для зручності особи, але й є економним і ефективним рішенням для держави і ОМС. Врешті спроба розвивати

саме «відомчі офіси» часто стає бар'єром в інтеграції послуг до ЦНАП, тобто є перешкодою в забезпеченні доступності послуг загалом.

Варто відзначити ще один результат створення ЦНАП та їх відмінність від відомчих офісів. Це найнижча вразливість до корупції. Одне з останніх досліджень НАЗК показало, що у 2024 році лише 3,8 % відвідувачів ЦНАП стикалися з корупційними проявами. Водночас 27,4 % громадян давали хабарі за реєстрацію земельної ділянки; 14,6 % українців стикалися з корупцією під час заміни водійських посвідчень, а 19 % – під час реєстрації чи перереєстрації автомобілів [176; 151].

Шлях «заведення» послуг органів виконавчої влади у ЦНАП був «тернистим» завжди, та досі залишається основним викликом для ОМС і їх ЦНАП. Там, де була політична воля керівника органу виконавчої влади (відповідного міністра чи керівника іншого ЦОВВ), цей процес проходив швидше та результативніше. До прикладу, Держгеокадастр, який у 2014 році був у сфері спрямування та координації Мінрегіону, за місяць перемістив державних кадастрових реєстраторів у ЦНАП, оскільки такою була чітка позиція керівника Мінрегіону спрямована на виконання рішення Уряду (хоча нині ця група послуг знову у числі проблемних, і дуже обмежена кількість цих послуг надається через ЦНАП).

Загалом з усіма органами виконавчої влади завжди було досить складно співпрацювати через відомчий супротив. У перші роки створення ЦНАП проблемно інтегрувалися послуги з реєстрації нерухомості та бізнесу, майже не інтегрувалися паспорті послуги (окрім вклейки фото в паспорт-книжку в окремих ЦНАП), дещо краще інтегрувалися послуги з реєстрації місця проживання (оскільки, де-юре, це була компетенція Державної міграційної служби (ДМС), але де-факто та за процедурою ці послуги мали вхідною точкою ОСББ та ЖЕКи, тож тут сама ДМС ще не встигла набути цієї компетенції у повному обсязі).

Водночас щодо послуг, які були у сфері компетенції ОМС, то їх заведення (інтеграція) у ЦНАП відбувалося значно простіше. Звідси, від практики до теоретичного висновку і нормативного рішення прийшло ще одне рішення –

делегувати до компетенції ОМС від держави повноваження з надання адміністративних послуг, особливо, найзатребуваніших, тобто базових.

У контексті оцінки досвіду створення ЦНАП варто звернути увагу ще на таку обставину. Існує точка зору, що ідея ЦНАП розвивалася на основі досвіду дозвільних центрів (далі – ДЦ) для бізнесу. З одного боку, це не зовсім безпідставна позиція, щонайменше для фахівців-практиків, адже у ДЦ теж одна з ідей полягала у тому, щоб усі документи дозвільного характеру (далі – ДДХ) для суб'єктів господарювання можна було отримати в одному місці. Практика створення ЦНАП у багатьох ОМС ґрунтувалася на тому, що вони розбудовувалися на базі ДЦ. На рівні державної політики й інституцій з 2012 року питання адмінпослуг координувалися підрозділами з розвитку економіки та підприємництва (від Мінекономіки на центральному рівні до департаментів економіки в ОДА і РДА та в ОМС), хоча сам Закон розроблявся Мін'юстом. Посади «адміністратор», згодом – «державний адміністратор» в ДЦ були використані для найменування аналогічних посад в ЦНАП – «адміністратор».

Водночас є очевидною низка принципових відмінностей ЦНАП від ДЦ. ЦНАП спрямовані передусім на послуги для громадян (хоча ЦНАП врешті «поглинули» і ДЦ – на підставі п. 3 п. 4 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги»). У загальному масиві послуг ЦНАП адміністративні послуги для громадян явно домінують і за видами (групами), і за обсягами надання (наприклад, за звітними даними через ДЦ у 2013 році видано – 323 976 документів дозвільного характеру [86], а через ЦНАП у 2024 році (попри війну, суттєве скорочення кількості мешканців) надано понад 20 млн послуг). Якщо для ДЦ принциповим завданням було також намагання «роз'єднати» фронт-офіс (прийом суб'єктів звернення) і бек-офіс (прийняття рішень), аби не допускати контакту отримувачів ДДХ і тих, хто приймає рішення, то для ЦНАП такого завдання немає (окрім тих ЦНАП, що були сформовані на базі ДЦ та самостійно «інерційно» «дбали» про цей елемент), а значно важливішим завданням було і є інтеграція ключових груп послуг, навіть якщо це досягається фізичним розміщенням СНАП у ЦНАП, а також наданням швидких послуг безпосередньо персоналом ЦНАП. Врешті треба зважати,

що абсолютна більшість ЦНАП утворювалися в ОМС, що не мали ДЦ. Тож, навіть якщо окремі ідеї ДЦ впливали на формування правил роботи ЦНАП, то як позитивно (ідея «єдиного офісу»), так і негативно (ідея адміністратора-«посередника»). Проте сама ідея «універсаму послуг» (інтегрованого офісу) для громадян, ключові параметри, що врешті стали ознаками належного ЦНАП, окрім вже вище згаданих: 1) надання максимального переліку базових послуг (тобто послуг, передусім для громадян); 2) некабінетна система обслуговування, прозорість та комфорт; 3) розширені прийомні години; 4) супутні послуги; згодом це також – «швидкі послуги надаються невідкладно», безбар'єрність та ін. – вона була автономною і принаймні розробниками концепції ЦНАП не пов'язувалася з досвідом дозвільних центрів, а розвивалася як паралельний процес на основі ідей і досвіду інших країн.

У листопаді-грудні 2015 року відбувся черговий визначальний етап для цього напряму державної політики та успішної інтеграції двох базових груп послуг у ЦНАП. 26 листопада 2015 року були прийняті два закони (№ 834 і № 835) щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [244]; а також юридичних осіб та ФОП [245]. У містах обласного значення відповідні повноваження були делеговані від Мін'юсту (його територіальних органів) до компетенції органів місцевого самоврядування (в районах – передані до райдержадміністрацій). Як результат самої децентралізації повноважень – через високу мотивацію ОМС до задоволення попиту на послуги – зросла кількість реєстраторів, зникли черги та причини для корупції, щоб лише потрапити на прийом до державного реєстратора. Вже за рік впровадження цих законів у 2016 році відповідні послуги були інтегровані у значну кількість ЦНАП. На початок 2021 року вони вже були інтегровані у більшість ЦНАП, до прикладу, у тих, де проводився експертний моніторинг, реєстрацію нерухомості здійснювали 87 % ЦНАП [306].

Ще більш позитивним прикладом децентралізації та інтеграції послуг у ЦНАП є інша сфера – реєстрації місця проживання. 10 грудня 2015 року Законом № 888 щодо розширення повноважень ОМС і оптимізації надання адміністративних послуг [241] повноваження з реєстрації місця проживання були делеговані від

Державної міграційної служби до ОМС/територіальних громад. Важливо зазначити, що реєстрація місця проживання була наймасовішою групою послуг, і навіть сьогодні залишається такою (за даними Мінцифри у 2024 році надано 6,6 млн послуг у цій групі, хоча тут є наслідки і певних невдалих рішень держави щодо зміни способів підтвердження факту реєстрації – що буде проаналізовано детальніше в іншому підрозділі роботи).

У результаті ця група послуг нині є найкраще інтегрованою у ЦНАП – її надавали майже 100 % ЦНАП (до повномасштабної війни). Строки надання послуги зменшилися з тижня до одного дня, а за правильної організації послуга надається невідкладно. Варто відзначити і побічний позитивний ефект такої децентралізації – прискорення оцифрування реєстрів територіальних громад (РТГ). Адже до цього кроку не було ні централізованого реєстру місця проживання, ні локальних реєстрів, а усі дані зберігалися на паперових носіях в ДМС, ЖЕКах і ОСББ. ОМС поступово взялися за створення РТГ з використанням ІТ-рішень. Саме силами ОМС відповідні реєстри були у значній мірі наповнені та продовжують наповнюватися (особливо результативно, коли ДМС надала покращене ІТ-рішення для ведення РТГ).

Звідси відзначимо ще один висновок для успішної інтеграції послуг у ЦНАП – повноваження, за які відповідає ОМС (від початку прийому заяви особи і до прийняття рішення) ефективніше і швидше інтегруються у ЦНАП (хоча в окремих ТГ бувають «ексцеси»), якісніше надаються у ЦНАП, аніж послуги, за які відповідають органи (державної) виконавчої влади. Основна причина тут полягає у тому, що ОМС може самостійно організувати надання таких послуг, без потреби складної взаємодії з «чужим» бек-офісом – органом виконавчої влади, без ускладнених передач документів (справ) тощо. За рахунок регулювання кількості власного персоналу, розподілу обов’язків між працівниками, ОМС може гнучко балансувати навантаження у ЦНАП. ОМС сам вирішує скільки персоналу потрібно на певний напрямок роботи, самостійно забезпечує потребу у такому персоналі та облаштуванні їх робочих місць (що порівняно з централізованими державними органами робиться значно повільніше), та відповідно позначається на якості обслуговування.

Окремо треба відзначити загалом зв’язок ідеї ЦНАП із загальною децентралізаційною реформою, тобто укрупненням територіальних громад. ЦНАП стали важливим елементом цієї реформи. ЦНАП дозволили вирішувати питання територіальної доступності до послуг. Адже завдяки ЦНАП можна зберегти доступними послуги ОМС та наблизити до громадян послуги державної влади. При цьому треба враховувати, що ЦНАП – це не лише сам головний офіс, але, за потреби, і його територіальні підрозділи (ТП), віддалені робочі місця адміністраторів (ВРМ), мобільні ЦНАП [360]. Тож послуги можуть залишатися територіально доступними, чи навіть ставати ще доступнішими, аніж було раніше.

Також важливо відзначити, що ЦНАП можна було створити у порівняно короткі строки, що робило цей напрям діяльності цікавим для керівників громад. Урешті саме тому і ЄС у Висновку про кандидатство України відзначив як взаємопов’язані успішну децентралізаційну реформу та хороший досвід українських ЦНАП. (У наступному підрозділі цієї дисертаційної роботи ми ще повернемося до питання децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг. Адже за цим напрямком державної політики, його врахуванням при розвитку адміністративного законодавства, в організації діяльності публічної адміністрації в Україні є не лише великі потреби, але й значні перспективи).

У питанні створення ЦНАП в Україні необхідно окремо відзначити внесок проектів міжнародної технічної допомоги (МТД) у цю реформу. Важливо, що такі проекти часто вдало поєднували «м’яку» компоненту інституційно-консультаційного та тренінгового характеру, з заходами матеріального характеру: придбання обладнання та меблів, фінансуванням ремонтів приміщень тощо. Зокрема, варто відзначити: перші Проєкти GIZ, які працювали з цієї тематикою; тренінги від Фонду Фрідріха Науманна; Проєкт ЄС, що працював з пілотними ЦНАП у західних областях України; проекти ПРООН тощо. Особливо масштабною та результативною була робота на запит Уряду України у 2016–2020 роках Програми ЄС «U-LEAD з Європою», зокрема її напряму «з покращення якості надання адмінпослуг для населення». Цей напрям Програми, адміністрований SIDA, дав системний підхід [360] та значне стимулювання й допомогу ОМС в утворенні і

модернізації ЦНАП. Спільний результат з ОМС за п’ять років – утворено та модернізовано 484 ЦНАП разом із 816 територіальними підрозділами, ВРМ та мобільними ЦНАП.

Це ще один важливий висновок – комплексний підхід (консультаційно-методична допомога та ресурсне стимулювання) прискорили процеси утворення ЦНАП. Пілотування нових рішень та їх мультиплікація, давали масштабні результати та економність. Дуже важливо відзначити, що за утворення ЦНАП бралися багато громад, які формально не мали такого обов’язку за законом на той час. Це вкотре підтверджує вмотивованість ОМС до найкращого обслуговування своїх мешканців, зацікавленість у залученні «інвестицій» (проекту МТД) у громаду. Тому мотивацію ОМС потрібно максимально враховувати у розбудові системи належного публічного адміністрування, у розвитку адміністративного законодавства.

На певному етапі розвитку постало питання про нові групи послуг у ЦНАП. Якщо орієнтуватися на життєвий цикл і потреби людини, то у ЦНАП системно бракувало ще низки базових адмінпослуг: реєстрації актів цивільного стану (особливо реєстрації народження, шлюбу, смерті), адміністративних послуг соціального характеру (АПСХ), реєстрації транспортних засобів тощо. 11 жовтня 2017 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 782 [247] відбулося розширення Переліку послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (зміни до розпорядження КМУ № 523/2014).

Треба констатувати, що з інтеграцією цих груп послуг й досі складно. Проте все ж прискорилася поступова інтеграція принаймні окремих з цих затребуваних груп послуг у ЦНАП, зросла можливість більш комплексного обслуговування громадян. Нині вже можна відзначити, що найкращого прогресу в інтеграції до 2022–2024 років із цих нових груп послуг вдалося досягти із АПСХ. Натомість і з ДРАЦС та іншими послугами спостерігалися і залишаються проблеми. Зокрема, за даними Мінцифри на кінець 2024 року: 77 % громад інтегрували соціальні послуги (маються на увазі АПСХ), і лише 40 % громад надають послуги ДРАЦС через ЦНАП [53] (і це не аналізуючи ускладненого механізму надання послуг ДРАЦС).

Ключову причину вже було названо: окрім фактору приналежності повноважень (до компетенції ОМС або ЦОВВ чи іншого ОВВ) іншим ключовим чинником є відомче сприяння, або ж навпаки – відомчий супротив у інтеграції послуг ОВВ у ЦНАП. Зокрема, з боку Мінсоцполітики після 2017 року була підтримка цієї ідеї, хоча можуть бути зауваження до самого процесу організації відносин між ОМС та УСЗН (управліннями соціального захисту населення), до питань методологічної допомоги, технологічної готовності (починаючи від наявності інформаційних карток адміністративних послуг і їх якості, до стану інформаційних систем для надання послуг АПСХ тощо).

Щодо послуг АПСХ треба ще враховувати об'єктивний виклик: це дуже масова сфера послуг (мільйони послуг щороку у масштабах країни) і переважно соціально незахищені категорії громадян, тож не усі ЦНАП, ОМС мають готовність і спроможність до надання цих послуг через ЦНАП, особливо, якщо застосовувати більш «консервативну» модель надання послуг у якій ЦНАП виконує лише роль фронт-офісу (на противагу іншим моделям, коли підрозділи УСЗН залучаються у ЦНАП як постійно діючий робочий орган зі своїм персоналом).

Водночас показники послуг ДРАЦС вказують, що з певними групами послуг та з певними органами ситуація потребує більшої уваги Уряду, законодавця. Адже це також базова група послуг, соціально чутлива (особливо, коли йдеться про реєстрацію смерті), тож на першому місці тут має бути саме доступність послуг. Проте з цією групою послуг основна перепона полягає у відомчих інтересах Мін'юсту, зумовлених у тому числі потребами у «самофінансуванні» (наповнені спеціального фонду державного бюджету за рахунок «платних послуг») для забезпечення основної діяльності. Хоча, очевидно, що діяльність держави, публічної адміністрації має бути підпорядкована статті 3 Конституції України, і права громадян мають бути на першому місці при формуванні та реалізації відповідної державної політики.

Про найбільшу проблематичність таких двох груп послуг як ДРАЦС і АПСХ свідчать також останні дослідження – опитування персоналу ЦНАП. Зокрема, у 2024 році найскладнішими щодо інтеграції були названі саме послуги ДРАЦС (23 %

опитаних поставили цю групу на «перше» місце); АПСХ (20 %). При цьому і в складнощах взаємодії з СНАП персонал ЦНАП поставив на два «перші» місця органи соціального захисту населення РДА (20 %); територіальні органи Мін'юсту (16%) [105]. Ці показники повинні визначати пріоритети державної політики у сфері адмінпослуг, скеровувати законодавчий розподіл повноважень між органами публічної адміністрації, пропонувати нові ефективніші механізми правового регулювання відповідних відносин.

Після 2019 року у сфері адміністративних послуг новим пріоритетом держави стала цифрова трансформація. Проте і з цим напрямом державної політики роль ЦНАП не зменшилася. Навпаки, кількість послуг, що надаються ЦНАП, невпинно зростала, часом навіть дещо хаотично з боку держави. 3 листопада 2020 року було ухвалено Закон № 943 щодо мережі ЦНАП [240], тобто відбулося оновлення Закону «Про адміністративні послуги», зокрема і в частині організації діяльності ЦНАП.

Треба відзначити, що у Законі не було принципових змін, і його концепція витримала випробування практикою. Із найважливіших новел цим Законом у визначенні ЦНАП (тобто розуміння суті цієї інституції) було зроблено чіткіший нормативний акцент на «перелік послуг» замість надмірної уваги до моделі надання послуг (посади / функцій «адміністратора»). Адже до того часу тривали експертні дискусії, й іноді досить вузьке упереджене («консервативно-догматичне») розуміння з боку окремих практиків, що заважало дієвій інтеграції послуг у ЦНАП та швидкому (невідкладному) наданню окремих послуг. З ухваленням цього Закону ОМС отримали ще більше автономії у питанні організації надання послуг (див. ч. 1 ст. 12 Закону). Тобто ЦНАП можуть обирати один із варіантів організації або комбінувати певні варіанти у межах Закону:

1) ЦНАП виконує лише функції фронт-офісу, його персонал («адміністратори») безпосередньо не надає послуг, а тільки приймає заяви суб'єктів звернення, передає їх суб'єктам надання адміністративних послуг, видає результати послуг;

2) персонал ЦНАП щодо більшості послуг (актуально для менших територіальних громад) або частини послуг – безпосередньо надає окремі

адміністративні послуги (передусім «швидкі послуги»), оскільки СНАП – з числа виконавчих органів місцевої ради виконують функції «адміністратора» чи навпаки – на «адміністраторів» покладаються секторальні повноваження (наприклад, щодо реєстрації місця проживання, ДРАЦС тощо);

3) у ЦНАП, окрім персоналу ОМС (у Києві – РДА) за моделями описаними у пунктах 1–2 залучаються також представники суб'єктів надання адміністративних послуг – органів виконавчої влади.

Очевидно, що інтереси споживачів послуг полягають у тому, щоб отримувати максимум послуг в одному місці (ЦНАП), і в ідеалі «швидкі послуги» (які можуть надаватися невідкладно за один візит) отримувати за один візит. Тому перший варіант тут є гіршим, адже не забезпечує ні «швидких послуг», ні можливості взагалі інтеграції певних груп послуг.

Водночас дискусія про роль персоналу ЦНАП («адміністратора») має і доктринальний, і практичний виміри. Одні фахівці (передусім практики з окремих великих міст, як-от, Київ) досі вважають, що його треба розуміти лише як посаду і умовного «посередника» між громадянином – замовником послуги і органом (посадовою особою), що прийматиме рішення. Позиція прихильників цього підходу полягає у тому, що так досягається передусім антикорупційний ефект, адже відбувається «розрив» контакту між клієнтом і виконавцем.

Цей ефект не можна заперечувати. Але, на наше переконання, його не можна абсолютизувати, адже він має власні суттєві недоліки: а) презумпція недовіри до публічних службовців (наче тільки адміністратори ЦНАП є доброчесними, а персонал СНАП таким не є); б) неефективність надання «швидких» послуг, адже у цьому разі навіть до простих послуг треба задіяти більше, ніж одного виконавця, забезпечувати зайві передачі документів, справ; втрату часу і персоналом, і споживачами послуг.

У підходу «адміністратора-посередника» навпаки є додатковий корупціогенний ризик, адже коли послугу може бути надано за один візит клієнта або за два візити (та відповідно розтягується і час отримання результату), то і

мотивація «прискорювати» вирішення справи з'являються саме при ускладненій і тривалішій процедурі.

Отже, тут варто керуватися і принципом ефективності: «швидкі послуги» (які можуть бути надані за один візит особи) – як-от, реєстрація народження чи смерті, або реєстрація місця проживання, чи видача різних витягів з реєстрів тощо – повинні надаватися невідкладно. Інші послуги вже можуть бути організовані з роллю адміністратора як «фронт-офісу», або й з долученням до бек-офісних функцій. Визначатися у моделі ЦНАП має ОМС, що відповідає за роботу конкретного ЦНАП. Закон це дозволяє. Натомість антикорупційність у ЦНАП досягається іншими інструментами: якісним добором персоналу та його вишколом, відкритим некабінетним способом обслуговування, прикладом (лідерством) та контролем з боку керівництва тощо.

При ухваленні Закону №943 Парламент дослухався передусім до думки фахівців-теоретиків, а також врахував кращий досвід роботи ЦНАП багатьох громад України (починаючи від «вінницької моделі», коли ЦНАП це передусім зведені в один робочий простір послуги; чи «рівненської моделі», де працівники фронт-офісу в числі перших почали реєструвати місце проживання). З 2012 року у Законі України «Про адміністративні послуги» для цього і було передбачено також таку організаційно-правову форму ЦНАП як «постійно діючий робочий орган». Крім того, з 2012 року було передбачено можливість надання адміністративних послуг безпосередньо адміністратором. Якщо у 2012 році у цьому регулюванні йшлося про «надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом» (п. 6 ч. 4 ст. 13), то після змін за Законом № 943 ця норма була скоригована у ще кращу сторону: «надання адміністративних послуг за рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг».

Загалом тут підсумуємо, що у цій діяльності і при виборі оптимальних рішень потрібно передусім керуватися потребами та інтересами суб'єктів звернення – споживачів послуг. Це і є людиноцентризм, сервісна держава. І, звісно, потрібно враховувати усі інші чинники, які дозволять забезпечити керованість системи, ефективність процесу надання послуг.

Закон № 943 (пункти 4, 5 Прикінцевих та перехідних положень 240]) також визначив завдання для ОМС щодо обов'язкового утворення ЦНАП усіма територіальними громадами (з етапністю на три роки, відштовхуючись від розміру територіальних громад за кількістю мешканців: до 10 тис. мешканців та менше 10 тис. мешканців, як основного показника спроможності громад), заклав можливість для нової державної підтримки (субвенції) для ЦНАП. У цій частині також потрібна правова оцінка, адже держава, зобов'язуючи ОМС до утворення ЦНАП, повинна вказувати джерела для виконання цього обов'язку. Компенсатором для більших територіальних громад (колишніх «міст обласного значення», районних центрів) було рішення держави про спрямування плати за адміністративні послуги у місцеві бюджети. Але для менших громад цього джерела ресурсів було недостатньо, оскільки на їх території немає підрозділів ЦОВВ чи інших органів виконавчої влади, що «приносили» б кошти за надані ними адміністративні послуги до місцевого бюджету). Тож Верховна Рада України встановила додаткову умову для виконання обов'язку утворення ЦНАП громадами з населенням менше 10 тис. – державне фінансування («у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів»).

Також Законом № 943 була передбачена трансформація ЦНАП РДА у ЦНАП територіальних громад, враховуючи завершення процесу укрупнення громад у жовтні 2020 року та перспективи зміни ролі РДА у механізмі публічної влади. Нині можна констатувати, що попри негативний вплив повномасштабного вторгнення рф на виконання цього Закону, реалізацію відповідної політики, основні результати у питанні створення ЦНАП були досягненні (вище наводилися показники).

Водночас були актуальними та постають нині і нові питання: чи дійсно є доцільним обов'язкове утворення ЦНАП для усіх територіальних громад, у тому числі з населенням у 2–3 тис. мешканців? Чи у кожній територіальній громаді достатньо одного ЦНАП, або ж мають бути й інші точки доступу до послуг (ТП, ВРМ) і скільки? Чи вже достатньо сформованої «мережі» ЦНАП і їх ВРМ та ТП в Україні? Чи виконано завдання зі створення ЦНАП самим фактом юридичного

утворення ЦНАП, або ж потрібно ще забезпечити надання таким ЦНАП необхідного переліку адміністративних послуг? Як забезпечити сталість ЦНАП як інституції?

У зв'язку з останнім питанням інша досить суттєва новела цього Закону щодо мережі ЦНАП потребує прискіпливої юридичної оцінки, особливо на рівні втілення цієї новели у практиці. Йдеться про Перелік обов'язкових послуг для ЦНАП за ч. 7 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги». Якщо до 2020 року цей перелік мав для ОМС де-факто рекомендаційний характер (попри те що норма було досить однозначною: «*Перелік* адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, *має включати* адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України» (виділення. – *В. Т.*). Новим Законом було ще чіткіше означено статус цього Переліку як обов'язковий: «Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які *є обов'язковими* для надання через центри надання адміністративних послуг» (ч. 7 ст. 12 в редакції Закону № 943).

При цьому цей Перелік обов'язкових послуг складається нині з двох блоків – послуги ОВВ, і делеговані повноваження ОМС. За задумом розробників це мав бути інструмент, що передусім допоможе ОМС в інтеграції послуг, коли має місце відомчий супротив з боку як ОВВ, так і ОМС (оскільки у деяких громадах керівники окремих виконавчих органів, окремі посадові особи теж протидіяли інтеграції «своїх» послуг у ЦНАП). Головне призначення цієї зміни полягало у тому, щоб принаймні у більшості ЦНАП України був мінімально-стандартизований перелік послуг, тобто набір тих базових послуг, що має бути у кожному ЦНАП. Проте сам перелік послуг у ЦНАП мав би розвиватися збалансовано, щоб враховувати спроможність ОМС загалом, та кожного конкретного ЦНАП зокрема.

Головний орган, відповідальний за політику адміністративних послуг (Мінцифри) не зовсім коректно скористався цим інструментом. Замість того, щоб допомогти ОМС забезпечити інтеграцію у всі (чи принаймні більшість) ЦНАП саме

базових послуг (як-от, вище згаданих ДРАЦС, АПСХ тощо), налагодити ефективні механізми надання цих груп послуг, цей перелік було кардинально розширено із включенням дуже значної кількості нових послуг. Якщо до 18 серпня 2021 року у цьому переліку було до 143 послуг, то з 18 серпня 2021 року стало понад 412 послуг; у 2023 році це вже було для громад: районних центрів – 345 послуг; міст обласного значення – 392 послуги; інших громад – 182 послуги; на серпень 2024 року це вже загалом стало 450 послуг [248]. Тож не усі ОМС, навіть за відповідними типами, в принципі могли надавати цей перелік у своїх ЦНАП.

На наш погляд, цей правовий інструмент держави у відносинах з ОМС було використано некоректно і він мав би працювати інакше: а) Уряд спочатку мав би забезпечити повну (максимально повну) інтеграцію базових груп послуг, за потреби, навіть з певною плановою етапністю (щодо кожної групи послуг) і дієвими відлагодженими механізмами надання цих груп послуг; б) а тоді, зважаючи на ресурси, спроможність ОМС, державну підтримку – за можливості, додавати нові групи послуг.

Як варіант, також варто розглянути питання зміни підходу до цього інструменту, до Переліку обов'язкових послуг ЦНАП. Зокрема, можна визначити:

1) обов'язкові для включення до Переліку певні групи послуг (це «базові групи» адміністративних послуг) і вони повинні надаватися у всіх ЦНАП (щоправда і тут буде відкрите питання щодо таких послуг як, наприклад, паспортні, що потребують значних фінансових ресурсів для їх налаштування, і без державної підтримки їх інтегрувати та надавати складно навіть у середні за розмірами громади);

2) частина раніше обов'язкових послуг ЦНАП може бути переведена у категорію «рекомендованих», чи застосовуючи юридичну техніку точніше сформулювати так – «рекомендовані для ЦНАП послуги, що є обов'язковими для органів виконавчої влади до інтеграції в ЦНАП конкретного ОМС, за умови готовності та ініціативи ОМС/ЦНАП відповідної територіальної громади». Такий підхід може додати, з одного боку, певного «стандарту» усім ЦНАП в країні, певного рівня доступності послуг для мешканців усіх територіальних громад.

З іншого боку, таке правове регулювання буде враховувати різницю у спроможності ОМС (адже місто-мільйонник і сільська громада очевидно мають різну спроможність), дозволятиме ініціативним і спроможним громадам далі динамічніше розвиватися, максимально використовуючи свій потенціал.

Інша проблема теоретичного і практичного плану – це те, що Уряд, центральна влада у питанні ЦНАП дещо надмірно втручається у компетенцію та автономність ОМС. Адже Законом ОМС зобов'язані утворити ЦНАП у кожній територіальній громаді (з 2014 року – це стосувалося більших громад (так званих «міст обласного значення»), з 2020 року – поетапно усіх громад). Тобто на відміну від західних країн, де утворення таких офісів є правом ОМС, де вони самостійно вирішують як організаційно надавати послуги (наприклад, з практики ФРН, відомо що, як правило, лише муніципалітети з кількістю понад 30 тис. мешканців утворюють «бюргербюро»), в Україні це стало обов'язком.

Цей підхід має кілька ризиків. Як вже згадувалося, без державного фінансування такого делегованого обов'язку, не всі ОМС можуть його виконати, чи виконати належно. Часто ОМС бракує не лише і не стільки фінансів як інституційної спроможності – кваліфікованого персоналу також. Також це ризик централізованого управління «мережею» ЦНАП, що проявляється у ставленні до ЦНАП з боку центральної влади як до «своєї мережі» («державного сервісу»), та у централізованому навантаженні ЦНАП, до якого часто ОМС не готові інституційно.

Кількість послуг за урядовими рішеннями постійно зростає (це у тому числі послуги зумовлені війною, від яких об'єктивно неможливо відмовитися: послуги для ВПО, для ветеранів, відшкодування за пошкоджене майно, військовий облік тощо). Відтак, мають місце два зворотні негативні результати. По-перше, частина ОМС фактично перебуває у статусі «порушників», оскільки не надають усі послуги, що визначив Уряд. (При тому, що Уряд не завжди вживає належних зусиль для допомоги ОМС в інтеграції цих послуг). По-друге, ті ОМС, що максимально старанно виконують нормативи Уряду стикаються із загальним погіршенням якості послуг. Адже не маючи можливості збільшувати кількість персоналу, інфраструктуру для обслуговування – наслідком є зростання черг у ЦНАП

(особливо у великих містах/громадах), зростання навантаження на кожного працівника та їх вигорання, плинність персоналу і т. ін. – тож загалом погіршення якості послуг. Тому виходом з цієї ситуації є потреба явного збалансування Переліку обов'язкових послуг, можливо, на даному етапі, навіть у сторону його зменшення. Частково цю роботу намагалося виконати Мінцифри, при підготовці нового акта – Постанови КМУ від 01 жовтня 2025 р. № 1226, хоча у результаті цей акт суттєво не відрізняється від Розпорядження КМУ №523 від 16 травня 2014 року.

Також актуальним питанням є загальне збалансування вимог до ЦНАП, переважно на рівні практики. Зокрема, може йтися про: обмеження кількості прийомних годин у ЦНАП протягом робочого дня (якщо Закон вказує мінімум 7 годин, то це може бути достатній мінімум); збалансування робочого часу кожного працівника (наприклад, обов'язковий розподіл робочого дня на роботу у фронт-офісі з відвідувачами і роботу у бек-офісі зі справами цих суб'єктів звернення чи іншими документами); обов'язкове регулярне навчання персоналу (включно з обов'язковим навчальним днем і часом для усіх (наприклад, щосереди з 15.00 до 17.00 – для усіх час на підвищення кваліфікації); залучення персоналу на часткову зайнятість (робота, наприклад, 4 години на день може бути цілком прийнятною для багатьох людей, і при цьому таке навантаження не буде вести до швидкого вигорання персоналу) тощо.

Загалом останні роки вже формується коло пріоритетних проблем-викликів, зокрема, за одним з досліджень сам персонал ЦНАП вказує на: недостатність фінансового забезпечення ЦНАП (54 % опитаних); недостатність персоналу (47 % опитаних); надто великий перелік обов'язкових послуг для ЦНАП (42 %) тощо [105].

У місті Києві (де ЦНАП є підрозділами РДА і тому є менш гнучкими у питанні оплати праці, аніж в ОМС) ситуація ще важча, і до прикладу у спеціальному дослідженні у вересні 2024 року щодо Києва працівники ЦНАП вказували на такі виклики як: недостатність персоналу (53 %); висока плинність персоналу (50 %); надто великий перелік послуг (52,8 %); погіршення умов з оплатою праці (58 %) [106].

Тож ЦНАП, особливо, у великих містах (а для Києва – взагалі спеціально) потребують окремої уваги і політики, адже стала робота ЦНАП потребує розумного балансу в організації його діяльності. Водночас можливий пошук також нормативних рішень та зміни у правовому регулюванні на рівні законодавства, які можуть включати норми щодо: неповного робочого часу на публічній службі; умов для постійного навчання (підвищення кваліфікації) протягом робочого часу (в один з днів тижня); зміни видів діяльності персоналу у ЦНАП протягом робочого дня; зміни підходів до формування переліку обов'язкових послуг ЦНАП; належної оплати праці (принаймні для Києва, де це досі державна служба) тощо. Хоча щодо майже усіх цих питань можливі відповіді на рівні зміни практики та управлінських рішень.

Ще одне застереження щодо обов'язку усіх ОМС (територіальних громад) до утворення ЦНАП полягає у тому, що у таких обов'язкових рішень завжди є ризик належного виконання та відповідно – дискредитації ідеї. Якщо ОМС (як раніше це було у багатьох РДА) утворює ЦНАП формально, без реальної інтеграції послуг, належного приміщення, налаштування клієнтоорієнтованих процесів, то мешканці цієї територіальної громади не лише не отримають належних послуг, але й будуть ще більш скептично ставитися до такого «виконання закону» і таких реформ.

Також потрібна відповідь на питання про достатню кількість ЦНАП, територіальних підрозділів (ТП), віддалених робочих місць (ВРМ). На кінець 2024 року в Україні було 1352 ЦНАП, 150 територіальних підрозділи, 3319 – віддалені робочі місця (ВРМ). Це дуже вагомі результати і високі цифри інтегрованих точок доступу до послуг (попри усвідомлення, що особливо на ВРМ перелік доступних послуг, як правило, є суттєво меншим, ніж у ЦНАП). Водночас, щоб надати відповідь на питання чи достатньо такої кількості точок доступу до послуг, то варто нагадати, що до укрупнення територіальних громад в Україні їх загальна кількість складала біля 11 тис. («місцевих рад»). Це і є той орієнтир (нині з чинником знелюднення окремих територій внаслідок повномасштабної війни), який вказує на потенційну потребу у кількості ЦНАП з їх ТП та ВРМ. Адже одне з перших правил у реформуванні держави та розвитку законодавства – не нашкодити,

зокрема, не віддалити послуги. Відтак ВРМ мають забезпечити збереження відповідних, принаймні доступних раніше послуг (як-от, ДРАЦС, реєстрація місця проживання, «сільський нотаріат») та додатково АПСХ. Більша кількість груп послуг лише заслуговує підтримки. Водночас на ВРМ треба враховувати можливість залучення старост до виконання цих повноважень та/або залучення адміністраторів основного ЦНАП у форматі обмеженого графіку (коли може бути достатньо кілька годин обслуговування на такому ВРМ протягом тижня навіть одним адміністратором) [360].

Повномасштабна військова агресія рф проти України негативно вплинула на всі сфери життєдіяльності суспільства та держави, і на ЦНАП також. Система адміністративних послуг та ЦНАП як одна з ключових інституцій надання послуг громадянам повинна була пристосовуватися до нових реалій [343]. В умовах небезпеки та воєнного стану ЦНАП почали виконували багато нових функцій. Зокрема, багато ЦНАП почали працювати і як гуманітарні штаби, координаційні центри по роботі з ВПО та іншими особами, які потребували допомоги тощо.

Перші акти органів державної влади щодо введення воєнного стану [120; 264] і спрямування роботи державних інституцій визначили зміни у цій сфері. З перших днів війни КМУ також почав приділяти велику увагу адаптації роботи ОВВ та ОМС до роботи в умовах воєнного стану [85]. Тільки в частині нормативно-правового регулювання за перші півтора місяці повномасштабної війни Уряд видав понад три десятки актів щодо сфери адміністративних послуг, оперативно реагуючи на відповідні виклики. Але це було і вагоме навантаження на СНАП та ЦНАП.

«Гострими проблемами у перші дні і тижні початку активної фази війни були: встановлення особи при втраті усіх документів і одночасному закритті Єдиного державного демографічного реєстру; загалом тимчасове зупинення надання усіх послуг, що вчиняються з допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів і т. ін.); припинення надання однієї з наймасовіших груп послуг – реєстрації / декларування місця проживання, що мало вплив і на (не)можливість надання інших послуг або утруднило їх надання; як наслідок, це також тимчасова неможливість надання більшості послуг, які

надавалися ЦНАП» [343, с. 92] та ін. Нині можна оцінювати, що українська держава загалом, та ОМС і ЦНАП зокрема, успішно працювала з викликами у сфері адміністративних послуг після початку повномасштабного вторгнення. Водночас війна показала, що низка послуг може бути ще краще підготовлена до безпекових викликів, а деякі рішення можуть бути корисні і для умов мирного часу [67].

У зв'язку з вимушеним переміщенням мільйонів людей набули особливої актуальності й масовості послуги для внутрішньо переміщених осіб (ВПО). «У березні 2022 року Урядом було визначено три «точки» для звернення за довідкою про взяття на облік ВПО та іншими послугами для ВПО. Крім органів соціального захисту населення райдержадміністрацій і місцевих рад колишніх міст обласного значення (далі – УСЗН), було передбачено, що людина за довідкою може також звернутись і до уповноваженої особи громади, або до ЦНАП. Дві останні опції почали працювати з 28 березня 2022 року після доопрацювання функціоналу Програмного комплексу «Соціальна громада» (хоча через велике навантаження на цей ПК, швидкість опрацювання заяв спочатку була дуже утруднена). При цьому і ЦНАП, і уповноважені особи громади були визначені не просто фронт-офісами для прийняття заяви, а наділені повноваженнями «приймати рішення», тобто видавати довідку про взяття на облік ВПО. Це дало змогу надавати цю послугу невідкладно, за один візит. Але зауважимо, що на практиці не всі ЦНАП надавали цю послугу. Це залежало від спроможностей конкретного ЦНАП / ОМС та інших факторів. Тому в урядових актах у таких ситуаціях доцільно було б визначати, що точки обслуговування в ОМС визначаються самим ОМС, з числа трьох можливих, визначених Урядом, тобто за формулою «та/або». Тобто вкотре нагадаємо, що для ОМС треба більше гнучкості і дискреції, щоб враховувати спроможність і специфіку конкретних ОМС» [343, с. 96] (ТГ).

Загалом з досвіду сфери адмінпослуг у перші тижні і місяці повномасштабної війни можна зробити багато висновків та рекомендацій на перспективу [343]. «У кожній групі адмінпослуг має бути передбачений і врегульований порядок їх надання, або принаймні надання найважливіших (базових) послуг, на випадок виникнення складних безпекових ситуацій, як-от під час війни. Треба врахувати

потреби й можливості надавати базові адмінпослуги, навіть якщо є проблеми з доступами до державних реєстрів. Необхідно передбачати резервний порядок дій, зокрема паперові обліки і підтвердження дій (послуг), з відкладеним внесенням інформації в реєстри, за потреби з додатковою верифікацією. Зокрема, це стосується послуг ДРАЦС, реєстрації місця проживання та ін. У безпечних районах повинні надаватися повноцінні паспортні послуги. Для цього можуть обиратися рішення регіонального доступу до ЄДДР або застосовуватися резервні версії реєстру. Для осіб, які втратили документи, у тому числі для мешканців з регіонів активних бойових дій, має бути забезпечена можливість встановлення особи доступними засобами доказування (включаючи свідків), і видачі документа про особу (принаймні тимчасового). Необхідно також забезпечувати доступність послуг для «нецифровізованих» громадян, оскільки держава іноді пропонувала певні послуги тільки користувачам «Дії» [343, с. 97], і з суттєвими затримками (у кілька місяців і більше) такі послуги ставали доступними у ЦНАП.

«Щодо декларування / реєстрації місця проживання корисно повернути просте документальне підтвердження місця проживання особи в паспортних документах особи. Ця інформація важлива і з безпекових міркувань. Тому варто знову розглянути пропозицію щодо візуального відображення інформації про місце проживання у паспорті громадянина України. Це може бути штамп у паспорті-книжці, напис на поверхні паспорта-картки. У разі зміни місця проживання громадян з паспортом у формі картки може робитися наліпка з новою адресою. Такий спосіб полегшив би роботу, пов’язану з обліком ВПО, перевірками документів, поліпшив би зручність і для громадян, і для органів влади» [343, с. 98], у тому числі для ЦНАП.

Варто визначити (повернути) самодостатність / автономність Реєстрів територіальних громад (РТГ). Тобто треба будувати цю систему так, щоб відповідна інформація завжди була доступна ОМС (і їх ЦНАП), а послуга з реєстрації місця проживання – мешканцям. Передача даних до Єдиного державного демографічного реєстру має похідний характер і не повинна перешкоджати виконанню ОМС функцій з реєстрації місця проживання. Об’єктивні обмеження в електронній

взаємодії з ЄДДР, неможливість обміну даними між ОМС також не повинні перешкоджати реєстрації місця проживання. У кризових ситуаціях ОМС повинен мати право вести РТГ у паперовій формі, з наступним внесенням інформації в е-формі, після відновлення відповідних можливостей. Адже через відсутність в ОМС і їх ЦНАП доступу до свого РТГ, багато громадян не могли реалізувати інших прав (на допомогу при народженні дитини; на отримання субсидії тощо).

На прикладі запровадження послуг для ВПО варто також зауважити, що державі треба чіткіше комунікувати дати (періоди), з яких стають доступними певні послуги (як-от, звернення за статусом ВПО, звернення за допомогою на проживання тощо). Це допомогатиме запобіганню неефективному навантаженню на органи влади та заощаджуватиме ресурси громадян. Тобто треба уникати «комунікаційних розривів», коли громадянам уже анонсована можливість отримання певних послуг, але організаційно їх впровадження, у тому числі і в ЦНАП ще потребує часу.

Важливо оперативно знімати обмеження у роботі ЦНАП / ОМС з усіма групами послуг, за якими органи виконавчої влади (ДМС, МВС, Мін'юст) відновили свою роботу на тій же території. Їх робота зменшує навантаження на державні органи, надає звичної зручності громадянам, територіальної доступності послуг. Треба враховувати, що ЦНАП є інституцією ОМС, а це частина публічної адміністрації, публічної влади.

Після 2022 року держава почала ще більше активно навантажувати ЦНАП, і не лише питаннями ВПО. Це також послуга єВідновлення, облік військовозобов'язаних (оновлення даних), ветеранські послуги і т. ін. Фактично нині у державі кожна нова масова послуга додається у перелік послуг для ЦНАП. Це ще раз підвереджує важливість ЦНАП як публічної інституції, у тому числі її цінність у таких кризових ситуаціях. Хоча Уряду варто враховувати, що це все ж інституція ОМС, і додаткове навантаження має супроводжуватися ресурсною підтримкою з боку держави, необхідним рівнем гнучкості та раціональності.

Також важливо з боку Уряду допомагати в реальній інтеграції послуг у ЦНАП. Зокрема, попри значні позитивні досягнення, відзначимо окремі ризики і проблеми, зумовлені поточним станом інтеграції певних груп послуг у ЦНАП. Адже

відомчий супротив був і залишається головним бар'єром у інтеграції послуг у ЦНАП. Передусім, досі недостатньо інтегровані у ЦНАП послуги з реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті та ін.), бо ці повноваження закріплено також за органами Міністерства юстиції. Так само менше 20 % ЦНАП в Україні (252 громади) надають паспортні послуги, оскільки це повноваження Державної міграційної служби, і ще менша кількість ЦНАП надають послуги з реєстрації автомобілів (117 громад) [53], хоча тут є окремі питання високої вартості налаштування цих двох груп послуг через ціну спеціального обладнання, доступів до захищених каналів зв'язку, вимог до цього обладнання тощо.

Про найбільш пріоритетні групи послуг для інтеграції у ЦНАП йдеться і в Стратегії реформування державного управління в Україні на 2022–2025 роки. Серед них: окрім вже згаданих, це також податкові послуги, послуги ПФУ. Рівень виконання цього завдання станом за останнім публічним Звітом про виконання Стратегії реформи державного управління (за 2023 рік [108]), щодо послуг Пенсійного фонду становив 11 % (ЦНАП), а податкових послуг взагалі 0 %. Тож це і є пріоритети для уваги Уряду, для удосконалення відповідного законодавства та практики його виконання, запровадження дієвих інструментів реалізації політики.

У цьому дослідженні не піднімається питання витрат на реалізацію цього напряму політики і розвитку інституту адміністративних послуг як утворення ЦНАП. Лише обмежимося констатацією того факту, що досвід України був різним. Переважно це були фінансово зважені і раціональні витрати на ремонти наявних приміщень, нерідко із залученням проектів МТД, іноді – додаткового державного бюджетного фінансування. Але також були і випадки дуже дороговартісних проектів, у тому числі нових будівництв, та / або з витратами неспівмірними з кількістю мешканців у громаді [378, с. 43]. Тобто не завжди це були раціональні та ефективні рішення, і тому увага до цієї частини питання ЦНАП теж має бути прискіпливою.

Отже, підсумовуючи досвід утворення і функціонування ЦНАП та інтеграції адміністративних послуг, від виникнення ідеї (бачення), пілотування, законодавчого врегулювання до практичної реалізації і масштабування – варто наголосити, що тут

передусім має бути збережено децентралізований підхід та самостійність ОМС, у тому числі – максимально можливе делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС. Саме ОМС мають високу мотивацію дбати про своїх мешканців і знаходити оптимальний баланс у кількості персоналу, розвитку інфраструктури, ефективності організації. ЦНАП це передусім інституція територіальної громади, і вже на другому рівні – інструмент держави для забезпечення доступності послуг. Цей чинник потрібно враховувати у розвитку і устроєвого, і компетенційного, і процедурного законодавства.

Для України принципово важливо зберігати і поліпшувати територіальну доступність послуг. В укрупнених територіальних громадах треба розвивати територіальні точки доступу до послуг у колишніх «сільських радах», що були окремими «радами», а тепер увійшли до складу укрупнених територіальних громад. Закон і практика тут надають багато можливостей – утворювати віддалені робочі місця ЦНАП (де персонал може працювати навіть дуже обмежену кількість часу протягом тижня чи тижнів), залучати старост до надання адмінпослуг тощо.

Загалом досвід утворення ЦНАП та інтеграції послуг можна оцінювати як успішну практику у реформуванні системи публічного адміністрування в Україні. Мотивація кожного ОМС створити найкращі умови проживання у своїй територіальній громаді, показувати видимий приклад позитивних змін, мотивація місцевих голів і самих керівників ЦНАП – це головна умова успіху цієї реформи. Ініціативність і мотивація ОМС є найкращими рушіями змін. Сама ж реформа стала яскравим проявом людиноцентричної концепції адміністративного права.

При цьому треба враховувати, що ця реформа потребувала кількох десятків років від ідеї до масштабної реалізації, і це теж чинник, який треба враховувати у правовому регулюванні відповідних системних змін.

Дбаючи про територіальну мережу точок доступу, утворення ВРМ і ТП можуть бути дуже корисними рішеннями. Треба бути раціональними та економними в інфраструктурних витратах. Якщо не буде додаткового укрупнення територіальних громад, то для менших громад замість обов’язку утворення ЦНАП може бути доцільною нормативна зміна – утворення і функціонування точки

доступу до послуг на умовах співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва) [291; 349].

У самому концепті ЦНАП як інтегрованого офісу варто також зробити висновок, що ключовим чинником належного ЦНАП є не модель надання послуг через адміністратора-«посередника», а саме належний перелік послуг у ЦНАП. Тобто головною є ідея необхідного рівня інтегрованості послуг, і вторинними є способи їх інтеграції. Важливо щоб у ЦНАП надавалися базові адміністративні послуги.

Хоча з управлінської точки зору легше працювати у форматі окремого виконавчого органу (структурного підрозділу), коли увесь персонал ЦНАП перебуває під єдиним керівництвом і в єдиних правилах та вимогах, але до цього ідеалу можна йти поетапно, якщо в існуючих умовах більшого рівня інтегрованості послуг можна досягти завдяки організаційно-правовій формі постійно діючого робочого органу.

На поточному етапі розвитку ЦНАП треба особливо дбати за їх сталість, збалансованість у роботі. ЦНАП є інституцією територіальної громади. Тому Уряд має раціонально використовувати інструмент Переліку обов'язкових послуг. Потрібно зважено додавати нові послуги у такий перелік. На поточному етапі навіть варто виключаючи окремі послуги з числа обов'язкових для усіх ЦНАП. Тобто Уряд має спочатку забезпечити повноцінну інтеграцію вже наявних базових груп послуг, відлагодити механізми їх надання, а тоді, за умови ресурсної підтримки і можливості – розширювати цей перелік. На нинішньому етапі основні зусилля Уряду і далі мають бути спрямовані на такі групи послуг як ДРАЦС, АПСХ. Також потрібні ефективні рішення для інтеграції паспортних послуг у всі (чи принаймні більшість) ЦНАП та окремих податкових адміністративних послуг тощо. При цьому Уряду варто змінити підхід до Переліку обов'язкових послуг для ЦНАП, зокрема, визначивши, що частина таких послуг є обов'язковою для усіх ЦНАП (без винятків); а ще частина є рекомендаційно-обов'язковою, тобто вони інтегруються у міру готовності та спроможності ЦНАП, водночас при наявності відповідної

ініціативи ОМС – вони є обов'язковими для надання відповідних інструментів з боку ОВВ.

Для ЦНАП, особливо у більших громадах, наразі є складний період та потреба розумного збалансування системи. Адже, з одного боку, зростає кількість послуг і відвідувачів; з іншого боку, обмежені ресурси ЦНАП несуть ризики погіршення якості: більші черги і невдоволення споживачів; більше навантаження на персонал, його вигорання і втрата. Тож для збалансування потрібна сукупність організаційно-правових рішень: оптимізація кількості послуг, що надаються через ЦНАП; раціоналізація кількості прийомних годин; впорядкування прийому громадян (попередній запис і планування тощо); зміна формату роботи персоналу ЦНАП, коли принаймні частину робочого дня кожен працівник почергово працює також у форматі бек-офісу (тобто без відвідувачів, а з документами); постійне навчання (підвищення кваліфікації) персоналу, належні умови оплати праці тощо. Важливе й актуальне нині завдання – берегти персонал, дбаючи і про його клієнтоорієнтовану культуру.

На перспективу ще залишаються інші питання для дослідження, врегулювання та впровадження, у тому числі роль ЦНАП при зростаючому рівні цифровізації та розвитку електронних послуг. Усе більш актуальною стає роль ЦНАП як інституції, що також допомагає в отриманні е-послуг, надаючи у тому числі місця самообслуговування, консультаційну підтримку для суб'єктів звернення.

Потрібне подальше коригування підходів щодо відомчих офісів поряд з ЦНАП, адже в певних ситуаціях це розвантажує систему, але часто веде до негативних наслідків «відомчої конкуренції» та фактичного перешкоджання інтеграції окремих послуг у ЦНАП. У ЦНАП мають надаватися базові послуги, гарантуючи комплексне обслуговування громадянам. ЦНАП є інституціями, що найбільше наближені до кожного мешканця, адже жоден державний орган чи інший суб'єкт не має територіальної мережі у таких масштабах як ОМС.

Нарешті у державній політиці розвитку ЦНАП та розвитку відповідного законодавства і практики потрібно враховувати: розумний баланс державного спрямування ЦНАП (з уникненням надмірного навантаження на ЦНАП, у тому

числі різними формами звітності та іншим «втручанням») і відповідальності ОМС за роботу ЦНАП; орієнтацію на потреби споживачів послуг, з розумінням потреб і можливостей ЦНАП, обмежених публічних ресурсів.

Враховуючи умови воєнного стану, відповідний досвід, безпекові виклики, система надання адміністративних послуг, у тому числі суб'єкти надання адміністративних послуг та ЦНАП, мають опрацьовувати можливості резервних варіантів роботи при тимчасових обмеженнях доступу до електронних публічних реєстрів, виклики з енергозабезпеченням тощо.

Напрям державної політики і правового регулювання утворення та розвитку ЦНАП зберігає свою актуальність, а також є успішним прикладом зміни характеру діяльності публічної адміністрації, її відносин з приватними особами.

3.2 Децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг як стратегічний напрям державної політики та розвитку законодавства

Становлення інституту адміністративних послуг в Україні включає одним з основних напрямів не лише утворення ЦНАП чи цифрову трансформацію, але й децентралізацію повноважень з надання адміністративних послуг. Загалом розвиток інституту адміністративних послуг має тісний зв'язок з децентралізаційною реформою в Україні, зокрема з укрупненням територіальних громад та пов'язаним з цим змінами. У цьому контексті актуальним завданням є потреба оцінити ефективність державної політики щодо децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг, позитиви і ризики цієї політики та правового регулювання. Ці питання безпосередньо впливають на відносини публічної адміністрації з приватними особами, передусім в аспекті територіальної доступності послуг.

Питання делегування (децентралізації) повноважень розглядалися у працях багатьох теоретиків права, конституціоналістів, адміністративістів, фахівців правової політології та публічного управління, зокрема, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко [39], О. В. Батанова, В. П. Горбатенка, Т. О. Карбін [117],

Л. Т. Кривенко, В. С. Куйбіди, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка [212], Л. Л. Прокопенка, М. О. Пухтинського, Ю. С. Шемшученка та інших. Роль науки адміністративного права тут є вкрай важливою [39].

В. Ф. Погорілко визначав суть механізму делегування повноважень, як «тимчасову передачу своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування…» [212]. Це широкий погляд, не лише на відносини держави з органами місцевого самоврядування, але й у межах державної влади. У багатьох працях українських вчених питання делегування повноважень розглядається саме так широко. Натомість є потреба звернути увагу «на відносини передусім між державою та місцевим самоврядуванням. Актуальний практично-орієнтований аналіз цього правового механізму, у тому числі з погляду сучасних відносин у сфері адміністративних послуг, з впровадженням та оцінкою результатів дозволяє побачити його позитиви та недоліки, цілісну модель, потреби і перспективи» [391, с. 367].

Зокрема, у попередньому підрозділі роботи вже зауважувалося, що у перші роки утворення ЦНАП більшість повноважень з надання найзатребуваніших, тобто «базових» адміністративних послуг належали до компетенції ОВВ: реєстрація місця проживання – ДМС; державна реєстрація прав на нерухоме майно та державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців – Мін'юсту (у певний період також існував окремий ЦОВВ – Укрдержреєстр) і т. ін. Досі у багатьох секторах – групах послуг ця компетенція належить повністю або переважно ОВВ: паспортні послуги – ДМС; реєстрація транспортних засобів – сервісним центрам МВС; державна реєстрація земельних ділянок – Держгеокадастру тощо.

«У 2015 році були прийняті перші законодавчі акти, якими низку ключових повноважень з надання кількох груп адміністративних послуг (реєстрація нерухомості [244], суб'єктів господарювання [245] та місця проживання [241]) було делеговано органам місцевого самоврядування, а з 2016 року ці рішення були впроваджені на практиці. Після 2018 року політика делегування повноважень в ОМС у сфері адмінпослуг зупинилася. Урядові документи, зокрема, Стратегія

реформування державного управління в Україні до 2021 року / Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалені розпорядженням КМУ від 21 липня 2021 року № 831, та план заходів з реалізації цієї Стратегії [332; 333; 334] і надалі на загальному рівні декларували цю потребу (у сфері ДРАЦС, реєстрації землі, транспортних засобів; хоча з обмеженою деталізацію у плані заходів), але результативних кроків вжито не було» [391, с. 367].

З середини 2019 року від цієї політики фактично відмовилися навіть на рівні декларацій. Про цей напрямок практично не згадується в інших офіційних документах (дещо фрагментарно в одному Указі Президента України [257]).

Нині можна стверджувати, що у сфері адміністративних послуг останні роки системно бракує цього важливого напряму - децентралізації повноважень з надання послуг, тобто делегування повноважень від державних органів до компетенції ОМС. Хоча досвід війни, потреби «оптимізації» (фактично – скорочення) територіальних підрозділів ОВВ ще більше актуалізували цей напрям державної політики.

Вплив на таку позицію держави, очевидно, має тренд цифровізації. Адже є уявлення, що цифрове надання послуг не лише знімає потребу децентралізації повноважень, а навіть перешкоджає ефективному впровадженню цифровізації (хоча одразу зауважимо, що це хибна думка). Попри те, що цифровізація – дійсно великий успіх останніх років, проте держава не може функціонувати тільки у смартфоні. У «Дії» громадянам подобаються насамперед цифрові «сервіси» – документи: паспорт, посвідчення водія, документ на авто тощо. Але щоб ці документи з’явилися у «Дії», їх треба вперше (а паспорт громадянина і кожного наступного разу) отримати фізично. Також у «Дії» швидше з’являються «нові послуги» (ковід-сертифікат, єДопомога тощо). Це ефективно і зручно для споживачів послуг, для системи публічного адміністрування. Але найбільш затребувані (базові) адміністративні послуги заходять у цей мобільний застосунок досить обмежено. Тут є об’єктивна причина – багато з них потребують офлайн-спілкування «адміністративний орган – приватна особа»: паспортні послуги, реєстрація смерті, перше отримання посвідчення водія тощо. Навіть у наймасовішій групі адміністративних послуг – соціального захисту (де вже є доступно багато послуг

онлайн), людині часто потрібне живе спілкування, тому що особа самостійно не знає, на яку допомогу від держави може розраховувати. Тому саме ці групи послуг – базові, наймасовіші – потребують першочергової уваги держави і потребують не лише цифрової трансформації. У наступному підрозділі роботи буде детальніша оцінка питань політики і правового регулювання цифровізації у сфері адміністративних послуг, наразі ж зупинимося саме на децентралізації. Тут лише попередньо підсумуємо, що це не альтернативні напрями змін, а взаємодоповнюючі.

Вивчення проблематики децентралізації повноважень на прикладі сфери адміністративних послуг, з'ясування позитивних і негативних сторін цього механізму, визначення умов оптимальної організації заслуговують пильної уваги фахівців адміністративного права, адже раціональний розподіл повноважень в системі публічної адміністрації має дуже важливе значення для її ефективного функціонування, для надання доступних та якісних послуг громадянам і бізнесу.

Тому важливі відповіді на питання про: зміст децентралізації повноважень та її види; розмежування децентралізації повноважень з іншими механізмами розподілу повноважень, зокрема, такими як «деконцентрація», «приватизація»; виявлення чинників, які спонукають Україну до політики децентралізації (делегування) повноважень у сфері адміністративних послуг та визначення позитивних сторін цієї політики, її ризиків та недоліків; формування оптимального механізму децентралізації повноважень, у тому числі елементів державного контролю за виконанням делегованих повноважень; окреслення інших найактуальніших завдань щодо делегування повноважень у сфері адміністративних послуг. Ця проблематика завжди була у фокусі нашого дослідження [355; 345; 401; 351; 350; 389, 391].

«Під децентралізацією повноважень треба розуміти передачу або делегування повноважень від органів державної влади до компетенції органів місцевого самоврядування. В Україні делегування повноважень здійснюється законом» [391, с. 368]. Верховна Рада України визначає нового суб'єкта здійснення повноважень, зокрема ОМС, замість попереднього суб'єкта (зокрема, органів виконавчої влади)

«Щодо різниці між «делегуванням» та «передачею» повноважень, то при передачі повноважень держава віддає усю відповідальність за їх виконання ОМС. У цьому разі відсутній державний відомчий (фаховий) контроль, а ОМС діють повністю самостійно. Тобто йдеться вже про перехід в іншу категорію – «власні повноваження» ОМС» [391, с. 368].

Разом «делегування» та «передача» повноважень від державних органів до компетенції ОМС складають повний зміст такого явища як «децентралізація» повноважень. «При цьому після базового (установчого) встановлення системи місцевого самоврядування в країні основним механізмом перерозподілу повноважень між державою та ОМС, є саме делегування» [391, с. 368–369].

Також потрібно відрізняти від децентралізації таке явище як деконцентрація. У цьому випадку йдеться про розподіл повноважень в межах однієї системи – як правило, виконавчої влади (хоча у межах великої територіальної громади та великих ОМС і в цій системі може йтися про деконцентрацію). При деконцентрації повноваження йдуть від вищих щаблів влади (національного, регіонального), до нижчих рівнів цієї ж державної виконавчої влади. До прикладу, якщо певні рішення приймалися Урядом чи ЦОВВ, то після деконцентрації – ці рішення прийматимуться на рівні району (територіальних підрозділів) тощо.

«Принципово важливо відрізняти від децентралізації та делегування в ОМС такі механізми як «приватизація повноважень» або «аутосорсинг» (та його квазі-вид «комерціалізацію» чи «впровадження конкуренції») і «часткове уповноваження». При «приватизації» («комерціалізації») – повноваження переходять не до ОМС, а до суб'єктів господарювання (підприємств, у тому числі державних та комунальних; чи навіть ФОП). В Україні був приклад застосування цієї політики. Зокрема, у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу – такі повноваження надавалися, крім ОМС, і державним та комунальним підприємствам (далі – ДП і КП), які відповідали певним умовам (так звані «акредитовані суб'єкти»). Цей досвід, що тривав три роки (з 2016 до 2019 років) виявився невдалим, оскільки високий відсоток рейдерства припало саме на використання цих ДП і КП» [391, с. 369]. Серед причин такого результату можуть бути: недостатні вимоги до цих суб'єктів, їх допуску до виконання функцій

публічної адміністрації і найголовніше – неналежні механізми державного контролю за діяльністю «акредитованих суб'єктів»; загалом слабка правова система, що не змогла забезпечити законність у відповідних правовідносинах.

«Частковим уповноваженням можна назвати механізм, коли до іншого суб'єкта переходить не все повноваження, а його окремі елементи. Зокрема, коли держава уповноважує ОМС виконувати тільки функції «фронт-офісу», але саме прийняття рішень («бек-офіс») залишається за державним органом. Так, наприклад, працює сьогодні паспортна система через ЦНАП ОМС» [391, с. 369].

«В Україні наявна велика кількість чинників, які спонукають саме до політики децентралізації повноважень, зокрема, у сфері адміністративних послуг. Адже Україна є державою з великою територією та значною кількістю населення. Тому особлива роль належить ОМС в організації суспільного життя на рівні територіальної громади. Для цього проводилася децентралізаційна реформа, тобто утворення дієвих суб'єктів місцевого самоврядування. Абсолютна більшість з укрупнених 1469 територіальних громад повинні бути спроможними ефективно вирішувати питання життєдіяльності на власній території. Саме у цих суб'єктів є найбільша мотивація забезпечувати кращу якість послуг для своїх мешканців» [391, с. 369].

«Коли йдеться про делегування повноважень, то, як правило, з усього набору типових функцій публічної адміністрації – рекомендується делегувати ОМС насамперед повноваження з надання адміністративних послуг. Ще однією рекомендацією щодо вибору вже конкретних повноважень чи груп адміністративних послуг для делегування є затребувані («базові») послуги, адже саме їх потрібно територіально наблизити до споживачів.

У делегуванні повноважень при належному механізмі є додаткова раціональність загальної владної організації. Адже безпосереднє виконання повноважень здійснює один суб'єкт (ОМС), а контроль за ним – інший (ЦОВВ). Ці суб'єкти не мають відомчої єдності, тож і передумови для вищого рівня законності, об'єктивності контролю та дисципліни є кращими» [391, с. 369].

Чинник мотивованості ОМС до якісного обслуговування мешканців вже позитивно показав себе при делегуванні повноважень в Україні, що можна проілюструвати на прикладах (частково про це йшлося і в попередніх підрозділах).

«Успішною є децентралізація повноважень Мін'юсту в частині реєстрації нерухомості та бізнесу. Відповідні закони [244; 245] було ухвалено в листопаді 2015 року. Тодішні міста обласного значення отримали такі повноваження як обов'язкові. Інші територіальні громади могли отримувати ці повноваження за власним бажанням. Але результат став досить швидким. Зникли черги до державних реєстраторів та побутова корупція» [391, с. 370]. Зросла кількість державних реєстраторів, адже ОМС зацікавлені задовольняти попит, щоб мешканці не нарікали на черги, не мали інших зауважень до роботи виконавчих органів місцевої ради. ОМС особливо мотивовані брати до своєї компетенції платні адміністративні послуги, адже кошти за них надходять переважно до місцевих бюджетів і тому компенсують виконання цих делегованих повноважень.

У цьому прикладі присутні «ключові елементи механізму делегування:

1) ОМС вільний в організаційному вирішенні питань виконання делегованих повноважень – утворювати новий виконавчий орган чи покласти повноваження на діючий; визначити необхідну кількість персоналу тощо;

2) Мін'юст (держава) встановлює кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади реєстраторів та перевіряє їх. Це виправдано, коли йдеться про такі сфери, де вимагається компетентність високого рівня у різних галузях права» [391, с. 370]. Хоча зі зростанням рівня правової культури може ставитися питання про перейменування цієї сферу у «публічну реєстрацію…» і в перспективі – про повну самостійну відповідальність ОМС за добір персоналу для виконання цих повноважень і юридичну відповідальність за діяльність таких «публічних реєстраторів». Принаймні така модель може працювати, якщо в ОМС уже є необхідні фахівці, які можуть оцінити професійну відповідність кандидата на посаду реєстратора, забезпечити необхідне наставництво;

3) «Мін'юст (держава) веде централізовані державні реєстри (речових прав на нерухоме майно; юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців);

4) Мін’юст (держава) – здійснює фаховий нагляд і контроль за роботою державних реєстраторів ОМС. Це раціональний підхід, принаймні нині, адже не може керівництво ОМС оцінювати правомірність дій державного реєстратора. Це потребує фахових знань. Тому фаховий відомчий нагляд і контроль за ініціативою держави і за скаргами громадян – це дієвий інструмент. Він надає більше можливостей громадянам для захисту своїх прав та є важливим у цілісному механізмі делегування» [391, с. 370].

Водночас на перспективу і в питанні адміністративного оскарження можна буде опрацьовувати питання більшої гнучкості і врахування специфіки ОМС, адже у великих територіальних громадах в межах ОМС також можуть бути інституційні передумови для запровадження адміністративного оскарження (зокрема, якщо у відповідному виконавчому органі місцевої ради є декілька державних реєстраторів, у тому числі керівник відповідного виконавчого органу / структурного підрозділу з повноваженнями державного реєстратора, тобто фахівець з необхідною предметною компетенцією).

З огляду нинішньої ситуації і організації діяльності в системі Мін’юсту, варто зробити зауваження, що «названі вище адміністративні функції (ведення реєстрів, допуск до професії, фаховий контроль) – непритаманні для міністерства. Міністерство має зосереджуватися на формуванні політики. Натомість для таких адміністративних цілей необхідно утворити окремий орган – у нинішній моделі – «інший ЦОВВ» (державну службу чи агентство)» [391, с. 370].

«Ще однією успішною сферою децентралізації повноважень у сфері адмінпослуг стало делегування повноважень з реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби (далі – ДМС) до ОМС. Передумовами для цього кроку було те, що отримання послуги з реєстрації місця проживання забирало багато часу і зусиль у громадян. Громадянин, щоб отримати послугу з реєстрації повинен був витрачати два візити до «паспортиста» ЖЕКу чи ОСББ (які вели прийом двічі на тиждень протягом кількох годин), залишати паспорт для проставляння штампа в ДМС на тиждень. Початкова інтеграція цих послуг у ЦНАП не особливо прискорила надання цієї послуги, оскільки громадянам і далі були потрібні два візити до ЦНАП

та тиждень очікування на результат. З квітня 2016 року ці повноваження делегували ОМС [241], і при правильній організації – ці послуги нині отримуються особою за один візит – протягом 10–15 хвилин. Нині ці послуги одні з найуспішніших за рівнем інтеграції у ЦНАП. За дослідженням ЦППР у липні 2019 року – рівень інтегрованості цієї послуги у ЦНАП складав 83–95 %. Внутрішній моніторинг Програми «U-LEAD з Європою» 2020 року [306] взагалі показав їх інтегрованість у ЦНАП на рівні 100 % (принаймні у громадах, що були у моніторинговій групі). Це досі єдина група послуг з найвищим рівнем інтегрованості у ЦНАП. Делегування цих повноважень ОМС також дозволяє ЦНАП надавати комплексні послуги за моделлю життєвих ситуацій, адже інформація про місце проживання потрібна для багатьох інших адміністративних послуг» [391, с. 370–371].

«Позитивною стороною тогочасного рішення стало прискорення електронізації у цій сфері. Держава раніше багато років ставила завданням перейти від паперових картотек до електронних баз даних. Основною причиною чому за багато років так і не з'явилося електронного реєстру місця проживання були «традиційні» ресурсні обмеження та виклики (брак коштів, людських ресурсів, інституційної спроможності в ЦОВВ). Коли повноваження з ведення реєстрів територіальних громад (далі – РТГ) делегували громадам, то розпочався й активний процес цифровізації. З'явилися комунальні ІТ-розробки, комерційні рішення, які придбавали окремі міста. Багато міст (включно з містами-мільйонниками), а потім і менших територіальних громад – перейшли на електронні реєстри. У результаті ОМС практично самотужки оцифрували паперові картотеки та наповнили електронні реєстри, налагоджують внутрішню взаємодію з іншими суб'єктами, яким потрібна відповідна інформація» [391, с. 371].

«Другий аргумент – чому за ОМС були закріплені РТГ, це те що саме громаді потрібно знати хто проживає на її території, принаймні узагальнено. Ця інформація необхідна для планування інфраструктури, бюджетування» [391, с. 371], організації надання публічних послуг тощо.

Відсутність централізованого реєстру місця проживання станом на час прийняття відповідного закону, обумовила специфіку делегування у цій сфері.

Бракувало також державних ІТ-розробок централізованого типу, що могли бути використані усіма ОМС. Це був саме еволюційний процес. Коли пізніше держава запропонувала якісне доопрацьоване типове ІТ-рішення для ОМС, то темпи переходу на електронні реєстри у громадах суттєво прискорилися. Тож, відсутність централізованого реєстру була не негативним наслідком делегування повноважень, а вихідною об'єктивною умовою у цій групі послуг, коли державі треба було визначатися зі своєю стратегією надання послуг з реєстрації місця проживання. Позитивно треба оцінювати той факт, що це рішення було ухвалено передусім в інтересах громадян – споживачів послуг. Також позитивно треба оцінювати те, що концептуально цей розподіл повноважень майже не був зачеплений у 2021 році, коли вже наступна політична влада «реформувала» цю групу послуг [272; 83]. Також варто зауважити, що інформація з ОМС регулярно передається до ДМС, тож цей ЦОВВ може наповнювати і свою відомчу інформаційну систему (ВІС / ЄДДР).

«Децентралізація жодним чином не перешкоджає цифровізації, що вже підтверджено на низці послуг, які є делегованими в ОМС. Вони цілком піддаються і цифровізації, і наступним модифікаціям цієї цифровізації (як-от, реєстрація ФОП в е-формі, у тому числі через застосунок «Дія» тощо)» [391, с. 371]. Зрештою цифровізація не вирішить усіх проблем України з адміністративними послугами у середньостроковій перспективі та навіть у довгостроковій, у тому числі через велику кількість мешканців – осіб старшого віку, яким складніше опановувати цифрові технології. Також треба враховувати великі розміри території країни, брак технічної інфраструктури і у держави, і у громадян, брак довіри до захисту персональних даних та загалом довіри до цифрових технологій тощо. Тому громадяни завжди повинні мати офлайн альтернативу і якісні послуги. Як вказано у документах Ради Європи «коли йдеться про діджиталізацію публічних послуг, держави повинні перейти від логіки 100-відсоткової цифровізації до логіки 100-відсоткової доступності, забезпечуючи, що доступ громадян до їхніх прав ні в якому разі не буде ускладнений» [448]. Саме децентралізація допомагає досягати цього результату.

«До позитивних сторін децентралізації повноважень можна віднести й те, що ОМС може ефективніше за державу виконувати такі повноваження, адже ОМС може уповноважувати («навантажувати») одну посадову особу (групу осіб) або виконавчий орган різним обсягом повноважень. ОМС є гнучкішим і швидшим у прийнятті організаційних рішень, ніж держава. ОВВ не може фізично утворити та утримувати територіальні підрозділи у кожній територіальній громаді, тим паче розвинути таку мережу до кожного старостинського округу або окремого населеного пункту. Натомість ОМС є найближче до кожної людини, і може найбільше територіально наблизити послугу. ОМС концентрує на рівні територіальної громади різні повноваження та може ефективно їх поєднувати. Відповідно ОМС може комплексно обслуговувати громадян за моделлю життєвих ситуацій, використовуючи просту внутрішню взаємодію» [391, с. 372].

Децентралізація має переваги і з точки зору публічних ресурсів. Адже в такій моделі дійсно не потрібно кожному ЦОВВ, іншому державному органу утворювати та утримувати власну територіальну мережу, що потребує окремих приміщень, персоналу та інших ресурсів.

У політики децентралізації повноважень є і ризики. Найпершим є те, що ОМС (територіальні громади) мають різну інституційну та фінансову спроможність. Звідси якість виконання повноважень та якість послуг є і буде різною у різних територіальних громадах. Можливими є і будуть ситуації, коли окремі ОМС не забезпечують належної якості послуг. Проте для цієї проблеми потрібні і контрольні повноваження держави, і «страхувальні» механізми: як-от, державні структури, які можуть виконувати ті ж повноваження протягом певного часу на певній території (принаймні на період, коли повноваження переходять від ОВВ до ОМС) та/або принцип екстериторіальності в наданні послуг, коли особа, маючи проблеми з отриманням певних спеціалізованих (складніших) послуг у своїй територіальній громаді може звернутися за отриманням цієї послуги до іншої територіальної громади (іншого органу).

У цьому контексті є доцільним використання не лише простого і абсолютного розмежування повноважень між ОВВ і ОМС (їх розподілу на державні і повністю

делеговані ОМС), а застосування і ще такого підвиду як «факультативне делегування» (яке ще окремі зарубіжні фахівці називають «асиметричним» або «солідарним» делегуванням), як-от у архітектурно-будівельній сфері (див. ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [284]). Це вид делегування, коли повноваження набувають тільки ті ОМС, що бажають (вбачають у цьому потребу) і готові до їх реалізації (мають необхідну спроможність) та звертаються з відповідною ініціативою до держави. Водночас у разі наявності такої ініціативи та підтвердження необхідної спроможності (наприклад, потреби певного кваліфікованого персоналу) держава зобов'язана надати такому ОМС (територіальній громаді) відповідні повноваження. Ця модель теж є цілком прийнятним рішенням, адже з держави знімається принаймні частина «тягаря» щодо обслуговування громадян, враховується різна спроможність ОМС (ТГ). Натомість ОМС зможе найефективніше забезпечити надання відповідних послуг для своїх мешканців.

Також треба враховувати, що в державі є адміністративні послуги (як і інші публічні послуги), які недоцільно або неефективно (чи принаймні за поточних умов економічно та організаційно неможливо) забезпечувати у кожній територіальній громаді, зокрема у найменших громадах (як-от, наразі реєстрацію транспортних засобів чи навіть надання паспортних послуг). Тож навіть обмежена кількість ОМС можуть закривати потреби для всієї країни так само, як це нині робить обмежена кількість ОВВ. Водночас, якщо йдеться про рішення, коли держава повністю віддає ці повноваження в ОМС (навіть обмеженій кількості ОМС, тобто не усім ТГ, але самостійно їх вже не виконує), то це теж можна вважати групою повноважень, що повністю делеговані ОМС.

Другим ризиком делегування повноважень до компетенції ОМС є ризик локальної корупції. Проте з таким явищем навпаки простіше боротися, коли це виняткові випадки, аніж з системною «централізованою» корупцією. Для значної частини адміністративних послуг може застосовувати вже згаданий принцип екстериторіальності і можливість особи отримати таку послугу в іншій територіальній громаді.

Для забезпечення виконання делегованих повноважень звісно потрібні ресурси. З делегуванням у сфері адміністративних послуг механізм може бути відносно простим, якщо послуга є платною для суб'єкта звернення. Держава делегуючи таке повноваження одразу надає і джерело для компенсації видатків на це повноваження, адже плата за адміністративні послуги переважно надходить у місцеві бюджети. Якщо це безоплатна послуга, то джерело фінансування має бути визначено окремо (вказано державою на вже переданий ресурс, або надано державою нове джерело), у тому числі видатки на адміністрування. Останнє, до речі, має враховуватися не лише при делегуванні повноважень, але й при покладанні додаткових функцій (нових послуг держави) на ЦНАП як фронт-офіс.

В Україні досі є сфери, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування від міністерств та інших ЦОВВ. У середньостроковій перспективі найважливішими для делегування можна назвати дві групи послуг, з огляду на їх загальнообов'язковий та масовий характер.

Перша - сфера державної реєстрації актів цивільного стану. Проблема полягає у тому, що внаслідок децентралізаційної реформи багатьом громадянам тривалий час було суттєво ускладнено доступ до реєстрації народження, шлюбу, смерті. Це зумовлено тим, що у законодавстві було закріплено різний обсяг повноважень у сфері ДРАЦС між різними громадами. Зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (крім колишніх міст обласного значення (далі – м.о.з.)) проводили державну реєстрацію народження, шлюбу, смерті. Натомість укрупнені територіальні громади, що утворені на базі м.о.з. не мали таких повноважень до прийняття додаткового закону у квітні 2021 року [233], який урівняв всі територіальні громади у цих повноваженнях.

Така ситуація особливо негативно вплинула саме на мешканців колишніх сільських, селищних і міських (міст районного значення) рад, які раніше мали у своїх громадах посадових осіб чи виконавчі органи, що здійснювали повноваження ДРАЦС. З моменту входження у нову укрупнену територіальну громаду на базі м.о.з. такі повноваження втрачалися. Негативними наслідками цієї ситуації була (а часом і досі є) потреба мешканців з відповідних населених пунктів на доїзди до

підрозділу ДРАЦС Мін'юсту, нерідко на відстані 30–50 км. В умовах поганого громадського транспортного сполучення, а в 2020–2021 роках – карантинних обмежень – це були великі виклики, ризики і втрати часу. У період повномасштабної війни та після додаткової «оптимізації» відділів ДРАЦС Мін'юсту проблема ще більше загострювалася.

Щоб розуміти обсяг попиту тільки на три базові послуги ДРАЦС, достатньо проаналізувати кілька цифр. У 2021 році було зареєстровано понад 717 тис. смертей. Ще майже 500 тис. послуг – це були реєстрація народження та шлюбів. На «послузі» з реєстрації смерті видно, що держава після укрупнення територіальних громад не виконала зобов'язання про те, що послуги не будуть віддалятися. Динаміка реєстрації була така, що виконавчі органи місцевих рад у 2021 році склали на 71 тис. актових записів менше, аніж у 2020 році. Натомість підрозділи Мін'юсту склали таких реєстрацій на майже 170 тис. більше. Якщо оцінювати у пропорціях, то порівняно з 2020 роком вона змінилася майже удвічі і становила більш як 1 до 5 на користь Мін'юсту. Тобто замість децентралізації мала місце поступова централізація.

Отже, потрібно було якнайшвидше законом надати усім територіальним громадам принаймні базові повноваження у сфері ДРАЦС: реєстрацію народження, шлюбу, смерті. Цей крок теоретично дозволяв ОМС забезпечити доступ до таких послуг своїм мешканцям. На практиці, після прийняття відповідного вже згаданого закону [233], довелося ще докласти багато зусиль для його впровадження: експертно-політичні заходи [210], втручання парламенту, певні кроки назустріч від Мін'юсту [211]. Але динаміка делегування повноважень в ОМС була і залишається складною. Дослідження підтверджують, що це досі найпроблемніша група послуг для ЦНАП, і причина тут у відомчій неготовності до делегування та у надмірних вимогах Мін'юсту до ОМС. Зокрема, опитування персоналу ЦНАП у серпні-вересні 2024 року показали, що найскладнішими для інтеграції у ЦНАП, на думку респондентів, є послуги ДРАЦС (23 %) (це «перше» місце у цьому негативному рейтингу); і щодо складності взаємодії з суб'єктами надання адміністративних

послуг, то найскладніше працівникам ЦНАП працювати з територіальними органами Мін'юсту (16 %) (це «друге» місце у цьому негативному рейтингу) [105].

Вже також вказувалося у попередньому підрозділі роботи, що за даними Мінцифри лише 40 % громад надають послуги ДРАЦС у своїх ЦНАП [53]. При цьому і тут за цим показником треба враховувати, що із 40 % громад принаймні частина з них використовують у цій сфері так звані «узгоджені рішення» з відділами ДРАЦС Мін'юсту (тобто ОМС не отримали ці повноваження як делеговані, а функції СНАП/бек-офісу виконує орган Мін'юсту). Це негативно впливає на швидкість надання відповідних послуг (адже рішення приймаються не в ОМС, а відділом ДРАЦС Мін'юсту), на ефективність організації процедури надання послуги через потребу додаткових взаємодій (перевезення документів) ОМС для отримання вже оформлених свідоцтв ДРАЦС і їх видачі громадянам.

Зрештою навіть там, де ОМС самостійно виконують три базові послуги ДРАЦС як делеговані досі є низка штучних відомчих бар'єрів, починаючи від того, що кожна реєстраційна дія фактично верифікується відділом ДРАЦС Мін'юсту (що є втручанням в самостійну компетенцію ОМС, але «обґрунтовується» тим, що у ОМС немає функції «ведення реєстру»), надмірними вимогами до отримання, зберігання та використання бланкової продукції у сфері ДРАЦС тощо.

Таким чином варто зробити основний висновок, що сферу ДРАЦС треба повністю делегувати ОМС, тобто усунути «конкуренцію» з боку Мін'юсту, яка перешкоджає переходу цих повноважень до компетенції ОМС (ТГ). Додатковим висновком є потреба усунення відомчих перешкод для ефективного виконання цих делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

У такій реформі можна прогнозувати додатковий позитивний наслідок для держави – більші можливості для зосередження Міністерства юстиції на питаннях формування державної політики (полісі). Також це відкриває можливості для «скорочення» територіальних органів Мін'юсту (персонал буде затребуваний в ОМС), адже міністерствам не потрібні такі утворення. При цьому варто створити ЦОВВ (службу у сфері спрямування та координації Міністра юстиції, за рахунок частини персоналу центрального апарату), що відповідатиме за реєстри та нагляд за

ОМС і в сфері ДРАЦС, і у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу. Дві останні сфери були успішно делеговані ОМС у 2016 році і треба завершити формування цілісної системи. Таким чином відбудеться належне розмежування функцій формування і реалізації державної політики, а також поточного публічного адміністрування.

Другою проблемною сферою, яка зберігає потенціал для делегування повноважень до компетенції ОМС є адміністративні послуги соціального характеру (АПСХ) [376]. «Тут парадокс полягає у тому, що після жовтня 2020 року навпаки найбільші територіальні громади, зокрема, утворені на базі м.о.з. частково втратили свої повноваження у цій сфері. Тобто після децентралізаційної реформи у спроможних ОМС стало менше повноважень. У серпні 2020 року Уряд визначив у Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення, що на базі підрозділів соцзахисту (УСЗН) райдержадміністрацій буде утворено новий ЦОВВ з відповідною територіальною мережею. Долю м.о.з. і їх повноваження урядова Концепція не визначила. У листопаді 2019 року у Законі щодо впорядкування окремих питань діяльності органів державної влади та ОМС у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів [232] через поправки до ІІ-го читання ОМС зберегли компетенцію АПСХ за укрупненими громадами з колишніми м.о.з.» [391, с. 373]. Але згодом ця компетенція, принаймні її значна частина, почала у кілька етапів переходити до державних органів.

Загалом Урядом останні роки пропонується і впроваджується підхід централізованої моделі соціального захисту. У ній за державою закріплені повноваження «бек-офісу» (призначення допомог, субсидій тощо), а за ОМС – тільки функції «фронт-офісу» (приймати заяви громадян і передавати до ЦОВВ). Це теж життєздатна модель. Альтернативний варіант державної політики – делегувати відповідні повноваження у сфері АПСХ усім територіальним громадам, тобто надати їм той же обсяг, що був у громад, колишніх м.о.з, – фактично не розглядається державою.

«Про загальні переваги і ризики децентралізації повноважень вже зазначалося вище. Але саме для АПСХ важливе максимальне фізичне наближення послуги,

вирішення проблем людини найближче до неї. Державі доцільно було б принаймні опрацювати варіант децентралізованої стратегії АПСХ і порівняти обидві моделі. Адже децентралізаційна реформа відбувалася, щоб максимум повноважень передати на рівень територіальних громад, щоб питання громадян вирішувалися якнайближче до них. Відповідно і в цій сфері можна рухатися стратегічним курсом делегування повноважень до ОМС, робити це поетапно або ж використати факультативне делегування. Наприклад, спочатку можна було б надати право ОМС протягом перших 1–2 років добровільно отримувати такі повноваження. На третій рік – перейти до делегування таких повноважень усім громадам. У держави повинна також бути можливість «підстраховувати» ті громади, де ОМС тимчасово не готовий. Протягом цього часу колишні УСЗН РДА (а щодо вже централізованих до ПФУ повноважень, то органи ПФУ) можуть продовжувати надання відповідних послуг. Цей підхід показує вагомі переваги децентралізованої моделі» [391, с. 373].

Таблиця 3.2

Делегування повноважень АПСХ територіальним громадам	
позитиви	***ризики / недоліки***
Краща орієнтація на людину, її потреби	
Повна відповідальність ОМС за всю послугу, принаймні за усю процедуру від отримання заяви до прийняття рішення	Брак спроможності окремих ОМС. Різна якість послуг у межах країни
Максимальне територіальне наближення послуг до людини	
Легша інтеграція послуг у ЦНАП	
Менше взаємодій з державою (з ЦОВВ / ПФУ)	Залежність ОМС від держави у питанні адміністрування (реєстрів / інформаційних систем). Потреба повного та своєчасного фінансування державою послуг, своєчасних виплат громадянам
Оптимальний розподіл функцій: ОМС приймає рішення; ЦОВВ/ПФУ – контролює ОМС, надає методологічну допомогу усім ОМС	
Централізована модель – ЦОВВ (чи ПФУ) відповідає за АПСХ, а ОМС виконують лише функції фронт-офісу	
позитиви	***ризики / недоліки***
Повна відповідальність держави	Обмежені можливості ОМС і їх ЦНАП надати послугу, вирішити проблему особи
Швидке розгортання системи / мережі на базі УСЗН РДА та/або ПФУ	Гірша територіальна доступність до послуг для людини і гірший зв’язок (взаємодія) зі

	споживачем послуги
Менше навантаження на ОМС (принаймні без функцій бек-офісу)	Більше взаємодій ОМС-ЦОВВ/ПФУ (подвійне опрацювання справи, передачі документів)
	Розпорошена відповідальність перед особою
	Забрані повноваження у колишніх міст обл. значення, тобто централізація
	Гірша якість послуг, особливо, на перехідних етапах

Навіть цей схематичний погляд показує, що у делегування є переваги варті уваги, і державі варто повернутися до цього напряму державної політики, ефективного механізму організації публічного адміністрування, формування підходів до розподілу повноважень між ОВВ і ОМС та відповідного правового регулювання.

При цьому з точки зору оптимальної організації механізму делегування повноважень за державою має залишатися: 1) формування політики у відповідній сфері (через міністерства); 2) адміністрування централізованих державних (публічних) реєстрів (відповідний «інший ЦОВВ», наразі); 3) надання методичної допомоги ОМС; 4) здійснення державного відомчого (фахового) контролю за виконанням делегованих повноважень. Останні три функції мають здійснюватися через «інші центральні органи виконавчої влади» («служба» тощо, наразі у сфері АПСХ – також ПФУ), тобто в ідеалі міністерства не повинні опікуватися цією адміністративною «рутиною». Щодо АПСХ доцільним є ще один елемент у цій системі – це адміністрування виплат: хоча рішення про призначення виплат можуть прийматися в ОМС, але самі кошти повинні направлятися отримувачам державою (тобто адмініструватися певним ЦОВВ, чи в українській поточній ситуації – ПФУ).

Щодо АПСХ ще варто враховувати, що більші територіальні громади мали такі повноваження; середні (переважно утворені з центрами у «старих районах») могли б покладатися на людський потенціал УСЗН райдержадміністрацій; і навіть у менших громадах переважно вже утворені підрозділи соцзахисту фронт-офісного типу. Щодо такого виклику як потреба покриття видатків ОМС на адміністрування цієї роботи, то він стосується будь-яких делегованих повноважень і можна частину коштів витрачати на державний орган, а частину – на ОМС. Централізація і

скорочення є гіршим варіантом, оскільки віддаляє послуги від людей, погіршує якість обслуговування, що характерно, коли «розривається» фронт-офіс і бек-офіс між ОМС та ЦОВВ, коли віддаляється прийняття рішень.

Уряд наприкінці 2022 року обрав варіант з передачею основних повноважень сфери соціального захисту не до ОМС, а до іншого державного органу – Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) [112]. Його основною причиною називався високий рівень електронізації робочих процесів у ПФУ (хоча можна було надати ОМС ці цифрові інструменти). Також причиною чи принаймні підставою для такого кроку була проблема з роботою УСЗН в прифронтових регіонах, тому було вирішено, що державний орган / ПФУ може найшвидше вирішити цю проблему – взяти ці повноваження до свого виконання (хоча тоді треба було приймати таке рішення лише щодо прифронтових громад та районів).

З переходом цих повноважень до ПФУ є щонайменше і два виклики. Перший – це розмивання місії цього органу влади, адже, крім пенсійної політики, він перебирає основний тягар соціальної політики, з новими масовими адміністративними послугами. Другий виклик – це ризик територіального віддалення послуг від споживачів. Адже ПФУ має свої «сервісні центри» лише приблизно в третині територіальних громад (візити 1–2 рази на місяць в окремі громади представника ПФУ не можна вважати достатнім рішенням для таких масових груп послуг як АПСХ).

Протягом 2023 року і навіть у першій половині 2024 року спостерігалися проблеми: суттєвих затримок у строках надання послуг; ненадання громадянам і ЦНАП інформації про результати послуг; вимагання додаткових (не передбачених інформаційними картками послуг) документів тощо. Тому потрібен був належний моніторинг стану справ і допомога Уряду в покращенні взаємодії ЦНАП ОМС та органів ПФУ, вчасне коригування чи перегляд політики. Тут справедливо додати, що у 2024 році поступово було покращено взаємодію ПФУ із ЦНАП, і багато проблем вирішено. Але після передачі (централізації) до ПФУ ще частини сфери АПСХ з липня 2025 року, знову повторилися ризики і недоліки, принаймні перехідного етапу.

Водночас основне питання залишається відкритим – чи може у цій групі послуг працювати принцип субсидіарності [92] і чи ці категорії справ (житлові субсидії, державні допомоги тощо) оптимальніше вирішувати якомога ближче до суб'єкта звернення – в ОМС, а не централізовано. Практика ще буде себе далі проявляти, хоча у всіх державних сферах (Мін'юсту, ДМС, ДПС тощо) тенденція була однаковою – «оптимізація» територіальних органів, скорочення персоналу, що очевидно вступає у суперечність із завданням збереження територіальної доступності послуг. ЦНАП як фронт-офіс та інструмент тут лише частково вирівнює ситуацію. Адже при цій моделі зберігається «розрив» ефективної комунікації і взаємодії з суб'єктом звернення. Можливо, його надалі більшою мірою компенсуватимуть ІТ-системи та е-взаємодії. І, можливо, після створення державою якісних інформаційних систем, будуть кращі умови для повернення до питання про делегування відповідних повноважень в ОМС повністю чи принаймні факультативно.

Варто звернути увагу ще на кілька груп адміністративних послуг, які мають вагомий потенціал та потребу у децентралізації. Зокрема, в Україні є актуальним питання обігу землі та сфера Держгеокадастру. У цьому органі останні роки відбуваються «оптимізації», тобто скорочення територіальних органів та самих державних кадастрових реєстраторів, що без належного «заміщення» погіршує доступність та якість послуг. Також у цій сфері є дискусійні аутсорсингові пілотні експерименти з сертифікованими інженерами-землевпорядниками і наданням їм права на державну реєстрацію земельних ділянок. Попри те, що Україна вже мала негативний досвід протягом 2016–2019 років з наданням повноважень щодо реєстрації нерухомості «акредитованим» підприємствам, про що вже зазначалося і в цій роботі. Тут є не лише ризики «рейдерства» чи стягнення надмірних платежів з громадян з боку таких суб'єктів, але дуже вагомі юридичні питання правонаступництва та загалом відповідальності за прийняті рішення.

Натомість варто було б у порядку факультативного делегування надавати відповідні повноваження ОМС, щоб територіальні громади, які створять відповідні підрозділи, отримували такі повноваження (як це зроблено у сфері архітектурно-

будівельного контролю). Після цього на відповідних територіях Держгеокадастр зможе скорочувати свої підрозділи без шкоди для споживачів послуг. У січні 2025 року Урядом було подано законопроект [239], що передбачав децентралізацію повноважень у сфері ДЗК до компетенції ОМС. Хоча він також містив і подальше впровадження «експерименту» з сертифікованими інженерами-землевпорядниками, проте сам факт появи цього законопроекту та нарешті уваги і до ОМС заслуговував на підтримку. У разі прийняття аналогічного законопроекту (оскільки після зміни урядів проект у липні 2025 року було відкликано) принаймні частина громад будуть спроможні взяти та виконувати відповідні повноваження.

Потенціал для децентралізації є також у системі МВС. У Польщі, ФРН та багатьох інших країнах автомобілі реєструють в аналогах вітчизняних ЦНАП. В Україні лише окремі ЦНАП ОМС отримали частинку з цього блоку повноважень. Хоча це проста група послуг, і МВС міг би більше зосередитися на основній місії – на безпеці. З останніх позитивних кроків у цій групі послуг є те, що Уряд дозволив перереєстрацію вживаних транспортних засобів у ЦНАП, хоча тут йдеться не про децентралізацію, а й далі про використання ЦНАП лише як фронт-офісу. Також скасовано обов'язковий технічний огляд (експертизу) при перереєстрації вживаних транспортних засобів (крім певних випадків), що відкриває потенційний шлях для повноцінної децентралізації (повної або факультативної). ОМС цілком могли б виконувати такі повноваження, аналогічно до вже отриманих повноважень з реєстрації прав на нерухоме майно чи суб'єктів господарювання.

Також є потенціал не лише для передачі частини фронт-офісних повноважень від податкової служби (наприклад, щодо видачі податкового номера / реєстраційного номера облікової картки платника податків (РНОКПП), але й їх повноцінного делегування в ОМС. Адже це достатньо прості послуги, і ОМС їх могли б надавати самостійно у кожній територіальній громаді, звісно, під наглядом та контролем ДПС. Тим паче треба враховувати, що це загальнообов'язкові і дуже масові послуги, тож вони повинні належати до категорії «базових».

У контексті делегування повноважень важливо не допускати бар'єрів відомчого характеру. Окрім вище згаданої проблематики з ДРАЦС, також кілька

років не вирішувалася проблема доступу до професії державного реєстратора нерухомості та бізнесу. Одна з головних причин полягала у тому, що Мін'юст запровадив тестування у цій сфері для посадових осіб ОМС, але фактично його не проводив з 2021 року. Перше таке тестування після майже дворічної перерви було проведене у липні 2023 року. Згодом ситуація почала суттєво поліпшуватися.

У цьому підрозділі лише згадаємо, а надалі окремо і детально проаналізуємо питання, що є важливою умовою, яка суттєво заохотить ОМС до отримання і виконання делегованих повноважень у сфері надання адміністративних послуг – це встановлення адекватних розмірів плати за адміністративні послуги (крім «безоплатного» соціального захисту). Адміністративний збір за послуги має бути достатньо компенсаційним (як-от, у паспортній сфері чи сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно). Сплата споживачем хоча б частини витрат на надання послуг (в уніфікованих розмірах встановлених законом) дасть змогу утримувати достатню кількість персоналу, покривати видатки на витратні матеріали, техніку тощо. Про цю проблематику буде детальніше йтися в окремому підрозділі роботи.

Загалом у питанні децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг можна зробити такі висновки. У сучасній демократичній та децентралізованій державі потрібно максимально використовувати мотивацію та гнучкість ОМС для ефективного розподілу функцій публічної адміністрації, зокрема, варто делегувати повноваження щодо надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС.

Укрупнення територіальних громад в Україні здійснювалося не для спрощення управління громадами зі столиці, а задля покращення спроможності ОМС та вирішення щоденних справ громадян якомога ближче до людини. Завдяки децентралізації забезпечується територіальна доступність послуг (адже тільки ОМС може забезпечити послуги у кожній територіальній громаді і навіть більше: у кожному старостинському окрузі та, за потреби, в окремих населених пунктах громади), інтегрованість послуг у ЦНАП (делеговані повноваження найповніше включені у ЦНАП), клієнтоорієнтованість (ОМС найбільше мотивований на задоволення потреб своїх мешканців), якість послуг (коли і за фронт-офіс/ЦНАП, і

за бек-офіс/СНАП відповідає один суб'єкт чи суб'єкти, що перебувають під спільним керівництвом, що надає можливість ефективно організувати надання послуг).

Одним з аргументів за політику децентралізації повноважень до компетенції ОМС на рівень територіальних громад виступає і той факт, що в економічному вимірі – на рівні спроможної громади, як правило, достатньо менше персоналу для виконання однопорядкових функцій. Оскільки ОМС значно вільніші і гнучкіші у питанні структур і навантаження на персонал, тому можуть використовувати його ефективніше, зокрема, покладаючи на певні підрозділи, персонал відповідний обсяг повноважень, у тому числі з різних груп послуг, перерозподіляти їх між такими підрозділами та персоналом.

При цьому важливо забезпечувати цілісність механізму делегування повноважень, тобто передбачати збереження централізованих державних (публічних) реєстрів, методологічну допомогу з боку держави для ОМС, державний відомчий (фаховий) контроль за виконанням делегованих повноважень. Також потрібно забезпечувати ОМС ресурсами для виконання делегованих повноважень.

Тобто загальна модель взаємодії уповноваженого ЦОВВ (служби тощо) та ОМС, правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг як делегованих повноважень має полягати у тому, що ОМС має здійснювати безпосереднє надання послуг. Натомість за ЦОВВ має зберігатися функція адміністрування загальнодержавних (електронних публічних) реєстрів. ЦОВВ в окремих сферах також можуть здійснювати функцію допуску до роботи у реєстрах через інструменти тестування, стажування тощо. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги. За центральним рівнем залишається також функція вироблення правил (політики, законодавства), що її має здійснювати відповідне міністерство, у сфері спрямування і координації якого перебуває ЦОВВ, відповідальний за реалізацію політики.

Пріоритетну увагу у питанні делегування повноважень потрібно приділити сфері ДРАЦС та адміністративним послугам соціального характеру. Ці дві групи послуг-повноважень мають базовий характер, є затребуваними та масовими. Відтак,

доцільно задля забезпечення максимальної територіальної доступності послуг ДРАЦС і АПСХ, делегувати їх від компетенції відповідно Мін'юсту та УСЗН РДА і ПФУ до компетенції ОМС (територіальних громад).

Також вагомий потенціал для повної або факультативної децентралізації мають такі групи послуг як реєстрація транспортних засобів, державна реєстрація земельних ділянок, окремі податкові адміністративні послуги, та загалом усі базові адміністративні послуги.

Важливо при цьому не ототожнювати децентралізацію з приватизацією публічних функцій (а також аутсорсингом і комерціалізацією), усвідомлюючи ризики які несуть ці «комерційні» інструменти. Навіть при обмеженому використанні цих ідей важливо забезпечувати належне державне регулювання та контроль за дотриманням законодавства, гарантувати доступність послуг, дотримання умов щодо оплати адміністративних послуг, розміри яких мають бути встановлені законом.

Децентралізація (делегування) повноважень не є альтернативою чи протидією цифровізації. Це два однаково важливі стратегічні напрями державної політики у сфері адміністративних послуг.

Для вітчизняної юридичної науки, зокрема для адміністративного права, важливим завданням є дослідження проблематики делегування повноважень від держави органам місцевого самоврядування, у тому числі у контексті децентралізаційної реформи та цифрової трансформації. Окрему увагу в цих дослідженнях треба звертати на типи публічних функцій/повноважень, які доцільно делегувати ОМС, а також на організаційні та правові інструменти забезпечення ефективного виконання делегованих повноважень. Раціональний розподіл публічних завдань, зокрема, розмежування повноважень з надання адміністративних послуг має бути одним із ключових критеріїв правового регулювання відповідних відносин. Це питання належить не лише до організаційних елементів побудови ефективної публічної адміністрації, а є чинником забезпечення доступності та якості адміністративних послуг, тобто належить до сфери правового регулювання відносин «держава – особа».

При цьому завжди важливо пам’ятати, для кого і для чого відбуваються усі реформи у сфері публічних послуг. У фокусі має бути доступність послуг і комфорт для кожного громадянина, незалежно від місця проживання у місті чи сільській місцевості; з цифровими навичками і ресурсами чи без них. Має враховуватися специфіка України, розміри країни, територіальний устрій, демографія, інфраструктура тощо. Тому децентралізація повноважень як напрям державної політики і розвитку правового регулювання має бути завжди в числі пріоритетів в Україні, оскільки забезпечує найкращу територіальну доступність і якість адміністративних послуг.

3.3 Правові аспекти цифрової трансформації, дерегуляції і спрощення адміністративних послуг

Ще одним напрямом розвитку інституту адміністративних послуг, одним з пріоритетних напрямів державної політики в Україні останніх років є цифрова трансформація, що передусім стосується саме сфери адміністративних послуг.

Результати України у цьому питанні є дуже вагомими. Зокрема, за даними одного з останніх досліджень, яке було проведено Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) з 25 вересня по 8 жовтня 2024 року на замовлення ПРООН [90]: 55 % опитаних користуються електронними державними послугами та 42 % – «Дією». Хоча користування електронними державними послугами в Україні у порівнянні з 2023 роком дещо знизилося з 64 % до 55 %, а «Дією» — з 51 % у 2023 році до 42 % у 2024 році, це у будь-якому разі дуже вагомі показники.

Про здобутки України у напрямі цифровізації відзначено і в звітах Програми SIGMA, де зокрема, вказано, що відповідним застосунком «Дія» користується понад 19,2 млн українців, і тільки у 1-му кварталі 2023 року було здійснено 541 млн міжвідомчих електронних трансакцій. У 2023 році було зареєстровано онлайн понад 300 тис. фізичних осіб – підприємців [449, с. 146, 152]. Такі показники показують надзвичайно високий рівень цифрової трансформації України.

Тому і в науці адміністративного права багато фахівців звертаються до тематики цифровізації (цифрової трансформації, діджиталізації, – що для цілей нашого дослідження, є однопорядковими термінами і означають впровадження цифрових технологій у взаємодію публічної адміністрації з приватними особами). Це передусім тематика цифровізації адміністративних послуг, використання цифрових технологій в адміністративній процедурі тощо. Ця група відносин має власний фокус і вужчу спрямованість порівняно з широким спектром питань у дослідників електронного урядування [94], питань електронної демократії тощо.

У цьому зв'язку варто звернути увагу на одну з останніх колективних монографій [435], де низка фахівців-адміністративістів досліджували саме питання цифровізації в публічному адмініструванні, це зокрема, й О. В. Агапова, І. В. Бойко, І. Г. Ігнатченко, О. Р. Шевчук, О. М. Соловйова, Н. В. Хлібороб та ін. До речі, у цій праці О. М. Соловйова підтверджує, що «в науковій літературі відсутній єдиноузгоджений підхід до розгляду поняття «цифровізації», що зумовлено багатоаспектністю та складною взаємодією її з іншими суспільними явищами. Взагалі цифровізація в перекладі з англійської (*digitalization*) означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов'язанні з використанням цифрових технологій. Для позначення цього процесу застосовуються і суміжні терміни, такі як цифрова трансформація <…> або діджиталізація» [324, с. 180–181].

Цифровізація має багато переваг: це доступні послуги 24 години і 7 днів на тиждень (без вихідних і перерв); це заощаджений час на візити до органів влади за послугами тощо. До 2019 року кількість адмінпослуг, переведених у цифрову форму теж була досить великою (біля 150 е-послуг), проте рівень користування ними був незначним. Тож саме популяризація електронних послуг та кардинальне зростання рівня користування цими послугами є дуже важливим результатом держави (і влади) після 2019 року [330]. Українцям подобаються цифрові документи у мобільному застосунку, як-от: паспорт, посвідчення водія, реєстраційний документ на авто та ін. Постійно запроваджуються нові послуги і зручності. Безумовною перевагою цифровізації є антикорупційний ефект.

Водночас, крім значних переваг цифровізації, потрібно системно аналізувати, враховувати та збалансовувати правові виклики, які несе цифровізація, особливо прискорена і часом недостатньо збалансована. У межах теми дослідження проаналізуємо деякі з цих викликів і проблем з точки зору правових стандартів відносин публічної адміністрації з приватними особами [384].

Почати варто з підходів до формування відповідної державної політики, адже це є одним з викликів у питанні цифровізації в Україні. Наша держава з 2019 року не має офіційного системного програмного документа, що визначає цю політику, її пріоритети, напрями, зв'язки з іншими державними політиками, ризики та шляхи їх подолання. В останні роки з'явилися плани заходів у цій сфері, що може не завжди дають розуміння чому обрані ті чи інші сфери, послуги, але інформують про це суспільство [262; 263]. Також є окремі секторальні документи політики, зокрема, у сфері публічних фінансів [331] тощо.

Фактична політика цифровізації спочатку базувалася на баченні, яке комунікує Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри). Хоча вона не оформлена належним чином, а відтак має власні ризики, адже може бути ревізована у разі зміни персональних носіїв її впровадження. Така політика також не дає можливості суспільству бачити її пріоритети, брати участь у формуванні цієї політики через відповідні інструменти.

Початково вкрай лаконічно візія Мінцифри в частині «публічних послуг» була визначена у формі цілі до 2024 року: «100 % публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн». До питання вжитої термінології звернемося окремо, як і до питання про реалістичність та коректність цієї цілі (хоча тут і повномасштабна війна зруйнувала багато планів і можливостей).

При цьому треба нагадати, що повноцінним документом державної політики в Україні у сфері цифровізації до 2019 року була Концепція розвитку електронного урядування в Україні [147]. Окремі положення щодо цифровізації були також у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [334]. Але держава та саме Мінцифри майже не покладалася у своїй комунікації та й реальній політиці на цей документ, і його важко визнати фундаментом у питанні

цифровізації. Швидше таким інструментом стали згадані вище плани заходів. Також варто нагадати, що у 2022 році з'являлися достатньо системні проекти, зокрема, проект робочої групи «Діджиталізація», що був підготовлений в рамках розробки Плану відновлення України [297], але так і залишився у статусі проекту.

Важливо також враховувати, що в Україні орган, який формує політику цифрової трансформації є відповідальним загалом за державну політику у сфері адміністративних послуг. Цифрове надання адмінпослуг – це лише одна з форм їх надання, і Мінцифри має приділяти увагу усій проблематиці збалансовано. Зусилля повинні спрямовуватися не лише на цікаві зручності («сервіси»), як-от, введення цифрових документів у застосунок «Дія», а й на вирішення актуальних проблем, у тому числі у фізичному (офлайн) наданні послуг. В Україні таких «задавнених» проблем багато (див., наприклад, експертні полісі-документи [51; 52]), як-от, ускладнений доступ громадян до послуг ДРАЦС, проблеми з наданням АПСХ, неналежною врегульованістю питань адміністративного збору тощо. Тож вкрай важливо дотримуватися балансу у державній політиці та правовому регулюванні, і пріоритетно вирішувати проблеми, а вже другим рівнем ініціатив – впроваджувати ідеї спрямовані на додатковий комфорт.

Також з юридичної точки зору варто висловити загальне застереження до такої теоретичної та практичної проблеми як брак коректності ключової термінології, яка вживається у сфері цифровізації. У цитованій вище меті сказано: «100 % публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн». Проте така мета є недосяжною, адже поняття «публічних послуг» є об'єктивно широким і включає не лише адміністративні послуги (хоча й тут ще жодна країна не досягла 100 % доступності онлайн). Це також щонайменше: дошкільне виховання, освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, культура і т. ін. (аналізували вже це питання у підрозділі 2.2 цієї роботи). Ці послуги в принципі не потребують переведення в онлайн та/або не можуть бути переведені у цифрову форму, хіба що тільки окремі з них. Тож треба бути коректними і з цілями, і з термінологією, особливо якщо термінологія стає офіційною.

Некоректне вживання термінології прослідковується не лише на рівні публічної комунікації, але й внесено у законодавство. До прикладу, у Положенні про Мінцифри широко вживається конструкція «надання електронних та адміністративних послуг» [214]. Проте електронні послуги у публічному адмініструванні – це також вид адміністративних послуг за формою їх надання. Якщо ж до електронних включаються не лише адміністративні, але й інші види публічних послуг, то все одно треба інакше будувати нормативні конструкції: або «адміністративні послуги, у тому числі електронні», або «адміністративні та інші публічні послуги, у тому числі в електронній формі», або просто «електронні послуги» тощо.

У законодавчих актах у цій сфері є ще складніші формулювання. (У підрозділі 2.2 цієї дисертаційної роботи вже аналізувалася термінологія Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг [279]). Тут сама конструкція «публічних (електронних публічних) послуг» викликає зауваження, адже частинка у дужках не є синонімом публічних послуг, а їх підвидом. Інший недолік цієї конструкції полягає у тому, що вона впроваджена в українське законодавство при широкому багаторічному використанні іншої легальної конструкції – «адміністративних послуг» без чітко визначеної потреби. Якщо порівняти ці терміни, то різницю можна встановити, але можливості цифровізації там спроектувати складно.

Тому знову постає питання мети включення нової термінології у законодавчий акт, який спрямований на регулювання відносин щодо надання електронних послуг, на цифровізацію. Його коректнішою назвою було б: «про надання електронних адміністративних послуг» (або «про особливості надання адміністративних послуг в електронній формі»). Адже навіть попри дещо відмінні формулювання в зазначеному Законі йдеться фактично саме про електронне надання адміністративних послуг, оскільки об’єктивно цифровізація застосовна передусім до переведення паперової (фізичної) взаємодії у електронний формат. До інших публічних послуг (неадміністративних) вона придатна дуже обмежено. Тобто для цілей нового регулювання достатньо було відштовхуватися від формулювання

похідного саме від базової категорії «адміністративна послуга», яке в Україні вже увійшло в системне використання. Загалом у нормотворчому процесі треба бути коректними, і обґрунтовано вводити нову термінологію, розуміючи відповідні цілі і наслідки.

Наступним блоком викликів, які склалися у зв'язку з інтенсивною цифровізацією в Україні є недостатнє врахування двох інших напрямків державної політики у сфері адміністративних послуг: децентралізації, а також дерегуляції та адміністративного спрощення.

Можна назвати багато прикладів недостатньої уваги до дерегуляції та спрощення саме у контексті цифровізації. Приміром, щодо надання довідки (витягу) про відсутність судимості, то держава уже кілька разів презентувала як значне досягнення її переведення в електронну форму, у тому числі через відповідний мобільний застосунок. Проте з цією «послугою» пріоритетно потрібно працювати зовсім з іншим акцентом - звести до мінімуму кількість потреб у цій довідці (витягу). Адже ця інформація потрібна, як правило, не особі, а отримується від одного органу (МВС) для передачі іншим органам влади: при участі у конкурсах на публічну службу; в публічних закупівлях; для усиновлення, встановлення опіки; (раніше було зовсім нерозсудливо – для отримання дозволів на зброю, коли такі дозволи видають органи у системі МВС, і цю ж довідку формують в системі МВС); при отриманні відшкодування за майно, втрачене внаслідок агресії рф (єВідновлення) тощо.

Проблема полягає у тому, що цю інформацію органи влади та інші публічні суб'єкти повинні отримувати у порядку міжвідомчої взаємодії (звісно, за згодою особи), але не покладати цей обов'язок на громадянина. У цій частині також прослідковується конфлікт і з принципом офіційності за Законом «Про адміністративну процедуру», який серед іншого передбачає, що «адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого

самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу» (ч. 3 ст. 16 ЗАП [225]).

Схожі заборони є і в законах «Про адміністративні послуги» [222] та «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [279]. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» вказує у ч. 4 (перше речення) ст. 9, що «суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління». Частина 5 цієї ж ст. 9 Закону вказує, що «суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих у заяві відомостей, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів». Тож така інформація про відсутність судимості (її документальне підтвердження) не повинна вимагатися від особи.

Також абзац перший ч. 1 ст. 5 Закону «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» передбачає, що «у разі якщо законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів та/або інформації, що міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, такі документи та/або інформація не подаються, а в заяві (зверненні, запиті) про надання публічної (електронної публічної) послуги зазначаються відомості, необхідні для надання такої послуги».

Тобто на рівні законодавства вже достатньо регулювання, щоб не утворювати нову електронну послугу (принаймні не масштабувати її), а перевести потребу в отриманні (перевірці) відповідної інформації у формат міжвідомчої взаємодії. Більше того, потрібна повноцінна дерегуляція (хоча цей термін переважно застосовується до питань регулювання економічної діяльності) і оцінка кожного

нормативного акта, кожної послуги на предмет вимоги витягу про відсутність судимості.

Одними з останніх прикладів з практики (нормативної та адміністративної), де ця інформація вимагається нерозсудливо є Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення» [217] (далі – Порядок № 381). Тут є принципова невідповідність ст. 16 ЗАП (принцип офіційності) вимоги абзаців п'ятого і шостого п. 8 Порядку № 381 щодо необхідності отримання та подання заявником витягу (про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України) з інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості». Тим паче, що у цьому ж пункті Порядку № 381 є підтверджені повноваження комісії щодо надсилання запитів до структурного підрозділу апарату МВС та центральних органів виконавчої влади щодо перевірки отримувача компенсації на відсутність (наявність) судимості або вручення йому підозри про вчинення відповідних кримінальних правопорушень. Повноваження на отримання необхідних відомостей, доступу до ІКТ-систем є і в абз. 11 та 12 п. 11 Порядку № 381. Такі повноваження надає ЗАП (п. 1 ч. 1 ст. 47 ЗАП) та інші згадані вище закони.

Тож маємо невідповідність вимагання цього витягу кільком законам. Ця вимога у Порядку № 381 також не відповідає принципам розсудливості і добросовісності – встановлювати такий «фільтр» у цій «електронній публічній послузі» для осіб, які втратили житло внаслідок бойових дій. З практики комунікації з керівниками ЦНАП можна ще й додати, що не було справ, де цей «фільтр» спрацював (тобто комусь було відмовлено на цій підставі). Водночас громадяни витрачають час на отримання даного витягу про несудимість, і часто персонал ЦНАП витрачає багато часу на допомогу з цією «підпослугою», оскільки багато

громадян не користуються електронними послугами і не можуть отримати такий витяг самостійно.

Ще більш нерозсудливою є ця вимога в іншій «послузі» – надання статусу члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України. У Порядку надання статусу члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України [218] (далі – Порядок № 740) визначена вимога, що для надання статусу члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України заявник подає місцевому структурному підрозділу з питань ветеранської політики заяву. У разі подання заяви, яка подається засобами Порталу Дія, зазначаються відомості про «наявність (відсутність) судимості» (так само у разі подання засобами Реєстру). Тут теж постає питання – для чого ця інформація у такій послузі, і наскільки етичною є ця вимога щодо членів сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України.

Але зовсім сумнівною за змістом та ще й за формою взаємодії є ця вимога до осіб, які подають відповідну заяву у паперовій формі місцевому структурному підрозділу з питань ветеранської політики, у тому числі шляхом надсилання засобами поштового зв'язку або через ЦНАП. У пункті 11 Порядку № 740 вказана вимога подання копії «повного витягу з інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості», сформованого засобами Порталу Дія не пізніше ніж за п'ять календарних днів до моменту заповнення заяви» (абз. 8 п. 11 у редакції Постанови КМУ № 1171 від 15.10.2024 р.). Тобто особі, яка втратила члена сім'ї потрібно отримати та подати такий документ. Для цього ще треба користуватися засобами Порталу Дія, хоча ним теж не користується майже половина населення країни. Таке регулювання має ознаки нерозсудливого, недобросовісного і навіть неетичного, а також має ознаки примусу до користування засобами Порталу Дія.

На прикладі цієї адміністративної послуги також видно елементи дискримінаційності (як і в низці інших «електронних публічних послуг») при порівнянні електронного (цифрового) та фізичного (офлайн) отримання послуг. Так, при зверненні засобами порталу Дія чи засобами Реєстру особа вказує лише «відомості» (див.: пункти 6 і 7 Порядку № 740). Тобто держава бере на себе

завдання щодо перевірки цих відомостей. І навіть щодо несудимості (якщо упустити елемент потрібності цього «фільтру» як такого), то «під час формування заяви засобами Порталу Дія та/або Реєстру отримуються/підтверджуються у разі технічної можливості такі відомості: … з Єдиного державного реєстру судових рішень…». Водночас при зверненні офлайн, тобто через структурний підрозділу з питань ветеранської політики або через ЦНАП (пункт 11), окрім цього витягу, ще треба подати також «документ, що засвідчує реєстрацію у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків…». Тут знову постає питання чому недостатньо лише відомостей, а треба подавати документи. Схожа ситуація є в адміністративних послугах з отримання допомоги при народженні дитини, коли в офлайн формі потрібно подавати кілька документів, а в комплексній послузі єМалятко ці взаємодії на отримання відомостей виконує держава.

Отже, поки що є такі приклади, коли в певних послугах є дискримінаційні підходи, коли в е-формі (передусім засобами Порталу Дія) достатньо просто заяви (з певними відомостями), а при зверненні фізично до ЦНАП або СНАП, переважно треба ще подати і документи та/або копії документів. Це особливо часто стосується саме таких документів як довідка про РНОКПП, витяг з РТГ, витяг про відсутність судимості, довідка про взяття на облік ВПО, свідоцтва ДРАЦС тощо. Це теж все елементи варті уваги для дерегуляції та адміністративного спрощення, адже ці відомості є у держави.

Тож навіть якщо певна інформація потрібна для надання адміністративної послуги, то в особи варто запитувати саме відомості, а не документи. При наявності ключових ідентифікаторів відомості теж повинні збиратися самостійно адміністративним органом за принципом офіційності. До речі, останню функцію має робити переважно суб’єкт надання адміністративних послуг, а не ЦНАП, принаймні якщо у ЦНАП немає відлагоджених доступів до реєстрів, адже великі втрати часу на збір інформації у фронт-офісі перешкоджають основній функції – швидкому обслуговуванню суб’єктів звернення (відвідувачів). Загалом цей функціонал (верифікації, збору даних) має бути гнучким, та належати як СНАП, так і ЦНАП, і

розподілятися з урахуванням принципу ефективності та специфіки конкретних адміністративних послуг.

Прикладом як поспішна і неінклюзивна (без залучення навіть експертних кіл) політика цифровізації послуги не врахувала головні цілі такої реформи, та навіть породила нові проблеми – стала сфера реєстрації місця проживання, коли восени 2021 року було досить швидко ухвалено Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [272]. Проте відповідна адміністративна послуга потребувала істотного реформування на рівні її суті, а не просто переведення в електронну форму обтяжливої і неефективної моделі.

Система реєстрації місця проживання мала та досі має суттєві недоліки і для держави, і для громадян. Для держави ця система не надає коректного обліку, оскільки значна частина громадян не може зареєструвати своє реальне місце проживання. Серед підтверджень цього стану є різноманітні дослідження, які вказували, що від 15 % до 30 % населення не реєструють місце фактичного проживання [304, с. 5], що означає, що мільйони громадян проживають не за місцем реєстрації. Також це означає, що держава не володіє достовірними даними про те, де мешкають громадяни, хоча така інформація є важливою для дієвої комунікації (офіційного листування тощо), а також для формування політики, розподілу публічних ресурсів, планування мереж для надання публічних послуг тощо. Для громадян – це також велика проблема. Адже якщо особа не може зареєструвати своє реальне місце проживання, то вона обмежена навіть у частині політичних прав (включаючи можливість обирати місцеву владу у громаді свого проживання), в доступі до певних адміністративних та інших публічних послуг (як-от, отримання першого паспорта чи вклейка фото в паспорт-книжку при досягненні 25/45-річного віку, доступ дітей до середньої освіти у межах шкільного округу тощо).

Можна додатково аналізувати причини відповідного стану справ з системою обліку місця проживання, оскільки тут є чинники тіньового ринку орендованого житла, «страхи» власників житла щодо зайвих обтяжень їх нерухомості тощо. Але загалом є випробуваний у зарубіжній практиці варіант політики і правового

регулювання, що дозволяє суттєво поліпшити ситуацію. Це перехід на повідомну модель обліку місця проживання, коли особа, декларує своє фактичне місце проживання, без потреби додаткового підтвердження документами чи згодою власників. До прикладу, так працює ця модель у Латвії. Варто нагадати, що за схожим принципом в Україні вказують своє фактичне місце проживання внутрішньо переміщені особи (при взятті на облік як ВПО, і при зміні місця проживання). Такий підхід дозволяє людям поліпшити умови для отримання публічних послуг, а для держави та громад – отримати коректніші дані.

Натомість в Україні у 2021 році було цифровізовано недосконалу систему. Гірше того, новим законодавством у цій сфері породжено низку нових проблем. Адже тепер в Україні функціонує дві підсистеми: а) декларування місця проживання, якщо йдеться про онлайн-формат; та б) реєстрація місця проживання, якщо йдеться про фізичне отримання послуг в органі реєстрації, у тому числі у ЦНАП. Це некоректний підхід по формі і по суті. Адже і в онлайн-форматі це далі реєстрація місця проживання, оскільки суть механізму та ж сама – треба бути або власником житла, або офіційним користувачем житла на підставі документів, або ж отримати згоду власників. Тож тут некоректно використано термін «декларування», який презюмує, що особою подається лише інформація, і особа може не бути власником та офіційним користувачем житла.

Цей же Закон 2021 року, замість того, щоб спростити життя громадян, у тому числі рухаючись до «пеперлес» (режим без паперів) породив ще нову відчутну проблему. У паспорт громадянина України у формі книжечки перестали ставити штамп про реєстрацію місця проживання. Відповідно кількість звернень за витягами з Реєстру територіальної громади (РТГ) суттєво зросла (до того часу потребу у такому витягу мали власники паспортів громадянина Україна у формі картки, що, до речі, було окремою проблемою). За І-ше півріччя 2023 року таких звернень за витягами з РТГ було більше 4 млн. На прикладі окремих громад – ця статистика теж дуже промовиста. До прикладу, у ЦНАП Луцька за вересень 2023 року було вчинено біля 1,0 тис. реєстрацій місця проживання, при цьому видано більше 3,7 тис. «інформацій про місце проживання». Так держава замість простого рішення (штамп

у паспорті-книжці, напис на паспорті-картці) породила багатомільйонну «послугу». Не остання причина у тому, що іноді цифровізація виступає як самоціль, і не враховуються потреби людей, прості нецифрові варіанти рішень. Динаміка паперових витягів поки не покращується. За відповіддю, наданою на запит про публічну інформацію ситуація залишається такою, що за 2024 рік сформовано 5 368 435 витягів з реєстрів територіальних громад (без урахування витягів, сформованих засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (Дія) (лист ДМС від 28.02.2025 р.). Тобто надано 5,4 млн паперових послуг, точніше тієї «послуги», якої до «цифровізації» не було у таких масштабах. Таке правове регулювання складно визнати розсудливим, а саму відмову від простих нецифрових рішень ефективним.

Так само відповіддю на цей запит до ДМС підтверджується і невикористаний потенціал цифровізації цієї послуги за умови переходу на повідомний характер (за моделлю обліку ВПО). ДМС повідомила, що «органами реєстрації здійснено 1 782 250 відповідних реєстраційних дій (реєстрація місця проживання, зняття із задекларованого/зареєстрованого місця проживання…) та 108 380 реєстраційних дій з декларування місця проживання». Тобто різниця у 17 разів на користь неелектронної форми. На наш погляд, це відбувається саме через те, що суть послуги не була змінена, адже треба доводити документально право власності на житло чи користування, мати взаємодії з іншими органами тощо. Послуга не спрощена.

У цій частині необхідно враховувати, що будь-якій цифровізації та оновленому правовому регулюванню має передувати дерегуляція та адміністративне спрощення. Хоча в ІТ-секторі цей реінжиніринг теж практично завжди має місце, проте він ймовірно буває недостатньо критичним (або недостатньо фаховий саме з точки зору суті послуги, правових аспектів), аж до рівня: чи треба ця послуга в принципі; або чи треба ця послуга у такому дозвільно-реєстраційному форматі, а не повідомному; або ж принаймні на рівні чи треба цей документ та/або ці відомості/інформація для надання відповідної послуги. Це також дуже важливе

питання, адже налаштування «непотрібних» взаємодій теж споживає публічні ресурси.

Усе це врешті показує, що Україна має ще потенціал для подальшого адміністративного спрощення та дерегуляції.

Є також інша сторона дерегуляції. В Україні були періоди, коли було скасовано деякі важливі для публічних інтересів послуги, які досі не відновлені. Як-от, це відбулося 5 липня 2011 року, коли Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про дорожній рух», якими скасувала обов'язковий технічний контроль для легкових авто, які використовуються не в комерційних цілях [242]. Для публічної безпеки таку дерегуляцію важко визнати прийнятною, адже вона означає можливість використання транспортних засобів, що не відповідають вимогам безпеки.

В Україні періодично проводяться масштабні дерегуляційні кампанії. Зокрема, одна з останніх – міжвідомча робоча група (далі – МРГ) з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності створена Урядом у січні 2023 року. До робочої групи було включено представників міністерств економіки, цифрової трансформації, захисту довкілля та природних ресурсів, юстиції, фінансів, регуляторної служби та ін. За час роботи МРГ станом на 23 травня 2024 року, вона переглянула понад 1300 регуляторних інструментів для бізнесу, з них 456 рекомендовано скасувати, 584 – спростити. Станом на 23 травня 2024 року було скасовано понад 100 інструментів [81]. За інформацією у квітні 2025 року МРГ переглянула 1323 регуляторних інструментів для бізнесу, з них 584 було рекомендовано спростити, 456 – скасувати, при цьому враховуючи рішення Уряду від 8 квітня 2025 року скасовано 352 інструменти [80].

Частина скасованих регуляторних інструментів є очевидно «застарілими». Наприклад, рішення Уряду від 8 квітня 2025 року скасовує такі інструменти, як: дозвіл органів державної санітарно-епідеміологічної служби на продаж продукції за межами закладів (підприємств); висновок про можливість будівництва оздоровчого закладу; дозвіл на введення в експлуатацію щойно збудованих та існуючих перукарень після проведення в них ремонту чи робіт по реконструкції приміщень та

ін. Також скасовуються такі застарілі інструменти, як: погодження використання пічного опалення в комп'ютерних ігрових закладах, що розташовані у сільській місцевості тощо.

Загалом такі дерегуляційні ініціативи у правовому регулюванні варто продовжувати. При цьому треба обов'язково їх збалансовувати з публічними інтересами [415], а також враховувати потребу дерегуляції не лише для суб'єктів господарювання, але й для громадян (фізичних осіб).

У попередньому підрозділі (та майже наскрізно у кількох інших підрозділах роботи) вже піднімалася ще одна проблема – це певне протиставлення політики цифровізації до політики децентралізації. Це стосується саме повноважень з надання адміністративних послуг. Останні роки від Уряду не було реалізованих ініціатив щодо делегування таких повноважень від держави до компетенції ОМС. Хоча у попередні роки ця реформа показала себе дуже успішно на прикладі делегування повноважень з реєстрації місця проживання, нерухомості та бізнесу. Як вже зазначалося вище, ці три сфери були делеговані у 2015–2016 роках і як наслідок суттєво прискорилося надання відповідних послуг, покращилася їх територіальна доступність, рівень інтегрованості у ЦНАП.

Останні роки ключовим напрямом політики у сфері адмінпослуг є лише цифровізація, попри формальні зобов'язання щодо делегування повноважень в ОМС за згаданою вище Стратегією реформи державного управління України на 2022–2025 роки. Практика зупинилася.

Більше того, відбувається зворотній процес - централізація повноважень. Так, зокрема, сталося у сфері соціального захисту, у частині призначення житлових субсидій та деяких державних допомог. Держава забрала ці повноваження в ОМС (зокрема, у колишніх міст обласного значення) і передала до Пенсійного фонду України (ПФУ) з обґрунтуванням наявності дієвих реєстрів та інших електронних інструментів у ПФУ, а також найбільш розгалуженої мережі офісів. У попередньому підрозділі вже було проаналізовано основні наслідки таких рішень та поточний стан справ і надання порівняння з децентралізованою моделлю надання адміністративних послуг. Тут звернемо увагу більше на цифрові і додаткові правові аспекти.

Основним приводом для такого рішення Уряду була безпекова ситуація у прифронтових регіонах, коли у 2022 році було визначено, що ПФУ у безпечних регіонах, керуючись моделлю «екстериторіальності» у бек-офісній роботі зможе найкраще надавати ці послуги. Проте з таким рішенням і його підставами можна й досі погодитися лише частково. Як тимчасове рішення, щодо небезпечних регіонів – це могло бути виправданим. Але нераціонально було у масштабах країни позбавляти повноважень ОМС (їх УСЗН), адже у відносно тилових областях ОМС цілком належно виконували цю роботу. Загалом найбільшу мережу для територіального обслуговування громадян мають саме ОМС, це доступність у кожній територіальній громаді, і жоден ОВВ/державний орган, у тому числі ПФУ, не має такої «мережі». Якщо ж держава має дієві цифрові рішення, то варто було б надати їх у користування ОМС, тобто необхідно поєднувати децентралізацію та цифровізацію.

Натомість у 2022–2023 роках отримали ситуацію, коли ускладнилося надання послуг соціального захисту, які було централізовано до ПФУ. Схожа ситуація повторилася у липні 2025 року, коли ще частину «виплатних» повноважень сфери соціального захисту (тобто АПСХ) централізували до компетенції ПФУ. Навіть якщо це знову лише тимчасове явище, зумовлене потребою налаштування нових процесів, то варто також пам’ятати, що у простих справах – централізація, навіть з цифровізацією, – це нераціональне подвійне опрацювання однієї справи кількома працівниками (органами); це втрата необхідно зв’язку з отримувачем послуги та загалом відхід від принципу субсидіарності у розподілі повноважень. Треба враховувати, що Україна є великою децентралізованою країною, з розпорошеним розселенням, значною кількістю людей старшого віку та іншими чинниками. Тому фізичне наближення послуг, їх доступність у кожній територіальній громаді через делегування повноважень ОМС має бути важливим напрямом політики і правового регулювання.

У цьому ж контексті треба розглядати і місце ЦНАП у наданні послуг. Адже є чимало послуг, які легко доступні громадянам онлайн, але не доступні так само просто у ЦНАП. До прикладу, це стосується витягів з реєстру ДРАЦСГ (Державної реєстрації актів цивільного стану громадян). Кожен користувач «Дії» може замовити

відповідний витяг чи повторне свідоцтво онлайн. Але громадянин не може замовити такий витяг ДРАЦС у ЦНАП так само легко, оскільки для ЦНАП треба буде взаємодіяти з відділом ДРАЦС Мін'юсту (у тому числі забрати фізично відповідний паперовий документ), щоб опрацювати таку заяву особи і видати їй документ. Хоча це відносно просто можна було б реалізувати надавши відповідний рівень доступу до реєстру (ДРАЦСГ) для персоналу ЦНАП. Тут має використовуватися інструмент ЦНАП як «цифрового посередника» (ідея яку розвивають фахівці у питанні адміністративних послуг та ІТ, як-от, Р. М. Матвійчук [51]), коли особі, що самостійно не користується електронними послугами таку послугу може замовити персонал ЦНАП, використовуючи цифрові рішення.

Деякі органи тривалий час відмовлялися надавати свої послуги через ЦНАП і розвивали передусім електронні канали. Особливо складно обґрунтувати таку позицію ПФУ, адже значна кількість пенсіонерів не володіють необхідними цифровими навичками та/або не мають необхідних технічних засобів.

Також у 2025 році Державна податкова служба (ДПС) у публічній комунікації з ЦНАП ОМС відмовляла в інтеграції своїх послуг у ЦНАП, аргументуючи це тим, що усі ці послуги доступні онлайн, і у XXI сторіччі цього достатньо. Це попри те, що у 2024 році громадянами і суб'єктами господарювання було отримано офлайн 2,6 млн податкових адміністративних послуг і такий попит не зникне швидко.

Вище уже також наводилися приклади дискримінації в отримані послуг, якщо йдеться про цифровий або фізичний формати. Особливо неприйнятно, якщо певні послуги розробляються і доступні лише у цифровій формі. Тут варто вкотре нагадати відповідні рекомендації, вказані у документах Ради Європи: «коли йдеться про діджиталізацію публічних послуг, держави повинні перейти від логіки 100-відсоткової цифровізації до логіки 100-відсоткової доступності, забезпечуючи, що доступ громадян до їхніх прав ні в якому разі не буде ускладнений» [448]. Отже, загальним правилом має бути не «100 % послуг онлайн», а «100 % доступність послуг» взагалі. Якщо послуга запускається онлайн, то вона одночасно має бути доступна і фізично. Треба також пам'ятати, що офлайнове надання послуг є

важливою альтернативою в умовах повномасштабної війни, проблем з електроенергією та Інтернетом, доступами до реєстрів тощо.

Варто загалом зважено підходити до цифровізації, адже окремі адміністративні послуги (справи) є достатньо чутливими і потрібно враховувати ризики, які може нести поспішна цифровізація, зокрема, коли це стосується послуг щодо розпорядження власністю (реєстрація нерухомості, реєстрація транспортних засобів) або інших чутливих питань (як-от, державна реєстрація шлюбу). Є підвищені ризики протиправного використання таких спрощених механізмів у цих секторах, тому і запобіжники мають бути відповідними.

Окремим викликом на перспективу стає питання політики цифровізації у контексті ЗАП. З одного боку, Закон «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) усіляко заохочує електрону взаємодію: електронні заяви, формат відео-конференції для участі у провадженні, віддалений доступ до матеріалів справи в електронній формі (у разі можливості), повне або часткове вирішення справи в автоматичному режимі тощо. Водночас треба забезпечити вимоги ЗАП про відповідальність адміністративного органу за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі» (ч. 3 ст. 62). Адже сьогодні можуть поставати актуальні питання навіть щодо суб'єкта (адміністративного органу у розумінні ЗАП), що реєструє ФОП у застосунку «Дія»? Таким органом законодавець визначив технічного адміністратора Єдиного державного реєстру, тобто наразі це ДП «НАІС» у сфері управління Мін'юсту (ч. 5 ст. 25^1 [254]). Але постає питання чи ІТ-підприємство є оптимальним суб'єктом, щоб нести юридичну відповідальність за адміністративний акт, у тому числі у разі його оскарження в судовому порядку.

Також потрібно впроваджувати належне консультування в онлайн-послугах; обґрунтування негативних адміністративних актів (зокрема, відмовних), прийнятих в електронній формі; зазначення порядку їх оскарження тощо. Стандарти адміністративної процедури повинні пронизувати і цифрову форму взаємодії держави з громадянами.

Треба також орієнтуватися на питання, які опрацьовуються світовими лідерами у цій тематиці. До прикладу, в Естонії піднімаються питання справ, які не

можуть бути переведені в автоматичний режим. Естонський науковець та суддя (наразі голова Адміністративної палати Верховного Суду Естонії) Іво Пілвінг слушно описує бачення поєднання адміністративної процедури і цифровізації, вказуючи на потреби коригування законодавства. Зокрема, серед ключових позицій зазначається, що «право бути почутим, міркувати та спілкуватися з посадовою особою буде гарантовано – без таких гарантій автоматизація не буде дозволена, за винятком обмежених винятків» [443]. У Естонії готувалися поправки до закону про адміністративну процедуру, які серед іншого передбачають, що можна застосовувати автоматизовану електронну адміністративну процедуру, чи видати автоматизований адміністративний акт, якщо «інформації достатньо, немає потреби заслуховувати думки та заперечення … та не відхилено наявні дані; … не порушуються права та інтереси третіх та зацікавлених осіб» [443]. Це можуть бути дуже слушні рекомендації і для України, адже наша держава перебуває на початку шляху із запровадженням загальної адміністративної процедури і треба віднаходити необхідний баланс з цифровізацією. При цьому, цифровізація та електронні канали лише полегшують відповідну взаємодію держави з громадянами, у тому числі для забезпечення права на участь.

У Звіті про розширення ЄС за 2024 рік також є рекомендація щодо приведення законодавства у секторі цифрових процедур у відповідність із ЗАП [439, с. 17]. Про це вказано і в Звіті Сігма 2023 року [449].

Загалом можна підсумувати, що попри великі досягнення України у цифровізації публічного адміністрування, є значний потенціал для покращення відповідної державної політики, її вироблення та впровадження, правового регулювання у цій сфері. Передусім це стосується адміністративних послуг, де потрібне: офіційне стратегічне планування; увага до реальних проблем, а не лише до додаткових «сервісів»; використання усіх інших напрямів політики у сфері послуг, як-от, децентралізація, дерегуляція та адміністративне спрощення; неприпустимість цифрової дискримінації чи ігнорування потреб нецифровізованої частини суспільства. Важливо також віднайти оптимальний баланс для дотримання правових стандартів загальної адміністративної процедури і трендів цифровізації. Водночас

пріоритетом та головним мірилом таких змін є повага до прав людини, увага до потреб кожного громадянина. Цифровізація не повинна бути самоціллю, а є інструментом для надання доступних і якісних адміністративних послуг, ефективного вирішення справ громадян і суб'єктів господарювання органами публічної адміністрації.

На рівні більш конкретних висновків і рекомендацій щодо правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами у контексті цифровізації та її правових аспектів є ще також наступні.

Неправомірним з боку держави є прихований примус до користування цифровими послугами. Для нецифровізованої частини суспільства та для осіб, які не бажають з різних причини користуватися електронними послугами має зберігатися офлайнова (фізична) можливість отримати послугу у ЦНАП чи у певного суб'єкта надання адміністративних послуг. У цьому разі йдеться про повагу до гідності особи.

Цифрова трансформація має відбуватися гармонійно із таким напрямом державної політики і правового регулювання як дерегуляція та адміністративне спрощення. Потрібно збалансовано зважати від яких послуг і регулювання держава може відмовитися взагалі, в яких випадках може спростити послугу для особи: не вимагати зайвих документів та інформації, використовувати повідомний (декларативний) характер замість дозвільно-реєстраційного тощо. Водночас такі рішення теж мають бути збалансованими, захищаючи публічні інтереси (наприклад, у питанні безпеки транспортних засобів, містобудування тощо), і захищаючи права та законні інтереси окремих приватних осіб.

Цифровізація має відбуватися з дотриманням належної обґрунтованості правового регулювання, зокрема, і в частині зваженого впровадження нового законодавства, нової термінології тощо.

Цифрова трансформація має бути недискримінаційною щодо приватних осіб у частині рівного ставлення і вимог при отриманні однакових послуг у електронній або фізичній (паперовій) формі, тобто онлайн і офлайн. Зокрема, треба уникати ситуацій, коли для отримання послуг в електронній формі достатньо лише певних

відомостей (інформації), а для отримання цих же послуг офлайн-каналами вимагається подання особою підтверджувальних документів. Особливо коли це стосується вимагання від особи таких документів, що підтверджують відомості, які є у володінні держави (ОВВ, ОМС, суб'єктів у сфері їх управління), як-от, довідки (витяги) про відсутність судимості, витяги з РТГ, довідки про РНОКПП, довідки про взяття на облік ВПО, свідоцтва ДРАЦС тощо.

Потрібно дбати про 100 % доступність адміністративних послуг і онлайн (принаймні можливих для цифровізації послуг), і офлайн. У цьому зв'язку особливо актуальним завданням, напрямом державної політики та правового регулювання має бути децентралізація повноважень з надання базових адміністративних послуг. Цифровізація не є повною альтернативою децентралізації. Натомість цифровізація надає інструментарій, що полегшує і децентралізоване надання послуг з боку ОМС. Необхідно гармонійно поєднувати децентралізацію та цифровізацію.

Цифровізація повинна ґрунтуватися також на дотриманні правових стандартів загальної адміністративної процедури, тобто вимог ЗАП. Це стосується належного визначення послуг (справ), які можуть (і відповідно – не можуть) бути переведені повністю або частково в автоматичний режим (у тому числі через потреби забезпечення права особи на участь в адміністративному провадженні, зокрема і можливості залучення заінтересованих осіб), дотримання вимог обґрунтування негативного адміністративного акта та зазначення порядку його оскарження відповідно до ЗАП тощо.

3.4 Проблеми належного правового регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг

Проблематика оплати адміністративних послуг, зокрема належного регулювання відповідних відносин [403] є одним зі стратегічних напрямів державної політики у сфері адміністративних послуг та важливих аспектів в інституті адміністративних послуг, як і створення ЦНАП та інтеграція послуг, децентралізація, цифровізація та дерегуляція. Це питання давно потребує більшої

уваги фахівців адміністративного та фінансового права. Адже відповідне нормативне врегулювання потрібне для забезпечення сталості системи надання адміністративних послуг та забезпечення прозорості і законності у цій сфері.

На цю проблематику звернув увагу і ЄС у межах розділу «Основи» у рамках переговорів про членство в ЄС, зокрема, у Звіті про розширення 2024 року зазначено: «Надання послуг населенню та бізнесу загалом працює. <…>. Продовжується надання послуг офлайн через велику мережу місцевих центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). <…>. Для подальшого розширення можливостей надання адміністративних послуг Україні слід прийняти запропонований Закон про адміністративні збори» [439].

За цією ідеєю стоїть низка теоретичних і практичних викликів, починаючи від загального питання – чи повинні адміністративні послуги бути платними, які конституційні рамки і обмеження має Україна в цій частині; чим відрізняється адміністративний збір від податків; які органи мають встановлювати плату за адміністративні послуги (парламент, Уряд, ОМС тощо); які саме адміністративні послуги можуть бути платними, і які параметри потрібно враховувати у цьому питанні, включаючи: платність це загальне правило чи виняток; як визначати конкретні розміри плати (адміністративного збору) за адміністративні послуги. Також гострими є основні дискусійні питання у полісі-процесі та законопроектуванні з цього питання: чи можна Кабінету Міністрів України надати повноваження встановлювати плату за адміністративні послуги; як краще встановлювати конкретні розміри адміністративних зборів - в абсолютних одиницях чи в формі спеціального мірила (умовної одиниці); як забезпечити ефективність та стабільність такого правового регулювання; чи можуть відрізнятися розміри адміністративного збору в межах території країни; чи правомірним і коректним є підвищені розміри плати за терміновість та в інших ситуаціях тощо.

Усі ці питання мають значення для правового регулювання відносин держави (публічної адміністрації) з приватними особами, адже питання коштів є чутливим і потребує належного рівня законності і прозорості. Крім того, у цій сфері також є вплив на доступність і якість адміністративних послуг.

Ця проблематика на теоретичному рівні не отримувала значної уваги науковців, й кількість праць є досить обмеженою [209; 403; 455]. Але перш ніж перейти до питання потреб і перспектив правового регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг зупинимося на розмежуванні природи податків і зборів, зокрема, адміністративного збору. При порівнянні природи плати за адміністративні послуги і податків варто опиратися на дослідження і висновки від провідних вітчизняних фахівців фінансового права, зокрема, Л. К. Воронової, Н. В. Воротіної, Н. К. Ісаєвої, М. П. Кучерявенка, В. П. Нагребельного та інших.

«Плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) можна визначити як вид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за розгляд справи про надання йому адміністративної послуги. У адміністративного збору та податку є спільні ознаки і відмінності. Потрібно звернутися до базової категорії «оподаткування», і насамперед до такого елемента оподаткування як «об'єкт» [403, с. 364]. Зокрема, як зазначає В. П. Нагребельний, це «вид і обсяг доходу, майно та його вартість, природні об'єкти, окремі види діяльності, грошова виручка та ін.» [181]. Оподаткування стосується саме доходів та майна.

«На відміну від податків, плата за адміністративні послуги сплачується не за доходи. Хоча в окремих випадках особа, отримуючи адміністративні послуги отримує врешті майно чи кошти (наприклад, при отриманні комунального майна в оренду, чи земельної ділянки у власність або користування; житлової субсидії тощо). Проте основним формальним результатом адміністративної послуги є адміністративний акт (рішення про видачу дозволу, ліцензії, реєстрацію тощо). Адміністративний збір має іншу природу, аніж податки. Він, як правило, сплачується незалежно від результату вирішення справи, який може бути і негативним для суб'єкта звернення (як-от, відмова у реєстрації, у видачі дозволу). Тобто по своїй суті він сплачується за розгляд справи, як часткова чи повна компенсація витрат за цей розгляд» [403, с. 364].

«Хоча елемент «прив'язки» до блага (вигоди) теж присутній. Саме він визначає, що сплачувати адміністративний збір має той, хто замовляє послугу, суб'єкт звернення. Адже було б несправедливо оплачувати отримання

«закордонного паспорта», реєстрацію приватного автомобіля, отримання дозволу на полювання коштом усіх платників податків. Податки йдуть на загальні потреби держави (національна безпека та оборона тощо), і їх «споживачами» є усе суспільство. Індивідуальна вигода є основною підставою того, що конкретна особа має сплачувати адміністративний збір, оскільки саме замовник послуги (суб'єкт звернення) отримує адміністративну послугу. Навіть попри те, що часто йдеться про виконання обов'язків (як-от, отримання паспорта громадянина України чи реєстрація місця проживання)» [403, с. 364].

Адміністративний збір подібний до судового збору, що справляється за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень (ст. 1 Закону України «Про судовий збір» [292]).

Поняття «збору» у Податковому кодексі України також заслуговує уваги. Зокрема, у п. 6.2 ст. 6 визначено, що «збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету <…>, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій» [213]. Вчинення юридично значимих дій описує й відносини з надання адміністративних послуг.

Варто додати кілька цінних акцентів відзначених І. Л. Желтобрюх у одній з небагатьох наукових згадок «адміністративного збору», зокрема, у Великій Українській юридичній енциклопедії [93]. Дослідниця зауважує, що адміністративний збір сплачується одноразово, авансово, і почасти не повертається у разі відмови заявникові.

«Треба наголосити, що надання адміністративних послуг не може розглядатися як господарська діяльність, спрямована на отримання прибутку. Адже це є виконання повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які вже фінансуються з податків. Але справедливо, щоб конкретний отримувач послуги компенсував принаймні частину видатків на її надання, щоб не покривати всі витрати коштом усіх платників податків.

Таким чином головний висновок у цій частині полягає у тому, що адміністративний збір – це по-суті компенсаційна плата для відшкодування частини витрат органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (та інших уповноважених суб'єктів) за надання адміністративної послуги» [403, с. 365].

Продовжимо розгляд цього питання від потреб практики. У попередніх підрозділах роботи вже відзначалося, що українська система адміністративних послуг має вагомі позитивні здобутки. Держава за підсумками 2024 року вказує про роботу близько 5000 точок доступу до адміністративних послуг інтегрованого типу (ЦНАП, з їх ТП і ВРМ), та надання через ЦНАП понад 20 млн послуг [53]. Як вже також зазначалося, ЦНАП є одним із механізмів в реалізації децентралізаційної реформи, даючи можливість зберігати та покращувати територіальну доступність до адміністративних послуг, що особливо цінно в умовах, коли відбулося суттєве укрупнення територіальних громад, а територіальні підрозділи ЦОВВ також періодично «оптимізуються» та віддаляються від споживачів послуг.

Нині, коли публічних ресурсів критично не вистачає, і основні видатки йдуть на оборону країни, природно постає питання збереження системи надання адміністративних послуг. Протягом усіх років створення цієї системи у фахівців завжди поставало питання про її сталість. Надання якісних адміністративних послуг потребує ресурсів не лише на початковому етапі з облаштування належного приміщення ЦНАП, але й постійно: на персонал, на техніку, на щоденне матеріальне забезпечення (папір, картриджі; користування захищеними каналами зв'язку та доставка документів) тощо. При цьому доходи від платних адміністративних послуг в середньому покривають лише біля 30% видатків на ЦНАП (тут і далі інформація станом на 2024 рік).

Ілюстративним є приклад ЦНАП Бобровицької громади Чернігівської області в Україні, де надається біля 400 послуг, але 90% цих послуг безоплатні для отримувача. Тож видатки на надання цих послуг покриваються коштом місцевого бюджету за рахунок усіх платників податків. Тому практичне підґрунтя для встановлення плати за принаймні ще частину адміністративних послуг (які можуть бути платними) є досить вагомим. При обмеженості публічних ресурсів,

міжнародної допомоги, Україна має використовувати внутрішні ресурси щоб зберегти цю систему. Ці кошти потрібні не лише ОМС, але й центральній владі, у тому числі на цифровізацію послуг.

Можна також прогнозувати, що буде, якщо не ухвалювати необхідних рішень. Подальше затягування збільшуватиме різницю у видатках, які йдуть на систему, і в доходах (компенсаційних платежах), які отримуються за надані послуги. Цей розрив об'єктивно впливатиме на те, що в ОМС буде бракувати ресурсів на підтримання роботи ЦНАП (та інших їх точок доступу до послуг), а відтак буде погіршуватися і доступність послуг, і якість. В ОВВ останні роки здійснюється «оптимізація», що фактично є скороченням територіальних органів і персоналу (як-от, в ДМС, ДПС, Держгеокадастрі, Мін'юсті та ін.), що негативно впливає на територіальну доступність послуг, особливо якщо вони не інтегровані належно в ЦНАП.

Цифровізація не закриває усіх потреб в альтернативах для надання адміністративних послуг, оскільки, дослідження [90] показують, що онлайн послуги хоча і набули дуже великої популярності, але майже половина мешканців країни ними не користується; частина наймасовіших послуг об'єктивно потребують офлайн комунікації; безпекові чинники в Україні спрямовують до підтримання офлайн каналів; правові стандарти належного публічного адміністрування зобов'язують забезпечувати альтернативну і фізичний доступ до послуг.

Повертаючись до принципового питання чи треба взагалі сплачувати державі ще адміністративний збір за конкретну адміністративну послугу, адже громадяни вже сплачують податки, ще раз зауважимо, що податки витрачаються насамперед на загальні публічні послуги та інші потреби держави і суспільства: оборона, безпека, середня освіта тощо. Натомість, адміністративні послуги мають персоніфікований характер, і громадяни користуються ними у різному обсязі або ж не користуються деякими послугами взагалі. Тож фінансування усіх витрат держави на надання адміністративних послуг за рахунок бюджету є несправедливим стосовно самих платників податків.

Одне з небагатьох досліджень на цю тему (чи точніше близьку тему), доступне в Україні – це видання 2001 року, де вже у передмові було вказано, що країни ОЕСР

«дедалі більше фінансують державні послуги за рахунок споживачів. Така політика сприяє: зменшенню дефіциту бюджету; більшій прозорості витрат і прибутків від надання певних послуг для споживачів та державних установ, що їх надають; звільненню рядових платників податків від витрат, які повинні нести споживачі, яким безпосередньо ця послуга надається; врегулюванню попиту споживачів на певні види послуг…» [69, с. 5]. Хоча у самому дослідженні предмет не лише про адміністративні послуги, проте ці підходи застосовні і до цієї сфери.

Виняток з загального правила, очевидно, мають складати послуги соціального захисту, оскільки було б нераціонально та неетично стягувати кошти з особи, яка сама потребує соціальної допомоги. Є ще інші послуги, де плата не повинна бути «бар'єром» їх отримання: реєстрація народження, реєстрація смерті тощо. Тобто державою можуть і мають визначатися певні послуги, що повинні залишатися безоплатними для особи. Проте це не може бути 90 % послуг як нині. Навпаки загальним правилом має бути те, що послуга є платною, а для безоплатності мають бути обґрунтовані підстави (критерії).

З точки зору Конституції України у цьому питанні однією з ключових норм є п. 1 ч. 2 ст. 92, за якою виключно законом встановлюються податки і збори. В Україні плату за адміністративні послуги названо саме «адміністративним збором». Можна дискутувати, чи варто було вводити тут термін «збір», або далі обходитися більш узагальнюючим термінами «плата» чи «старим» терміном – «державне мито» (як це було з 1993 року на підставі Декрету КМУ «Про державне мито» [250], який фактично не переглядався більше 30 років) тощо.

Проте це була, і частково залишається, також одна з проблем правового регулювання однотипної групи відносин. Оскільки було багато законів, які по-різному називали, а деякі й досі називають ці платежі («державне мито», «реєстраційний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначали і визначають і самі розміри плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах тощо), тож перехід на загальний термін «адміністративний збір» є корисним.

Щодо Декрету КМУ «Про державне мито» (який має силу закону), то треба звернути увагу, що «сама назва «державне мито» є недостатньо коректною. Адже «мито» мало б сплачуватися за митні операції (на митниці). Натомість категорія «адміністративний збір» вказує і на суть плати (збір), і на його «адміністративний» характер – за адміністративну послугу, за діяльність адміністрації» [403, с. 365–366]. «При цьому ідея єдиного нормативного акта (тоді, Декрету КМУ) у якому визначені розміри плати за найбільш затребувану адміністративну діяльність є раціональною, адже таке регулювання додає зручності користувачам нормативного акта (споживачам послуг), прозорості, співмірності у розмірах палати. Водночас обране у 1993 році мірило (незмінний неоподатковуваний мінімум доходів громадян) без його перегляду, призвело до того, що плата у багатьох випадках по-суті втратила сенс. Тому треба обирати адекватне мірило та/або періодично проводити актуалізацію розмірів плати» [403, с. 366].

Отже, в цій частині варто погодитися, що термін «адміністративний збір» запроваджений системно у Законі України «Про адміністративні послуги» (ст. 11) є оптимальним. Оскільки йдеться про підвид публічних послуг, які фактично надаються у такій правовій формі (інструментом) як прийняття адміністративних актів, і ці послуги надає публічна адміністрація, то термін «адміністративний збір» є дуже вдалим і, ймовірно, найбільш коректним.

Виходячи з цитованої вище норми Конституції України очевидно, що цю плату може встановлювати лише держава. Адміністративний збір, як і податок має бути прозорим і достатньо стабільним.

Також не може за природою кожен орган виконавчої влади чи ОМС самостійно врегульовувати це питання. Тут стикаємося і з правовим режимом для органів публічної влади – визначеним у частині другій ст. 19 Конституції України – «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тому платність послуги, розміри зборів можуть встановлюватися лише державою, в ідеалі – законом, принаймні за базові (найзатребуваніші і масові послуги).

Проте чи можна на рівні догматики шукати інші варіанти для тлумачення цитованої вище норми пункту 1 частини другої ст. 92 Конституції, адже за словом «*встановлюються*» може бути два варіанти розуміння. З одного боку, це може бути позиція, що конкретна адміністративна послуга визначається законом платною і законодавцем одразу вказується розмір адміністративного збору за її надання. З іншого боку, може бути підхід, коли законодавець лише встановлює (вказує), що певна послуга є платною (тобто що за неї сплачується адміністративний збір), але повноваження *визначення* конкретного розміру можуть бути віднесені на рішення інших суб'єктів (наприклад, Уряду чи місцевих рад в ОМС). Суто з буквального розуміння слова «*встановлюються*», на наш погляд, обидва варіанти прийнятні. Проте при другому варіанті законодавець все одно має визначати правила: підстави, обмеження тощо.

Відтак пошук оптимальної відповіді з огляду на два можливі варіанти (чи їх комбінацію) варто давати виходячи з цілей досягнення мети відповідної державної політики, потреб правового регулювання, з проблем, які потрібно вирішити, і їх причин. На останнє питання надамо окрему відповідь пізніше у цьому підрозділі. Наразі ж зауважимо про мету, яка, на наш погляд, має включати такі завдання і функції у відповідному правовому регулюванні: забезпечувати систему надання адміністративних послуг сталими компенсаційними ресурсами, щоб підтримувати її безперебійне функціонування (основною є саме компенсаційна функція); зберігати адміністративні послуги доступними для споживачів, не перетворюючи публічне адміністрування у комерційну діяльність; обмежувати звернення за адміністративними послугами осіб, які їх не потребують (це до певної міри регулятивна функція). Тож розміри адміністративних зборів мають бути помірними і прийнятними для громадян та суб'єктів господарювання; забезпечувати рівність і недискримінаційність, адже усі громадяни повинні отримувати рівне ставлення від держави; забезпечувати високий рівень прозорості цих відносин і їх визначеності, оскільки йдеться про владні (адміністративні) повноваження та про кошти.

Чинне нині законодавство з 2012 року у ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» («Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)») визначило певні параметри у цій сфері:

«1. При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). 2. Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. 3. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння *визначаються* законом з урахуванням її соціального та економічного значення. 4. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом. 5. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). 6. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. 7. Орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть надавати інші платні послуги …» [222].

З одного боку, тут варто відзначити багато позитивних аспектів, у всіх цитованих нормах ст. 11, у тому числі: встановлення платності послуги законом; зарахування цієї плати до державного або місцевого бюджету; єдність плати (тобто заборону подрібнення адміністративного збору, а відповідно і заборону подрібнення однієї адміністративної послуги на кілька окремих послуг) тощо. З іншого боку, практика за понад 13 років з дати ухвалення цього Закону така, що лише у кількох сферах вдалося хоча б частково впорядкувати відповідні відносини.

Так, відносно впорядкованими є сфери державної реєстрації нерухомості (ст. 34 [252]) та бізнесу (ст. 36 [253]). Тут визначено які послуги є платними чи

безоплатними і визначені конкретні розміри зборів за платні адміністративні послуги. Дещо схожа ситуація і в сфері державної реєстрації земельних ділянок. Але навіть для усіх цих трьох сфер (секторів) вже давно назріла потреба принаймні частину послуг ще також зробити платними (як-от, реєстрацію фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб). Також не дуже раціональною є надмірна диференціація у строках надання послуг з реєстрації нерухомості та надвисокі розміри плати за реєстрацію у скорочені терміни. Тут навпаки помірніші розміри зборів могли б стимулювати більше користування послугами у прискорені строки.

Переважно безоплатними є послуги у сфері державної реєстрації земельних ділянок, що теж потребує змін. До речі, ці фактори впливають на доступність послуг. До прикладу, окремі джерела показують, що не усі ОМС брали до виконання функцію державної реєстрації бізнесу (тобто не заповнювали посади державних реєстраторів, яких було у певні періоди на 40% менше, ніж державних реєстраторів нерухомості [51, с. 18]) й фактично однією з причин було саме те, що ці послуги переважно безоплатні і ОМС не готові фінансувати відповідну функцію без прямих компенсаційних надходжень у місцевий бюджет.

Гірша ситуація в інших групах послуг навіть суто з формальної точки зору. За 13 років не вдалося навести ладу на рівні правового регулювання.

До прикладу, щодо плати за паспортні послуги, то попри ухвалення нового законодавства у цій сфері у 2016 році [260], тут немає належного прозорого і сталого «ціноутворення». Введено фактично власну систему визначення плати за ці послуги, що не відповідає ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги». Окрім категорій «адміністративний збір» у ст. 20 цього спеціального Закону є ще категорії «вартість адміністративної послуги», «гранична вартість адміністративної послуги» тощо. Розміри адміністративного збору не визначені у законі. Вони фактично складаються з кількох елементів, і на частину з них впливає Уряд, а ще частину прямо визначає державі виробник бланків паспортів (це державне підприємство, яке проте сильно залежить від приватних субпідрядників). Тобто не держава, не парламент встановлюють тут адміністративний збір. Це одна з причин і окрема проблема, бо у цій сфері є і незаконні платежі (як-от, надбавки за паспортні

послуги у ДП «Документ» у сфері Державної міграційної служби (ДМС). Це унікальна ситуація, коли в державі паспорт можна отримати за дві ціни: у ЦНАП та ДМС – це одна вартість; у ДП «Документ», що працює під брендом «Паспортний сервіс» – інша і суттєво дорожча (станом на серпень 2025 року це ще додатково 650 грн на кожній адміністративній послузі («сервісні послуги підприємства»)). Таких прецедентів невідомо у світі. Крім того, це ДП почало у період повномасштабної війни надавати свої послуги за кордоном і з суттєво іншою ціновою політикою (еквівалент 80–100 євро додатково за кожну послугу). Не зупиняючись на доцільності, лише висловимо сумнів, що тут вистачає законодавчої бази, правового регулювання. Адже загалом за кордоном паспортні послуги мали б надавати консульські установи. Навіть у разі великого попиту державі треба належно унормувати ці питання, зокрема, й у частині встановлення вартості адміністративних послуг. Це не повинен бути комерційний проект, тим паче щодо людей, які шукали безпеки від війни.

Є проблеми з (додатковими) «платними послугами», зокрема, «консультаціями» та «складенням заяв» у системі державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС) органів Міністерства юстиції [199; 317]. Це попри те, що Законом «Про адміністративні послуги» у ч. 7 ст. 11 органам влади заборонено «надавати інші платні послуги». При цьому органи ДРАЦС ОМС не мають права надавати такі ж (додаткові) «платні послуги».

Також є сумнівні «експерименти» як-от, реєстрація «шлюбу за добу», де плата за цю адміністративну послугу (яка надається фактично у співпраці з комерційними провайдерами, які мають статус державного чи комунального підприємства) може складати від кількох тисяч гривень до 20 тис. грн. [65]. Та й загалом «урочисті обряди» (шлюбу) від державного органу, що по вартості складає до 3664 грн фактично перетворює цю адміністративну діяльність на комерційну. При цьому за послугу реєстрації шлюбу, що надають ОМС, плата у місцевий бюджет досі складає лише 85 копійок. Саме такі непрозорі ситуації є одним з чинників, що стримують ухвалення закону про адміністративний збір. Як і пов’язані з ними питання: бланкової продукції у паспортній сфері, посвідчення водія та документи на

транспортні засоби; а також постачання спеціального технічного обладнання у цих сферах (також фактично монопольного характеру).

Щодо питання оплати реєстрації транспортних засобів, то основна проблема нині формальна у тому, що закони (зокрема, Закон України «Про дорожній рух» [259]) не передбачають, що це є платні адміністративні послуги. Уряд, на свій ризик регулює їх вартість. Явно бракує і легітимної основи, і прозорості у ціноутворенні, хоча для приведення законодавства у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги» з 2012 року часу було достатньо.

Щодо адміністративних послуг ОМС, то ситуація протилежна і гірша з іншої причини. Уряд щодо ОМС не ризикує здійснювати регулювання, і не проявляє ініціатив. Відтак значну кількість повноважень, які виконує ОМС ресурсно не забезпечено державою, принаймні на рівні компенсаційних зборів. Прямих надходжень від інших адміністративних послуг (нагадаємо, що 90 % з них є безплатними) недостатньо для покриття витрат ОМС. Тож в ситуації, коли держава делегує нові повноваження в ОМС, додає обов'язкові послуги у ЦНАП, в ОМС не заявляється нових ресурсів для покриття відповідних видатків.

Отже, потрібно у всіх групах послуг, особливо у масових послугах (які називаємо «базовими») чітко врегулювати, які з них є платними і визначити раціональні розміри зборів. Зробити це одним законом, який до того ж додасть єдності підходів, співмірності розмірів зборів, прозорості для споживачів – оптимальне рішення для України. Таким способом можна долати і вузьковідомчі інтереси, коли питання вирішуються лише для окремих державних органів (МВС, ДМС тощо).

В Україні ще у 2020 році було завершено підготовку відповідного законопроекту – «Про адміністративний збір» (реєстраційний номер 4380 [221]). До його розробки окрім членів парламенту були залучені також науковці-адміністративісти, експерти з адмінпослуг, представники спільноти ЦНАП тощо. Лише у червні 2023 року цей законопроект одноголосно підтримав профільний комітет Парламенту (щоправда до цього періоду законопроект перебував в іншому комітеті). Далі рух законопроекту знову загальмувався, але поява цього завдання у

Звіті ЄС 2024 року [439] є дуже цінною для України, адже підвищує шанси на прийняття закону. 5 червня 2025 року цей законопроект нарешті було ухвалено у першому читанні, і парламентська робота над ним триває.

Законопроєкт 4380 пропонує відносно простий, раціональний, збалансований підхід: встановити помірні компенсаційні платежі за певними групами адміністративних послуг у діапазоні 50–100–200–300 грн (у відповідних послугах з додаванням вартості бланкової продукції). Передбачена підвищена плата за терміновість, тобто прискорене вирішення справи (хоча відомо, що не усі країни сприймають такий підхід). І, навпаки, пропонується зменшений розмір збору за отримання послуг в електронній формі, а також право ОМС надавати пільги та компенсації з оплати адміністративних послуг.

Однією з основних цінностей законопроекту 4380 є саме додаток-перелік з понад 150 найпопулярніших («базових») адміністративних послуг, адже його ухвалення вже надало б системі публічного адміністрування додаткові ресурси. Також цінною є і «методологічна частина», тобто те «тіло» закону, де визначено що є адміністративним збором, принципи державної політики у цьому питанні, правила визначення конкретних розмірів зборів, порядку їх сплати і т. ін.

У цьому контексті варто ще раз згадати ідею від інших фахівців – щодо законодавчого затвердження переліку *усіх* адміністративних послуг. На момент ухвалення Закон України «Про адміністративні послуги» (зокрема, ч. 2 ст. 5) встановлював правило, відповідно до якого перелік адміністративних послуг мав визначатися законом. Метою ініціаторів і законодавця була спроба обмежити загальну кількість адміністративних послуг, запобігати їх безпідставному збільшенню, усунути двозначності у проблемних відносинах, які важко класифікувати (ідентифікувати) як адміністративні послуги або ж ні. В інших нормах Закону «Про адміністративні послуги» також йшлося про цей закон («про перелік») (ч. 7 ст. 11, ч. 2 ст. 20, абз. 2 пп. «д» п. 2 ч. 6 ст. 20 та ч. 7 ст. 20). Вже вказувалося у підрозділах роботи вище, що ця ідея була одразу дуже спірною. Адже уявити законодавчий акт, що включає кілька тисяч адміністративних послуг досить складно. Тим паче неможливо забезпечити стабільність такому «закону». Зрештою

досвід трьох років розробки Мінекономрозвитку проєкту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» (остання версія навіть була внесена до парламенту 12 жовтня 2015 року, реєстраційний номер 3319) підтвердив хибність цього завдання. Розроблений законопроект не відповідав ознакам закону, оскільки був вкрай сумнівним з точки зору критеріїв правової визначеності та стабільності. У запропонованому переліку адміністративних послуг було 249 сторінок тексту; 570 послуг (при цьому у деяких пунктах ще десятки підпунктів – підпослуг). Щоденна робота парламенту, і як наслідок, зміна, скасування чи поява нових адміністративних послуг кожного разу потребувала б внесення відповідних змін до цього переліку. У випадку несвоєчасних змін це регулювання лише спричинило б колізії у законодавстві. Тому зрештою у грудні 2015 року були внесені зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», які зняли завдання із розробки та законодавчого затвердження відповідного переліку.

Натомість ухвалення закону про адміністративний збір (у якому включено переліком не 2200, а біля 150 саме базових – наймасовіших адміністративних послуг) може допомогти у досягненні двох цілей. Це передусім зміцнення сталості системи надання адмінпослуг. Оскільки плата за послуги надходить переважно у місцеві бюджети, то ОМС матимуть більше можливості фінансувати роботу ЦНАП та загалом підтримувати цю систему. Також державі потрібні ресурси на цифровізацію та ресурси державним органам виконавчої влади, що виконують функції бек-офісу в наданні окремих груп послуг. Тож частину плати за адміністративні послуги правильно спрямовувати і в державний бюджет, там де використовуються державні реєстри, бланкова продукція та державні органи (ЦОВВ) як бек-офіс. Також ухвалення закону про адміністративний збір має надати більшої прозорості та антикорупційності системі надання адміністративних послуг.

Ще одна принципова відмінність законопроекту 4380 від законопроекту про перелік (усіх) адміністративних послуг у тому, що частиною 4380 є саме достатньо «стабільні» (постійні) адміністративні послуги, що є базовими, оскільки потрібні усім чи більшості громадян, та не зазнають кардинальних змін у своєму правовому

регулюванні (ДРАЦС; реєстрація місця проживання, нерухомості, бізнесу, землі, транспортних засобів; паспортні послуги і т. ін.). Тобто цей перелік дійсно є достатньо сталим і може бути зафіксованим на рівні одного системного закону.

У питанні оплати адміністративних послуг варто також звернутися до зарубіжного досвіду. У світі та навіть у країнах ЄС є дуже різні підходи до такого регулювання. Серед відомого досвіду, є випадки, коли плату за адміністративні послуги встановлює уряд чи навіть окремі міністерства. Але вкотре нагадуємо, що у правовому регулюванні треба враховувати і приналежність країни до правової сім'ї, і головне – проблеми конкретної країни, які потребують вирішення, їх причини.

Тому дуже цінним і цікавим для України є закон Польщі про плату скарбову 2006 року (з наступними змінами) [457]. За назвою він дещо схожий на український Декрет «Про державне мито» 1993 року. За змістом він подібний до законопроекту «Про адміністративний збір». У ньому визначено за що сплачується збір, які послуги (категорії справ) є безоплатними, коли сплачується збір, чим підтверджуються сплата тощо. Та найцінніше, що далі у одній таблиці є і конкретні види дій та рішень органів влади, і розміри збору.

Цікавим є також фінський Акт про критерії визначення зборів, що сплачуються державі (150/1992) [431]. У ньому загалом визначені правила визначення розмірів зборів. Деякі з цих правил варті уваги й українського законодавця. Зокрема, до послуг звільнених від зборів належить надання загальної інформації і довідок, якщо це не зумовлює значних витрат (п. 3 ст. 5). Загальні правила визначення розмірів зборів «прив'язані» до середньої собівартості і при цьому визначаються підстави коли цей розмір може бути нижчим собівартості або вищим собівартості. Цікавою є також норма за якою «за схожі послуги (дії) одним або декількома органами може визначатись збір одного розміру, навіть якщо витрати на їх надання (вчинення) різняться. Коли встановлений розмір такого зафіксованого збору до уваги повинна братись загальна середня вартість наданих послуг (вчинення зазначених дій)» (ч. 2 ст. 6). У Фінляндії немає єдиного суб'єкта встановлення розмірів зборів і це повноваження належить великій кількості органів. Цікаво також, що до часу ухвалення цього Акта 1992 року діяли два окремі акти:

Акт про критерії визначення зборів, з користувачів державних послуг від 29 рудня 1973 року (980/1973); Акт про критерії визначення зборів, які сплачуються державі за видання певними органами влади документів та офіційних актів від 17 жовтня 1942 року (806/1942).

Також корисним є досвід окремих земель ФРН. До прикладу, у Баварії діє Закон Республіки Баварія про управлінські кошти від 20 лютого 1998 року [293]. У цьому законі врегульовані: визначення офіційних (службових) дій за які сплачують кошти (збори); отримувачі коштів; платники коштів; звільнення від сплати коштів за предметом та за особами; правила затвердження таблиці коштів; визначення розміру зборів, округлення; застосування коефіцієнтів у випадку відхилення, відкликання або задоволення заяви та в рамках застосування процедури засобів правового захисту; витрати, що включаються до цих зборів; передоплата коштів, строк сплати; зниження розміру; управління коштами тощо. Цікавою є стаття 5, яка передбачає, що «державне міністерство фінансів приймає <…> Таблицю коштів в якості постанови. Зборами вважаються: 1) визначені конкретні суми (остаточні суми) або 2) суми відповідно із вартістю предмету службової дії (вартісні збори) або 3) суми відповідно із витратами часу на здійснення службової дії (часові збори) або 4) суми в певних рамках (рамкові збори)». При цьому «декілька службових дій в рамках процедури можуть бути охоплені одним збором». «Суми зборів повинні постійно перевірятись з тієї точки зору, наскільки вони ще відповідають результатам розрахунків коштів/послуг, і за необхідністю знову пристосовуватись» [293].

За наявною інформацією можна зробити висновок на основі аналітичних матеріалів, підготовлених Програмою U-LEAD з Європою, що у ФРН і на федеральному рівні є закон про федеральні збори. Серед правил визначення розмірів зборів є такі, що збір повинен покривати витрати, пов’язані з конкретною публічною послугою для всіх осіб, залучених до її надання. Збір включає витрати, які пов'язані з послугою та мають регулярний характер. Основою для розрахунку збору також є непрямі та накладні витрати, що особливо стосується витрат на персонал і матеріальні витрати, а також накладні витрати (включають також витрати на

юридичний та технічний нагляд). Але треба відзначити, що модель конкретизації розмірів подібна до земельної: від уряду до міністерств.

У згаданих законодавчих актах Фінляндії, земель Німеччини та в цілому ФРН для України корисними є передусім критерії формування розмірів адміністративних зборів та інші окремі правила і підходи. Водночас питання суб'єкта, що встановлює конкретні розміри адміністративного збору не є відповідними до потреб України, відповідних викликів і ризиків, які має наша держава у цьому питанні.

Дуже цікавим і відповідним для України є досвід Чехії. У цій країні з 2004 року діє Закон «Про адміністративні збори» від 26 листопада 2004 року [432]. У ньому також визначені в описовій формі загальні правила у цій сфері. Але додатково, як і в Польщі, дії, що підлягають стягненню зборів визначені у окремих статтях Переліку адміністративних зборів (далі – «Перелік»), що є невід'ємним додатком до цього Закону. Визначаються правила сплати зборів, повернення та звільнення від сплати зборів. Перелік є таким, що допомагає у дуже прозорий та доступний спосіб визначити ці розміри зборів, адже вони встановлені в абсолютних одиницях чітко щодо кожного виду послуги.

У 2023 році в Україні було проведено кілька досліджень зарубіжного досвіду у цій сфері. Зокрема, Дослідницькою службою Верховної Ради України була підготовлена «Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо врегулювання плати за надання адміністративних послуг та встановлення розміру адміністративного збору згідно із законодавством країн Європи та Європейського Союзу» [36]. Це дослідження також показало, що є досить різні підходи до цього питання у різних країнах, у тому числі щодо суб'єкта встановлення конкретних розмірів зборів. Тобто є країни, що визначають ці розміри як актами уряду (чи навіть міністерств), так і парламентом. До числа останніх країн належать і Естонія [450].

Україні, на нашу думку, близьким є досвід саме таких країн як Естонія, Польща, Чехія, де є закони про адміністративні збори (чи схожі по суті закони). У таких законах визначаються як загальні підходи до платності та безоплатності окремих видів послуг, порядок внесення цієї плати (збору), так визначаються чіткі

та прозорі розміри адміністративних зборів за конкретні види послуг. До речі, у цих країнах розміри зборів визначаються в абсолютних розмірах у відповідних грошових одиницях (у Польщі – у злотих; в Чехії – у чеських кронах, в Естонії – у євро). Це добрий досвід для вирішення тих проблем, які є у нашій країні.

Щодо основних дискусійних питань у поточному полісі-процесі та законопроектних роботах в Україні, то можна зауважити додатково наступне.

Є позиції, що розміри плати за адміністративні послуги має встановлювати Уряд (Кабінет Міністрів України) або ж що ці платежі можуть бути і надалі закріплені у різних законах.

Перевагою першого варіанту вважається можливість Уряду оперативніше змінювати ці розміри, реагувати на інфляцію чи інші чинники. Проте щодо цього варіанту маємо передусім зважати на конституційне обмеження, оскільки у ст. 92 передбачено, що виключно законом встановлюються податки і збори. Тож тут потрібне або дуже гнучке тлумачення (хоча його не можна виключати), або ж визнання факту, що це дійсно перепона. Раніше Комітет Верховної Ради України з питань правової політики при розгляді законопроекту, який пропонував надавати такі повноваження Уряду, вказав, що вважає це положення таким, що не відповідає Конституції. Хоча, звісно, остаточну відповідь на це питання може дати лише Конституційний Суд України.

Ще більшою перепоною для цього підходу є практика, тобто негативний український досвід, коли урядовими рішеннями встановлювалися недостатньо прозорі та незбалансовані розміри плати за послуги (наприклад, був поділ однієї послуги на кілька окремих платних послуг, нав’язування фактично комерційних послуг чи перетворення консультацій та заповнення бланків у окремі платні послуги [18, с. 121–125] і т. ін.). Навіть поточні відступи від вимог Закону «Про адміністративні послуги» показують, що там, де є компетенція Уряду чи практика Уряду у регулюванні питань плати за послуги, то є й більші проблеми з точки зору законності. Про паспортну сферу і сферу ДРАЦС вже зазначалося вище. Це доказово підтверджує, що урядових процедур поки що не вистачає для того, щоб забезпечувати у цих відносинах належний рівень законності і прозорості.

Другий варіант (встановлення плати за адміністративні послуги у різних законах: паспортному, про реєстрацію актів цивільного стану, реєстрацію бізнесу чи землі тощо) є конституційним і можливим. Але він досі не дозволив системно вирішити проблему. Бо як вже зазначалося, з 2015 року тут не було результативних кроків. Крім того, цей підхід не забезпечує співмірності оплати послуг у різних групах послуг, належної прозорості для громадян, компенсаційності для надавачів, єдності підходів у всіх секторах (органах) публічної адміністрації тощо.

Іншими питаннями, що часто дискуються у контексті правового регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг (тобто і законопроекту «Про адміністративний збір») є питання: звідки отримати базові розміри адміністративного збору для затвердження парламентом; чи можна визначати розміри збору в абсолютних одиницях (просто у гривні) чи потрібне окреме мірило та як забезпечити стабільність такого закону і адекватність розмірів зборів; чи можуть ОМС затверджувати окремі розміри зборів; чи можуть бути підвищені розміри плати за послуги (за терміновість, за особливе обслуговування, наприклад, виїзне). Щодо цих питань можна зауважити наступне.

Для визначення розміру адміністративного збору на поточному етапі у законопроєкті 4380 бралися за основу розміри зборів зі сфери державної реєстрації нерухомості, на основі розрахунків, що проводилися у цій сфері Мін'юстом. За методом аналогії схожі розміри були запропоновані для державних реєстрацій в інших сферах, видачі відомостей з реєстрів (витягів). Також було враховано, що окремі послуги є простішими, аніж реєстрація нерухомості, потребують менше часу та інших зусиль. Також враховувалося, що є значно масовіші послуги, які повинні бути доступнішими. Тож, наприклад, для реєстрації складнішого типу розмір адміністративного збору може складати 300 гривень. Але для реєстрації місця проживання він може бути меншим, наприклад, 100 чи 150 гривень. Одним із підходів законопроекту є правило уніфікації розмірів зборів, забезпечення їх співмірності.

Пов'язаним з цим є питання чи можна взагалі встановлювати розміри адміністративного збору в абсолютних одиницях – у гривні. З одного боку, це було

б правильно, адже для розрахунків у межах держави і є національна грошова одиниця. Також такий підхід забезпечує прозорість розмірів адміністративних зборів для споживачів послуг, оскільки стає складнішим стягнення незаконних додаткових платежів. Водночас аргументом проти є те, що інфляція та інші фактори змушуватимуть до частого перегляду розмірів зборів. Хоча тут можна зауважити, що навіть попри повномасштабну війну та інші чинники, розміри адміністративних зборів закладені у законопроект 4380 є досі достатньо адекватними. Також у проекті запропоновано правило регулярного перегляду усіх розмірів зборів (раз на 3–5 років).

Може бути й інший підхід, коли для адміністративних зборів (АЗ) запроваджується спеціальне мірило («умовна одиниця»), яке може періодично змінювати парламент, без потреби зміни інших частин закону. Таким чином можна досягти достатньої сталості закону, де коефіцієнти (мірило) є сталими: наприклад, вартість простої реєстраційної послуги – 1 одиниця АЗ; складна реєстраційна послуга – 2 одиниці АЗ, натомість витяг з реєстру – 0,5 одиниці АЗ. Таким чином піднімаючи розмір мірила рішенням парламенту, наприклад, зі 100 до 110 гривень держава може співмірно актуалізувати усі розміри зборів. При цьому не варто використовувати соціальні мірила для цих цілей, адже у разі підняття прожиткового мінімуму тощо буде зростати і вартість адміністративного збору, що не відповідає цілям соціальної політики та меті такого мірила.

У разі обрання варіанту правового регулювання з мірилом для збереження прозорості плати за адміністративні послуги для споживачів послуг має бути додатковий обов’язок уряду (уповноваженого міністерства) оновлювати відповідну таблицю-інформацію на належних офіційних вебресурсах та іншими каналами інформації з розмірами адміністративних зборів в абсолютних одиницях.

Пов’язане питання – чи може уряд затверджувати окремі розміри адміністративних зборів та чи можуть ОМС затверджувати окремі розміри зборів. Щодо Уряду (КМУ) вже була висловлена позиція вище. Але важливо вкотре нагадати причини чому варто, щоб принаймні за базові (найпопулярніші) послуги розміри зборів були у законі. Це питання прозорості, сталості, соціальної

збалансованості, оскільки саме представницький орган може надавати належну легітимність і соціальну зваженість таких рішень. Водночас, якщо враховувати, що у державі є понад 2200 адміністративних послуг, і навіть якщо половина з них буде платними, то за «небазові» послуги розміри плати можуть бути і в спеціальних законах, або ж (за відповідного тлумачення норм Конституції) можна надавати у певних межах повноваження з визначення конкретних розмірів зборів Уряду.

За такою ж логікою можна встановлювати повноваження ОМС у цій частині. Адміністративні послуги є переважно державними послугами, тому розміри збору мають бути однаковими по всій країні, у всіх територіальних громадах. Водночас, не можна виключати, що наприклад у певних межах (приміром, від 20 до 200 грн тощо) можна впроваджувати і право місцевих рад встановлювати такі розміри за окремі адміністративні послуги. Це може бути зумовлено навіть тим, що до прикладу у столиці та обласних центрах є інший рівень і доходів, і витрат, аніж у віддалених сільських громадах. Тож принаймні для окремих послуг (наприклад, реєстрація бізнесу) може бути і такий підхід. Це рішення може бути особливо доречним для адміністративних послуг, які сьогодні є безоплатними, і політично складніше впроваджувати їх платність. Таким чином ОМС може враховувати свою ситуацію, а також розуміючи ставлення та можливості мешканців регулювати таку ціну. Але це має бути у межах і під контролем держави. Тут є певна спорідненість з такими явищем як місцеві податки (наприклад, податок на нерухомість). Водночас гарною противагою від зловживань може бути також екстериторіальність послуг, тобто можливість отримання певних послуг не лише у своїй громаді.

Щодо плати за «терміновість» чи виїзне обслуговування тощо, то важливо враховувати, з одного боку, реальний попит на «прискорення» (за терміновість) та на підвищений сервіс. Також тут є і питання права, недискримінаційності. Адже якщо одні громадяни будуть отримувати кращі послуги, тільки через те, що можуть заплатити за них більший розмір плати, то це має ознаки дискримінаційності. Тим паче йдеться про владні повноваження, функції публічної адміністрації. Держава має усім гарантувати рівний доступ до своїх послуг. Водночас, за терміновість вирішення справи може бути застосовний більший розмір адміністративного збору,

щоб не стимулювати корупційних шляхів «прискорення» (при цьому ординарні строки надання послуги теж мають бути зважені, аби не «підштовхувати» суб'єктів звернення до підвищених розмірів оплати, і при цьому замовники послуг у звичайні строки отримують їх прогнозовано та вчасно). Також відомо, що є країни (як-от, Франція), де підвищена плата не вважається правомірною, натомість органи мають враховувати індивідуальні обставини справи і потребу прискореного надання послуги в кожній конкретній ситуації. Це цікаве і небезпідставне правове питання.

Чого, на наш погляд, все ж однозначно варто уникати, то це «віп-обслуговування» (паспорт на виїзд тощо, коли держава за додаткові кошти приїжджає до громадянина, щоб надати адміністративну послугу). Цей підхід також має ознаки дискримінаційності, оскільки залежить від платоспроможності громадян. На наш погляд, якщо певні категорії громадян потребують виїзного обслуговування (за станом здоров'я тощо), то це не повинно бути з додатковою платою з громадян, адже для соціально вразливих категорій це буде надмірне або й не зовсім неприйнятне навантаження.

Натомість окремі додаткові потреби споживачів послуг, як-от, прохання направити результат послуги поштою (тим паче рекомендованим відправленням чи кур'єром) мають оплачуватися саме споживачем послуги, як супутня послуга чи як складова адміністративної послуги.

Є у цій сфері й інші питання, які варто далі опрацьовувати. Зокрема, стимулювання отримання послуг онлайн через зменшені розміри збору. З одного боку, це наче теж має ознаки дискримінаційності щодо офлайнового обслуговування. Але очевидно, що тут є і правове підґрунтя, адже надання послуги офлайн (фізично) зазвичай дійсно потребує більше ресурсів.

Також відкритим є питання плати за витяги, виписки, довідки. Якщо держава належним чином оформляє результат адміністративної послуги (адміністративний акт тощо), то за ці виписки можна брати окремі кошти тільки якщо особа втратила такий документ (загубила, пошкодила тощо). Якщо ж результат адміністративної послуги є неоформленим документально і навіть є «нестабільним» (бо інші органи влади регулярно вимагають від особи підтвердження інформації певного виду), то

це швидше завдання для держави – налаштувати обміни даними, а не стягувати з громадян кошти за такі довідки і витяги.

Законопроект про адміністративний збір (4380) має супротив з боку окремих зацікавлених суб'єктів. Відповідного завдання не було ні в Плані пріоритетних дій Уряду на 2025 рік [207] та навіть у Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року [206], хоча ЄС вказав цю рекомендацію досить чітко. Пізніше у відповідній «Дорожній карті з питань реформування державного управління [84; с. 17] відповідне завдання було позначене як «прийняття закону, що регулює адміністративні збори» із строком виконання IV-й квартал 2026 року. Це означає, що шлях ухвалення відповідного закону і надалі буде непростим, але Україні потрібне результативне вирішення цього питання і остаточне прийняття закону протягом розумного періоду часу та зі збереженням належної редакції (тобто зі збереження концепції, ідей, закладених у законопроект 4380).

Є застереження в окремих політиків і службовців, що зміна правил оплати адміністративних послуг негативно вплине на наповнення спеціального фонду окремих ЦОВВ, як-от, у Мін'юсті з якого у значній мірі і фінансується цей орган. Проте не може один орган / сектор функціонувати за унікальними правилами, тим паче такими, що не відповідають Закону «Про адміністративні послуги» (ст. 11). Фінансування міністерства має здійснюватися у відповідності до закону, а не шляхом «заробляння» на сумнівних платежах (на нав'язаних консультаційних послугах, неузаконених експериментальних поетках типу «шлюбу за добу» тощо).

Також схожа «проблема» є в паспортній сфері. Застереження, що ДМС не буде отримувати своєї частини доходу бюджету за паспортні послуги, а виробник паспортів – за бланки паспортів і може виникнути дефіцит бланків, має долатися належним врегулюванням розподілу адміністративного збору в межах бюджету та між залученими суб'єктами. Зокрема, якщо 30 % адміністративного збору надходить ДМС, а 70 % ОМС за місцем знаходження суб'єкта надання послуг та/або ЦНАП, то саме з адміністративного збору держава (ДМС) має закуповувати бланкову

продукцію. Тобто обов'язкові витрати на бланкову продукцію мають бути частиною витрат закладених у розмір адміністративного збору. При цьому держава має ретельно відслідковувати обґрунтованість збільшення вартості бланкової продукції з боку відповідного державного підприємства та послуг його субпідрядників. При потребі, показник «розщеплення» адміністративного збору між державним та місцевими бюджетами може бути скоригований у Бюджетному кодексі України.

Важливо також забезпечити контроль за вартістю адміністративних послуг у суб'єктів, які в порядку «аутсорсингу» (уповноваження) надають ці послуги. Це нині і сертифіковані інженери-землевпорядники (див.: пп. 3 п. 12 розділу VII Закону [251]) та інші суб'єкти, де держава має здійснювати контроль. Ці сфери взагалі досі не мають належної уваги держави.

«Загалом можна зробити такі висновки. Проблематика оплати адміністративних послуг має вкрай актуальне теоретичне і практичне значення для подальшої доктринальної розробки та належного правового врегулювання. Це питання важливе для фахівців адміністративного та фінансового права. І виходячи з поточного стану його опрацювання можна відзначити наступне.

Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) має насамперед компенсаційний характер для відшкодування принаймні частини втрат держави та органів місцевого самоврядування за розгляд і вирішення справи щодо надання адміністративної послуги» [403, с. 370].

Частина адміністративних послуг мають залишатися безоплатними для суб'єктів звернення, зокрема соціального характеру та у разі, коли ця плата може стати «бар'єром» для суб'єкта звернення (неповнолітні особи, біженці; реєстрація народження, реєстрація смерті тощо). Але за більшість адміністративних послуг, за загальним правилом, має стягуватися плата в раціональному розмірі. Ця помірна, часткова, компенсаційність є справедливою, оскільки отримувач послуги, а не усі платники податків мають компенсувати основну частину витрат на надання послуги.

«Верхньою межею адміністративного збору має бути середня собівартість витрат на її надання. За загальним правилом, ця діяльність не повинна бути «прибутковою», оскільки органи влади вже утримуються за рахунок податків.

Для вирішення практичних проблем України доцільно ухвалити закон «Про адміністративний збір» (на основі законопроєкту 4380 від 16.11.2020 р.), у якому треба визначити засади регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг, критерії платності та безоплатності адмінпослуг, підходи до визначення конкретних розмірів оплати адмінпослуг. Частиною цього закону має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за найзатребуваніші («базові») адміністративні послуги. По-суті цей закон має бути ухвалений на заміну Декрету КМУ «Про державне мито» 1993 року. Розміри плати можуть визначатися або в абсолютних одиницях, або з використанням спеціального мірила. У будь-якому разі ці розміри треба періодично переглядати з метою актуалізації» [403, с. 370].

«Науковцям необхідно надалі досліджувати проблематику оплати адміністративних послуг, щоб якомога чіткіше визначити природу адміністративного збору, його спільні та відмінні ознаки від податків, оптимальні механізми правового врегулювання на довгострокову перспективу, що забезпечать належну легітимність, раціональність, прозорість відповідних відносин» [403, с. 370-371].

Дуже важливо, що Європейський Союз вказав на потребу ухвалення закону про адміністративний збір (збори), очевидно, і з мотивів підвищення сталості системи надання адміністративних послуг, і її належної прозорості. Адже як цифрове надання послуг, так і офлайнова складова у вигляді ЦНАП в територіальних громадах, СНАП потребують ресурсів. Помірні і прозорі частково компенсаційні платежі повинні надати цій системі більшої сталості. Крім того, це крок для подолання відомчих інтересів та корупціогенних ризиків у сфері надання адміністративних послуг.

Україні варто ухвалити саме закон (системний закон) у якому будуть визначені і правила у цій сфері, і конкретні розміри зборів за найбільш масові групи послуг («базові»). Це додасть необхідної прозорості громадянам, підвищить умови для забезпечення законності у цій сфері.

Важливо не допускати дискримінації громадян у питанні отримання адміністративних послуг на основі їх платоспроможності. Також необхідно не

допускати комерціалізації публічного адміністрування, тобто зберігати цю його принципову різницю з приватним сектором.

Висновки до Розділу 3

Усі основні напрями державної політики у сфері адміністративних послуг та правового регулювання відповідних відносин, цього достатньо нового інституту адміністративного права підтверджують свою актуальність та позитивну результативність: створення ЦНАП та інтеграція послуг; децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг; цифровізація та дерегуляція.

1. Досвід утворення ЦНАП та інтеграції послуг вже можна оцінювати як успішну практику у реформуванні системи публічного адміністрування в Україні. Мотивація кожного ОМС створити найкращі умови проживання у своїй територіальній громаді, показувати видимий приклад позитивних змін – це головний секрет успіху цієї реформи. Ініціативність і мотивація ОМС, місцевих голів та керівників ЦНАП є найкращими рушіями змін у цьому напрямі. Сама ж реформа стала яскравим проявом людиноцентричної концепції адміністративного права. При цьому треба враховувати, що ця реформа потребувала кількох десятків років від ідеї до масштабної реалізації, і це чинник, який треба враховувати у правовому регулюванні аналогічних змін.

У самому концепті ЦНАП / інтегрованого офісу варто зробити висновок, що ключовою ознакою належного ЦНАП є перелік адміністративних послуг у ЦНАП. Тобто головною є ідея необхідного рівня інтегрованості послуг, і вторинними є способи їх інтеграції. Важливо щоб у ЦНАП надавалися затребувані (базові) адміністративні послуги, передусім: ДРАЦС; реєстрація місця проживання; паспортні послуги; адміністративні послуги соціального характеру. Також в Україні до базових адміністративних послуг можуть належати реєстрація нерухомості та бізнесу, окремі податкові адміністративні послуги, реєстрація землі та ін.

Підсумовуючи досвід утворення ЦНАП, від виникнення ідеї, пілотування, законодавчого врегулювання до практичної реалізації – варто ще раз наголосити, що

тут передусім має бути збережено децентралізований підхід та високу довіру та самостійність ОМС, у тому числі – максимально можливе делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС. ОМС мають високу мотивацію дбати про своїх мешканців, знаходити оптимальний баланс у розвитку інфраструктури, кількості персоналу, ефективній організації. ЦНАП це передусім інституція територіальної громади, і вже на другому рівні – інструмент держави для забезпечення доступності послуг. Цей чинник потрібно враховувати у державній політиці та правовому регулюванні.

Для України принципово важливо зберігати і поліпшувати територіальну доступність до послуг. В укрупнених територіальних громадах треба розвивати територіальні точки доступу до послуг у колишніх «сільських радах», що увійшли до складу укрупнених територіальних громад. Закон і практика тут надають багато можливостей – утворювати віддалені робочі місця ЦНАП (де персонал може працювати навіть дуже обмежену кількість часу протягом тижня чи кількох тижнів), залучати старост тощо.

Необхідно забезпечувати раціональність в інфраструктурних витратах на ЦНАП. Якщо в державі не буде додаткового укрупнення територіальних громад, то для менших громад замість обов'язку утворення ЦНАП може бути доцільною нормативна зміна – можливість утворення і функціонування точки доступу до послуг на умовах співробітництва територіальних громад.

На поточному етапі розвитку ЦНАП треба особливо дбати за їх сталість, збалансованість у роботі. Тому Уряд також має раціонально використовувати інструмент Переліку обов'язкових послуг ЦНАП. Потрібно зважено додавати нові послуги у такий перелік. Також Уряд має спочатку забезпечити повноцінну інтеграцію вже наявних базових груп адміністративних послуг та відлагодити належні механізми надання таких послуг, і лише після цього, за умови ресурсної підтримки і можливості – розширювати цей перелік. Наразі основні зусилля Уряду мають бути спрямовані на такі групи послуг як ДРАЦС, АПСХ. Також потрібні ефективні рішення для інтеграції паспортних послуг у всі чи принаймні більшість

ЦНАП, а також, за можливості, послуг з реєстрації транспортних засобів та окремих податкових адміністративних послуг тощо.

Доцільно змінити нормативний підхід до формування Переліку обов'язкових послуг у ЦНАП, зокрема, визначивши, що частина таких послуг є обов'язковою для усіх ЦНАП (без винятків); а ще частина є рекомендаційно-обов'язковою, тобто вони інтегруються у міру готовності та спроможності ЦНАП, але при наявності відповідної ініціативи ОМС – вони є обов'язковими для надання відповідних інструментів з боку органів виконавчої влади.

Для ЦНАП, особливо у більших громадах (містах), наразі є потреба розумного збалансування системи. Адже, з одного боку, зростає кількість послуг і відвідувачів, з іншого боку, обмежені ресурси ЦНАП несуть ризики погіршення якості обслуговування: більші черги і невдоволення споживачів; велике навантаження на персонал, його вигорання і втрату. Для збалансування роботи ЦНАП потрібна сукупність організаційних рішень: оптимізація кількості послуг, що надаються через ЦНАП; раціоналізація обсягу прийомних годин у ЦНАП; впорядкування прийому громадян; зміна формату роботи персоналу ЦНАП, коли принаймні частину робочого дня працівник почергово працює у форматі бек-офісу (тобто без відвідувачів) тощо.

На перспективу ще залишаються інші питання для врегулювання та впровадження, у тому числі роль ЦНАП при зростаючому рівні цифровізації та розвитку електронних послуг. Усе більш актуальною стає роль ЦНАП як інституції, що допомагає в отриманні електронних послуг, надаючи у тому числі і місця самообслуговування, консультаційну підтримку для суб'єктів звернення тощо.

Потрібне подальше коригування підходів щодо «відомчих» офісів поряд з ЦНАП, адже їх утворення веде до негативних наслідків «відомчої конкуренції» та фактичного перешкоджання інтеграції окремих послуг у ЦНАП, і відповідно – до гіршої територіальної доступності цих послуг. У ЦНАП мають надаватися базові послуги, гарантуючи комплексне обслуговування громадянам. ЦНАП є інституціями, що найбільше наближені до кожного мешканця, адже жоден державний орган не має територіальної мережі у таких масштабах.

У державній політиці розвитку ЦНАП та розвитку відповідного законодавства і практики потрібно враховувати: розумний баланс державного спрямування ЦНАП (з уникненням надмірного навантаження на ЦНАП) і відповідальності ОМС за роботу ЦНАП; орієнтацію на потреби споживачів послуг, з розумінням потреб і можливостей ОМС і ЦНАП, їх обмежених ресурсів.

2. У питанні децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг можна зробити такий головний висновок, що у сучасній демократичній та децентралізованій державі потрібно максимально використовувати мотивацію та гнучкість ОМС для ефективного розподілу функцій публічної адміністрації, зокрема, варто делегувати повноваження щодо надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС.

Укрупнення територіальних громад в Україні здійснювалося саме для покращення спроможності ОМС та задля вирішення щоденних справ громадян якомога ближче до людини. Завдяки децентралізації забезпечується територіальна доступність послуг (адже тільки ОМС може забезпечити послуги у кожній територіальній громаді і навіть ближче: у кожному старостинському окрузі та, за потреби, в окремих населених пунктах громади), інтегрованість послуг у ЦНАП (делеговані повноваження найповніше включені у ЦНАП), клієнтоорієнтованість (ОМС найбільше мотивований на задоволення потреб своїх мешканців), якість послуг (коли і за фронт-офіс, і за бек-офіс відповідає один суб’єкт, чи суб’єкти що перебувають під спільним керівництвом, тож є можливість найефективніше організувати надання послуг); можливість ефективно надавати «швидкі послуги» (за один візит суб’єкта звернення).

Одним з аргументів за політику децентралізації повноважень до компетенції ОМС на рівень територіальних громад виступає і та обставина, що на рівні спроможної громади, як правило, достатньо менше персоналу для виконання однопорядкових функцій. ОМС значно вільніші і гнучкіші у питанні структур і навантаження на персонал, тому можуть використовувати його ефективніше, зокрема, покладаючи на певні підрозділи, персонал більший обсяг повноважень, у

тому числі з різних секторів (груп послуг), перерозподіляючи їх між такими підрозділами та/або персоналом.

При цьому важливо забезпечувати цілісність механізму делегування повноважень, тобто передбачати збереження централізованих державних (публічних) реєстрів, методологічну допомогу з боку держави для ОМС, державний відомчий (фаховий) контроль за виконанням делегованих повноважень. Тобто загальна модель взаємодії уповноваженого ЦОВВ (служби тощо) та органів місцевого самоврядування, правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг як делегованих повноважень має полягати у тому, що ОМС має здійснювати безпосереднє надання послуг. Натомість за ЦОВВ має зберігатися функція адміністрування загальнодержавних (електронних публічних) реєстрів. ЦОВВ в окремих сферах також можуть здійснювати функцію допуску до роботи у реєстрах через інструменти тестування, сертифікації тощо. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги на вчинення тих чи інших реєстраційних дій. За центральним рівнем виконавчої влади залишається також функція вироблення правил (політики, законодавства), що її має здійснювати відповідне міністерство, у сфері спрямування і координації якого перебуває ЦОВВ, відповідальний за реалізацію політики.

Пріоритетну увагу у питанні делегування повноважень потрібно приділити сфері ДРАЦС та адміністративним послугам соціального характеру (АПСХ). Ці дві групи послуг-повноважень мають базовий характер, є затребуваними та масовими. Відтак, доцільно задля забезпечення максимальної територіальної доступності послуг ДРАЦС і АПСХ, делегувати їх від компетенції відповідно Мін’юсту та УСЗН РДА і ПФУ до компетенції ОМС (територіальних громад). Щодо ДРАЦС є доцільною повне делегування, а щодо АПСХ – принаймні факультативне.

Також вагомий потенціал для повної або факультативної децентралізації мають такі групи послуг як реєстрація транспортних засобів, державна реєстрація земельних ділянок, окремі податкові адміністративні послуги, тобто практично усі базові адміністративні послуги.

Важливо при цьому не ототожнювати децентралізацію з приватизацією публічних функцій (а також аутсорсингом і комерціалізацію), усвідомлюючи ризики які несуть «комерційні» інструменти. Навіть при обмеженому використанні цих ідей важливо забезпечувати належне державне регулювання та контроль за дотриманням законодавства, гарантувати доступність послуг, дотримання умов щодо оплати платних адміністративних послуг, розміри яких мають бути встановлені законом.

Децентралізація (делегування) повноважень не є альтернативою чи протидією цифровізації. Це два однаково важливі стратегічні напрямки державної політики у сфері адміністративних послуг, які повинні гармонійно поєднуватися.

Для вітчизняної юридичної науки, зокрема для адміністративного права, залишається важливим завданням дослідження проблематики делегування повноважень від держави органам місцевого самоврядування, у тому числі у контексті децентралізаційної реформи та цифрової трансформації. Окрему увагу в цих дослідженнях треба звертати на типи публічних функцій і повноважень, які доцільно делегувати ОМС, а також на організаційні та правові інструменти забезпечення ефективного виконання делегованих повноважень. Ефективний розподіл публічних завдань, зокрема, розмежування повноважень з надання адміністративних послуг має бути одним із ключових критеріїв правового регулювання відповідних відносин. Це питання належить не лише до організаційних елементів побудови ефективної публічної адміністрації, а й є чинником забезпечення доступності та якості адміністративних послуг, тобто належить до сфери правового регулювання відносин «держава – особа». У фокусі уваги має бути доступність послуг і комфорт для кожного громадянина, незалежно від місця проживання у місті чи сільській місцевості; з цифровими навичками і ресурсами чи без них. Треба зважати на специфіку України, розміри країни, територіальний устрій, демографію, інфраструктуру.

3. У питанні цифровізації публічного адміністрування також можна підсумувати, що попри великі досягнення України у цьому напрямі, є значний потенціал для покращення відповідної державної політики, її вироблення та впровадження, правового регулювання. Це стосується адміністративних послуг, де

потрібне: офіційне стратегічне планування; увага до реальних проблем, а не лише до додаткових «сервісів»; використання усіх інших напрямів політики у сфері послуг, як-от, децентралізація, дерегуляція; неприпустимість цифрової дискримінації чи ігнорування потреб нецифровізованої частини суспільства. Пріоритетом та головним мірилом змін є повага до прав людини, увага до потреб кожного громадянина. Цифровізація є не самоціллю, а інструментом для надання якісних адміністративних послуг, ефективного вирішення справ громадян і суб'єктів господарювання органами публічної адміністрації. На рівні більш конкретних висновків і рекомендацій щодо правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами у контексті цифровізації є наступні.

Цифровізація передусім має бути недискримінаційною. Неправомірним з боку держави є прихований примус до користування електронними послугами. Для нецифровізованої частини суспільства та для осіб, які не можуть чи не бажають з різних причини користуватися електронними послугами має зберігатися офлайнова (фізична) можливість отримати послугу у ЦНАП чи у певного суб'єкта надання адміністративних послуг. Йдеться про повагу до гідності особи.

Цифрова трансформація має відбуватися гармонійно із таким напрямом державної політики і правового регулювання як дерегуляція та адміністративне спрощення. Потрібно збалансовано зважати від яких послуг, від якого регулювання держава може відмовитися взагалі; де можливо спростити саму послугу для особи: не вимагати зайвих документів та інформації, використовувати повідомний (декларативний) характер замість дозвільно-реєстраційного тощо. Водночас такі рішення мають бути збалансованими, захищаючи і публічні інтереси, та права та законні інтереси окремих осіб.

Цифровізація має відбуватися з належним обґрунтуванням правового регулювання загалом, зокрема, і в частині зваженого впровадження нового законодавства, нової термінології.

Цифрова трансформація має бути недискримінаційною у відношенні до приватних осіб і в частині рівного ставлення, вимог при отриманні однакових послуг у електронній та паперовій (фізичній) формі. Треба уникати ситуацій, коли

для отримання послуг в електронній формі достатньо лише певних відомостей (інформації), а для отримання цих же послуг офлайн-каналами вимагається подання особою документів. Особливо це стосується вимагання від особи таких документів, що підтверджують відомості, які є у володінні держави, як-от, витяги (довідки) про відсутність судимості, витяги з РТГ, довідки про РНОКПП, довідки про взяття на облік ВПО, свідоцтва ДРАЦС тощо.

Потрібно дбати про 100% доступність адміністративних послуг усіма можливими каналами, а не лише їх переведення в онлайн. У цьому зв'язку особливо актуальним завданням, напрямком державної політики та правового регулювання є децентралізація повноважень з надання базових адміністративних послуг. Цифровізація не є повною альтернативою децентралізації. Навпаки, цифровізація надає інструментарій, що полегшує і децентралізоване надання послуг.

Цифровізація повинна ґрунтуватися на дотриманні правових стандартів загальної адміністративної процедури, тобто вимог ЗАП. Це стосується належного визначення послуг (справ), які можуть (і відповідно - не можуть) бути переведені повністю або частково в автоматичний режим (у тому числі через потреби забезпечення особі права на участь в адміністративному провадженні), дотримання вимог обґрунтування негативного адміністративного акта та зазначення порядку його оскарження відповідно до ЗАП тощо.

4. У питанні оплати адміністративних послуг можна зробити висновки, що ця проблематика має вкрай актуальне теоретичне і практичне значення для подальшої доктринальної розробки і належного правового врегулювання. Виходячи з поточного стану його опрацювання можна відзначити наступне.

Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) має насамперед компенсаційний характер для відшкодування принаймні частини витрат держави та органів місцевого самоврядування за розгляд і вирішення справи щодо надання адміністративної послуги.

Частина адміністративних послуг мають залишатися безоплатними для суб'єктів звернення, зокрема соціального характеру та у разі, коли ця плата може стати «бар'єром» для суб'єкта звернення. Але за адміністративні послуги, за

загальним правилом, має стягуватися плата в раціональному розмірі. Помірна, як правило, часткова компенсаційність є справедливою, оскільки отримувач індивідуального блага, а не усі платники податків мають сплачувати основну частину витрат на надання такої послуги.

Верхньою межею адміністративного збору має бути середня собівартість витрат на надання послуг певного виду. За загальним правилом, ця діяльність не повинна бути «прибутковою», оскільки органи публічної влади вже утримуються за рахунок податків.

Для вирішення актуальних практичних проблем України необхідно ухвалити закон «Про адміністративний збір» (на основі законопроєкту 4380 від 16.11.2020 р.), у якому треба визначити засади регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг, критерії платності та безоплатності адмінпослуг, підходи до визначення конкретних розмірів оплати адмінпослуг. Частиною цього закону має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за найзатребуваніші («базові») адміністративні послуги. Розміри плати можна визначати або в абсолютних одиницях, або спеціальним мірилом. Ці розміри треба періодично переглядати з метою актуалізації.

Науковцям необхідно надалі глибше досліджувати проблематику оплати адміністративних послуг, щоб чіткіше визначити природу адміністративного збору, оптимальні механізми правового врегулювання на довгострокову перспективу, що забезпечать належну легітимність, раціональність, прозорість відповідних відносин.

Дуже важливо, що ЄС вказав на потребу ухвалення закону про адміністративний збір (збори). Таке рішення потрібне Україні передусім для забезпечення сталості системи надання адміністративних послуг, ефективного функціонування ЦНАП та СНАП, подальшої цифровізації. Помірні і прозорі розміри адміністративних зборів є також кроком для подолання «відомчих» інтересів та корупціогенних ризиків у цій сфері.

Україні варто ухвалити саме системний закон у якому будуть визначені правила у цій сфері та конкретні розміри адміністративних зборів принаймні за

базові групи послуг. Цей підхід до правового регулювання має забезпечувати необхідний рівень прозорості для громадян.

Водночас важливо не допускати дискримінації громадян у питанні отримання адміністративних послуг на основі їх платоспроможності. Також важливо не допускати комерціалізації публічного адміністрування, тобто зберігати його принципову різницю з приватним сектором.

РОЗДІЛ 4
ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ОСНОВА СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

4.1 Баланс прав особи і повноважень адміністративних органів, особливе значення принципів як ключові новели Закону України «Про адміністративну процедуру»

У цьому підрозділі роботи означимо окремі питання загального характеру у становленні інституту загальної адміністративної процедури у зв'язку з прийняттям і впровадженням Закону України «Про адміністративну процедуру», передусім, основні новели правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, зокрема, основні права особи за ЗАП з погляду ідеї людиноцентризму та основні повноваження адміністративних органів за ЗАП (виходячи з принципу ефективності та потреб захисту публічних інтересів); значення принципів ЗАП, у тому числі їх роль у вирішенні колізій та заповненні прогалин. Це достатньо нові питання для адміністративного права, що ще не знаходили предметної уваги та теоретичної і практичної оцінки з погляду вже діючого Закону.

У наступних підрозділах роботи окремо буде проаналізовано іншу пріоритетну проблематику в запровадженні інституту загальної адміністративної процедури, зокрема: теоретичні та практичні виклики встановлення предмету ЗАП, його меж та захисту сфери дії; вплив ЗАП на оновлення окремих інститутів права та актів законодавства, зокрема, на перегляд законодавства про звернення громадян та розвиток інституту адміністративного оскарження; поточний стан та перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства, у тому числі питання узгодження процедурного регулювання у ЗАП та в інституті адміністративної відповідальності, а також формування пропозицій щодо удосконалення окремих положень самого Закону України «Про адміністративну процедуру».

Одним з перших теоретичних значень ЗАП, зокрема для науки адміністративного права, подальшого розвитку цієї галузі права є сам факт законодавчого врегулювання загальної адміністративної процедури, фундаментальне збагачення та оновлення термінологічного апарату галузі адміністративного права тощо. Про питання термінології вже йшлося вище в окремому підрозділі роботи. Тут лише ще раз відзначимо, що це реальна європеїзація та осучаснення вітчизняного адміністративного права.

Проблематика загальної адміністративної процедури залишалася тривалий час недостатньо розробленою у нашій юридичній науці. Не так багато фахівців займалися нею предметно [18; 366]. Варто ще раз відзначити передусім львівського вченого проф. А. М. Школика і його ґрунтовні дослідження у цій царині, особливо монографію 2020 року [421]. У ній йдеться про систематизацію адміністративно-процедурного законодавства загалом, про зарубіжний досвід у цій сфері, про інноваційну кодифікацію та низку інших фундаментальних питань. Дуже цінно, що протягом останніх років активно до розробки цієї проблематики долучилися представники харківської юридичної школи: І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова [54; 55; 56; 59; 60] та ін.

Ухвалення ЗАП суттєво активізувало науковий інтерес до цієї вкрай важливої для адміністративного права теми. Окрім суто теоретичного пошуку постали актуальні практичні потреби з’ясування відповідей на питання, важливі для діяльності адміністративних органів та судового контролю за дотриманням ЗАП. Багато фахівців почали опрацьовувати тематику загальної адміністративної процедури. Окрім вже згаданих науковців, це нині також Н. Є. Хлібороб з аспекту цифровізації і ЗАП [411; 412], О. Р. Шевчук у контексті ЗАП і податкової сфери, Т. О. Карабін з питаннями актів планування та виконання адміністративних актів [115; 116], Р. С. Мельник з проблематикою ознак адміністративних актів [171] та інші вчені. Протягом 2022–2025 років було проведено низку наукових заходів присвячених саме ЗАП та опубліковано відповідні тематичні наукові публікації [21; 34; 35; 29; 91; 104; 142; 191; 327]. Науковий дискурс у цій проблематиці лише набирає обертів.

ЗАП і його новели у першу чергу потрібно розглядати з погляду реалізації та захисту прав особи у відносинах з публічною адміністрацією. Адже одне з його основних призначень – забезпечення права на належне публічне адміністрування. Це регулювання надає умови для прозорої, ефективної та приязної діяльності публічної адміністрації, яка враховуватиме права та законні інтереси приватних осіб. Крім того, закони про адміністративну процедуру є основою для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

ЗАП наповнений ідеєю людиноцентризму. Означимо окремі з його принципів, механізмів та норм, які підтверджують орієнтацію на особу, на реалізацію та захист її прав і законних інтересів [225]:

вже преамбула вказує на людиноцентричний характер ЗАП: «Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ *у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина*» (усі виділення тут і далі. – *В. Т.*);

принцип верховенства права зафіксований у ст. 5, як правило, що «людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Хоча невідомо прикладів, щоб цей принцип був зафіксований в аналогічних законах інших країн. Причиною може бути і те, що це принцип-концепт, що включає інші принципи, які також є в законах цих держав (законність, пропорційність, рівність та ін.);

вимога ч. 5 ст. 6 ЗАП, відповідно до якої «адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, *зобов'язаний за власною ініціативою* протягом розумного строку з дня виявлення порушення *поновити право, свободу чи законний інтерес,* не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому»;

вимога *обґрунтування адміністративного акта*, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи (статті 8 та 72 ЗАП);

принципи добросовісності та розсудливості (ст. 10 ЗАП) як вимоги передусім до адміністративного органу, у тому числі діяти добросовісно, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі;

принцип пропорційності, зокрема, вимога прийняття адміністративного акта «з *дотриманням необхідного балансу* між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. *Негативні наслідки* для особи та публічних інтересів *повинні бути найменшими*» (ч. 2 ст. 11 ЗАП);

принцип *відкритості*, і зокрема, право особи «знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи» (ч. 2 ст. 12 ЗАП);

принцип *своєчасності* і розумного строку, та зокрема, вимога до адміністративного органу вирішувати справу «до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність» (ч. 2 ст. 13);

презумпція правомірності дій та вимог особи (ст. 14 ЗАП), і зокрема дві людиноцентричні норми цієї статті: «1. Дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. 2. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності»;

принцип офіційності, і зокрема, така його складова - обмеження для адміністративного органу «не вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу» (ч. 3 ст. 15 ЗАП);

гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17), і передусім *право особи «бути заслуханою* адміністративним органом, надавши

пояснення та/або заперечення <…> до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи» (ч. 1); а також право «витребовувати та/або *надавати* документи, а також інші *докази*, що стосуються обставин адміністративної справи» (ч. 2).

Варто вкотре нагадати, що більшість цих принципів вже були закріплені як критерії для оцінки адміністративними судами рішень дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у КАСУ (у ст. 2). ЗАП дещо розширив перелік цих принципів, а також розкрив їх.

У ЗАП є багато конкретних механізмів та норм, де простежується створення найкращих умов для реалізації прав особи та захисту цих прав, у тому числі: широкий каталог прав особи, окремо визначений у ст. 28 ЗАП; запровадження категорії «*заінтересованих осіб*» в адміністративній процедурі (ч. 2 ст. 27); можливість так званого «*спрощеного» представництва* за письмовим клопотанням фізичної особи (ч. 5 ст. 31); потреба *завчасного запрошення* особи на окремі процедурні дії (ст. 32); *заборона відмови у прийнятті та реєстрації заяви* особи (ст. 42); вимога *перенаправлення за належністю* заяви, отриманої органом, що не має компетенції у справі (ст. 44); детальне регулювання вимог до (негативного) адміністративного акта (статті 71, 72 та інші); нове правило набрання чинності адміністративним актом з моменту *доведення до відома особи* (ст. 74); детальне регулювання механізму адміністративного оскарження (статті 18 та 78–85) із «стимулами» використання саме цього механізму (а не оскарження до суду), у тому числі норми про *зупинення оскаржуваного адміністративного акта* за клопотанням скаржника (ч. 4 ст. 83), подання скарги через адміністративний орган, що прийняв оскаржуваний адміністративний акт (ч. 2 ст. 82); норма ч. 3 ст. 69, за якою: «якщо судовим рішенням…, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, *повторний розгляд справи не проводиться*»; правило *захисту довіри* особи навіть у ситуації розгляду питання про визнання недійсним протиправного адміністративного акта (частини 3 та 5 ст. 89) та ін.

Це очевидно неповний перелік принципів, механізмів та окремих норм ЗАП, де у центр поставлена особа, її права, гідність. Людиноцентризм проявляється на рівні самої ідеї, філософії ЗАП – не можна приймати рішення щодо особи, тим паче негативне, не залучаючи особу до такого провадження (хоча й цього правила є винятки). У разі прийняття негативного адміністративного акта, треба мотивувати таке рішення (з поваги до особи), вказувати порядок його оскарження, та навіть при примусовому виконанні – поважати гідність особи надаючи попередження та можливість добровільного виконання.

Водночас треба наголосити, що ЗАП – це загалом закон про *баланс* приватних інтересів та публічного інтересу, і в ньому є багато принципів, норм та механізмів, що роблять також й адміністративні органи (тобто публічну адміністрацію) ефективнішими. Про потреби балансу, захист публічного інтересів, загальну ефективність публічної адміністрації фахівці вже також ставлять питання [426; 47]. ЗАП такі можливості надає.

Зокрема, з погляду адміністративного органу (АО), ЗАП надав багато нових повноважень АО та механізмів бути ефективними (і тут цю вимогу та цей принцип розуміємо не лише у вузькому процедурному значенні, як у ст. 14, а як здатність виконувати своє призначення (місію), досягати завдань адміністративного органу, належно захищати публічні інтереси, і при цьому не вживати зайвих дій). Для цього у ЗАП є наступні положення (до речі, частина з них одночасно є на користь особи):

врегулювання принципу законності (ст. 6), зокрема, у частині застосування підзаконних нормативно-правових актів (ч. 2), застосування дискреційних повноважень (ч. 3), самостійного ініціативного поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів особи (ч. 5);

принцип обґрунтованості (ст. 8) як елемент самоконтролю. Адже формуючи мотивувальну частину адміністративного акта, АО перевіряє правомірність прийнятого рішення та переконливість його мотивування;

принцип добросовісності як *вимогу і до особи*, тобто учасника провадження, зокрема припис, що «особа зобов’язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними» (ч. 3 ст. 10);

власне принцип ефективності у розумінні ст. 14 ЗАП як регулювання, яке вказує, що «адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, <…>, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у *простий* та *ефективний* спосіб. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є *достатніми* та необхідними для належного вирішення справи»;

принцип офіційності (ст. 16) що покладає додаткові обов'язки на АО діяти активно, оскільки він «…зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребовувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи». Але це одночасно і відповідні нові повноваження АО;

повноваження АО вимагати від особи перекладу документів, складених не державною мовою (ст. 19);

врегулювання питання вирішення спорів про компетенцію, у тому числі самостійно адміністративними органами «шляхом погодження (прийняття узгодженого рішення)» (частини 5–8 ст. 21);

можливість (точніше – підтвердження такої можливості) уповноваження посадових осіб АО на здійснення адміністративного провадження (ст. 22), що також є інструментом делегування повноваження від керівника / керівництва АО іншим посадовим особам АО, тобто іншому персоналу АО;

врегулювання питання правонаступництва АО (ст. 25);

особлива новела – механізм *адміністративної взаємодопомоги* (ст. 26). Його суть полягає у тому, що адміністративний орган може звернутися за взаємодопомогою до іншого АО з метою вчинення однієї чи декількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження. В умовах великої території країни, «оптимізованої» структури ОВВ, безпекових та інших чинників цей інструмент може бути дуже корисним;

покладання на особу – учасника провадження низки *обов'язків* (див. ч. 2 ст. 28), зокрема, не лише надати адміністративному органу свої контактні дані, але й

своєчасно повідомляти про зміну таких даних; своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення АО із зазначенням причин;

детальне врегулювання питань запрошень, повідомлень, поштових відправлень (ст. 32). Серед іншого дозволено використовувати такі засоби комунікації як «телефон, електронну пошту» (ч. 2). Що дуже важливо – це встановлені *презумпції* коли запрошення, повідомлення вважається отриманим («якщо час отримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, не зафіксовано, воно вважається отриманим особою на п’ятий день з дня відправлення…») (ч. 7);

регулювання строків вирішення справ, де АО надані більші можливості для належного опрацювання справи. Якщо строк складає 10 днів і менше, то обраховується у робочих днях (абз. 2 ч. 1 ст. 33), а також надані повноваження щодо продовження строків вирішення справ ще до п’ятнадцяти календарних днів (ч. 4 ст. 34);

можливості АО діяти ефективно, якщо особа подала заяву з недоліками. У статті 43 урегульовано механізм залишення заяви без руху. У цій ситуації можна не витрачати ресурси на опрацювання дефектної заяви, а є можливість спочатку вимагати від особи усунення недоліків. При цьому перебіг строку для АО продовжується на час залишення заяви без руху;

також цінною є ст. 45, що надає можливості АО бути ефективним і в ситуаціях подання заяв, які не підлягають розгляду (анонімні заяви, повторні заяви тощо). У цьому разі АО не здійснює повноцінного розгляду і вирішення справи, а обмежується процедурним рішенням тощо.

Ефективність проявляється навіть в окремих нормах «технічного» рівня, що регулюють певні процедурі дії, етапи. До прикладу, у ст. 42 («Реєстрація заяви») вказано, що «адміністративний орган … *на вимогу* заявника або його представника видає (надсилає) йому письмове підтвердження реєстрації його заяви…». Тобто, за загальним правилом, можна не витрачати ресурси на такі дії, якщо заявник не вимагає підтвердження.

Важливим є загальний перелік повноважень у ст. 47 («Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення»). Серед них повноваження щодо: витребовування документів; вирішення «питання про необхідність залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі» тощо. Дуже цінно, що ці повноваження застосовуються АО «*за необхідності*».

ЗАП досить детально регулює питання реалізації окремих повноважень. Тут теж є важливі підходи, що ґрунтуються на принципі ефективності. Окрім загального повноваження щодо витребування документів та відомостей АО має гарантований законом строк у 3 робочі дні для отримання таких документів та відомостей (ч. 2 ст. 48). Водночас, керуючись принципами добросовісності, розсудливості, ефективності та ін., АО може у запиті визначити й «інший строк», у тому числі більший або менший.

Прояв ефективності можна встановити і в порядку вирішення клопотань учасників (ст. 50). «*На вимогу* учасника адміністративного провадження рішення про відмову в задоволенні клопотання оформлюється письмово». Тобто на відміну від судових процесів немає обов'язку письмового оформлення усіх рішень за результатами розгляду клопотань. Це можуть бути рішення в усній формі (як і клопотання), проста фіксація як клопотань, так і рішень щодо них. Лише при відмовних рішеннях «на вимогу учасника» є потреба письмового оформлення.

Цінними є повноваження АО у частині доказування. Так, відповідно до ч. 2 ст. 52 АО «визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доводами учасників адміністративного провадження, наданими ними доказами та клопотаннями».

Ще також потребуватиме випробування практикою потенціал ч. 7 ст. 53 ЗАП відповідно до якої «якщо законодавством не визначено докази та/або засоби доказування, якими можуть підтверджуватися обставини справи, адміністративний орган *на власний розсуд* визначає належність, допустимість, достовірність та

достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів». Особливо в умовах воєнного стану, і навіть повоєнного відновлення може бути об'єктивна потреба реагування на певні ситуації, які не будуть «ідеально» регламентовані законодавцем.

Навіть щодо отримання пояснень і зауважень учасників провадження (ст. 54), тобто при реалізації права особи на участь є також спрямування до ефективності. Зокрема, у ч. 3 ст. 54 передбачено, що «пояснення та/або зауваження подаються, *як правило, в письмовій формі*…». Отже, і тут є розуміння законодавцем потреби ефективності. При цьому АО має діяти добросовісно, адже особи мають дуже різну спроможність до комунікації.

Також цікавим елементом у ст. 54 ЗАП є положення ч. 4 щодо можливості особи «надавати пояснення та/або зауваження в режимі *відеоконференції* поза межами приміщення адміністративного органу». Цей підхід є явним проявом ефективності. До того ж, у ЗАП є застереження, що цей режим застосовується «за умови наявності в адміністративного органу відповідної технічної можливості».

Принцип ефективності наявний і в ст. 58 ЗАП («Погодження та висновок»). Сам АО визначає строк для надання погодження або висновку («з визначенням достатнього строку»). Також застосовується *правило мовчазної згоди* (окрім висновків, де спеціальний закон зробив застереження). Цей механізм працює на користь як органу, що отримує погодження чи висновок, так і надає його. З одного боку, лідируючий АО може рухатися без затримки, якщо не отримує відмови у погодженні чи висновку. З іншого боку, АО, що має надати погодження або висновок також може бути більше ефективним, оскільки може «промовчати» (не витрачати час на надання відповіді), якщо вважає, що втручання не потрібне. Водночас, щоб не допустити шкоди публічним інтересам, у разі браку часу на належну відповідь (погодження чи висновок) АО має попередити про потребу більшого часу на опрацювання питання, тобто повідомити про запит щодо продовження строку на надання погодження чи висновку. Хоча ЗАП цього вже не регулює, проте тут окрім ефективності, мають працювати і принципи добросовісності та розсудливості.

На принцип ефективності і ефективну дію АО спрямована й ст. 59 «Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб». У ній є повноваження: вимагати призначення представника заінтересованих осіб, якщо у справі є більше 10 осіб з однаковими інтересами; самостійно призначити представника заінтересованих осіб, якщо вони не визначилися протягом наданого їм часу; вибору засобів комунікації у справі, зокрема, можливість використання медіа тощо.

У кожному з видів провадження (статті 60–63 ЗАП) також можна побачити прояв принципу ефективності.

У статті 60 (невідкладний розгляд та вирішення справи) ефективність полягає у тому, що АО може вирішити справу одразу в присутності особи. Тоді немає потреби вчинення зайвих дій, оформлення зайвих процедурних рішень (як-от, підтвердження реєстрації заяви, рішень щодо можливих клопотань тощо). Водночас АО може не застосовувати цей вид провадження, якщо «невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів». Тобто АО має можливість зважати на різні чинники (чи є інші особи у черзі на прийом тощо) та необхідні умови для розгляду справи і її вирішення.

Стаття 61 «Розгляд і вирішення справи у письмовому адміністративному провадженні» також про ефективність, адже дозоляє АО вирішити справу без залучення особи, якщо у цьому немає потреби.

У такому виді провадження як «розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі» (ст. 62) АО взагалі може покладатися передусім на автоматичну обробку даних. Про виклики цифровізації для адміністративної процедури вже окремо зазначалося в попередніх підрозділах роботи.

Нарешті, навіть у такому найзатратнішому за ресурсами виді провадження як «розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження» (ст. 63 ЗАП) можна бачити ефективність. Взаємодія з особою це насправді теж про ефективність, оскільки без такої взаємодії, без забезпечення права особи на участь є ризик прийняття несправедливого і незаконного рішення

(протиправного адміністративного акта), адже АО може не врахувати важливі для вирішення справи обставини. Тож ця взаємодія дозволяє зібрати необхідні докази, належно розглянути справу, і прийняти правомірний АА. Також ця можливість комунікації з особою дозволяє краще пояснити їй обставини справи і вимоги законодавства, навіть якщо буде врешті прийнято негативний АА. Таким чином особа може відмовитися від його подальшого оскарження.

Є кілька неочевидних проявів ефективності у ст. 63 ЗАП. Абзац другий ч. 1 каже про те, що «право учасника адміністративного провадження бути заслуханим реалізується ним шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень *у спосіб, передбачений цим Законом для подання заяви*». А цей спосіб – це передусім письмова форма. Тобто за словом «заслуханим» не варто розуміти лише особистий прийом і особисте спілкування. Пріоритет надається письмовому наданню пояснень і заперечень. Хоча усне заслуховування має свої переваги в певних ситуаціях, оскільки дозволяє краще зрозуміти особу, пояснити особі позицію АО.

Ще одна важлива норма у ст. 63 – це фактичне попередження про негативні наслідки відмови від участі у провадженні. Абзац другий ч. 1 вказує, що «адміністративний орган інформує учасника адміністративного провадження про можливі *негативні наслідки його неучасті* у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акта». Тож при оскарженні має бути враховано, і навіть відмовлено у задоволенні скарги, якщо особа не використала своєчасно свого права на участь.

Також у цьому виді провадження є один з найвиразніших проявів ефективності – у ч. 2 ст. 63, де законодавець визначив умови, коли заслуховування не потрібне. Серед таких підстав, коли «*прохання заявника є очевидно безпідставним*». Тут закладена достатньо широка дискреція. Але це той випадок, коли додаткова комунікація з особою не змінить вирішення справи, що дозволяє АО керуватися саме принципом ефективності.

Навіть найскладніший підвид цього виду провадження – не просто з заслуховуванням, а з проведенням слухання у справі (статті 66–67) – це теж про

ефективність. Адже АО може зібрати в одному місці усіх учасників (та осіб, що сприяють розгляду справи) і за короткий проміжок часу отримати максимум інформації, розуміння справи, її конфліктності, можливого балансу. В АО тут також є багато дискреції, починаючи від того чи проводити взагалі слухання (попри, на перший погляд, можливу колізійність частин 1 і 2 ст. 66), до питання у якому місці його проводити (теж може вирішувати АО), визначати порядок слухання і т. ін. Публічній адміністрації треба навчитися використовувати ці інструменти.

Ще два процедурні механізми і види процедурних рішень, що також спрямовані на ефективність – це норми про зупинення і закриття провадження. Стаття 64 ЗАП регулює зупинення провадження, і для АО надається можливість не приймати поспішних рішень під тиском строків, якщо бракує доказів, чи інших умов для справедливого і законного вирішення справи. Це питання правонаступництва особи, доказів тощо. При цьому дві частини цієї статті як зобов'язують до зупинення, так і надають дискрецію АО на зупинення провадження. Механізм закриття провадження (ст. 65) як процедурний механізм – це також про ефективність. Адже якщо з різних причин у справі немає потреби приймати адміністративного акта, то провадження буде закрите процедурним рішенням.

Новелою та елементом ефективності є інститут примирення, згаданий у ч. 3 ст. 65. Примирення дозволяє АО, що розглядає скаргу мінімізувати конфліктність ситуації та уникнути подальшого судового оскарження, якщо учасники знайдуть між собою порозуміння (наприклад, заявник-інвестор-забудовник і заінтересовані особи – мешканці сусідніх будинків, які були проти будівництва). ЗАП дає можливість вирішити цю справу у менш конфліктний спосіб.

Оцінюючи центральний елемент адміністративної процедури – адміністративний акт (АА) і регулювання щодо нього у ЗАП можна побачити велику кількість проявів принципу ефективності.

Загальна вимога до прийняття АА у письмовій формі – це про оптимальну юридичну визначеність. Але повноваження АО у визначених законом випадках, «у тому числі з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці», приймати усні АА – це про ефективність. В Україні ця

можливість недооцінена, хоча усні АА заощаджують публічні ресурси. ЗАП передбачив усні АА, але також встановив, що вони мають бути оформлені письмово на вимогу особи протягом 5 робочих днів. Такий підхід покликаний не блокувати роботу АО і не перешкоджати виконанню першочергових функцій.

Попри детальне регулювання вимог до форми і змісту АА варто зробити ще кілька акцентів. Ефективність проявляється у тому, що складніші вимоги до змісту АА стосуються саме негативних АА, хоча це буквально не сказано так очевидно у ЗАП. Розсудливість і ч. 2 ст. 3 ЗАП спрямовують до такого тлумачення. Врешті окремі вимоги, як-от щодо зазначення порядку оскарження (абз. 6 ч. 1 ст. 71) чи мотивування (ст. 72) також дають підстави для такого тлумачення.

Зокрема, друге речення абзацу шостого ч. 1 ст. 71 вказує, що «в адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов)». Такий підхід є цілком розсудливим, адже немає потреби вказувати про порядок оскарження в АА, який є позитивним для особи (усіх осіб).

Аналогічно і щодо мотивування. Вимога мотивування стосується також негативних АА. Про це можна зробити висновок з прямої норми про принцип обґрунтованості. Друге речення ч. 3 ст. 8 вказує, що «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону». Також ч. 6 ст. 72 каже, що «мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо: 1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб; 2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства». Тобто і тут законодавець дає можливість АО працювати ефективно, не витрачаючи ресурсів на письмовий виклад мотивів позитивного АА. При цьому нагадаємо, що негативним

також є АА, який може бути позитивним для однієї особи (осіб), але негативним для іншої особи (інших осіб). Тоді мотивування потрібне.

Принцип ефективності є і в нормі ч. 3 ст. 72, за якою «адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним чином». Тож АО може не переносити в АА інформацію, яка вже зафіксована і доведена до відома особи належним чином.

Крім того, ефективність проявляється у тому, що на підставі ст. 73 АО має можливість для виправлення описок і помилок в АА (граматичні, стилістичні, арифметичні помилки).

Щодо правил набрання чинності АА та доведення АА до відома особи, то ефективність має місце тут, зокрема, у широкому наборі способів доведення АА до відома особи (ст. 75). Якщо (спеціальний) закон не регулює конкретний спосіб, то у АО є дискреція вибору такого способу. Також корисною є норма, за якою «адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний веб-сайт адміністративного органу та/або шляхом публікації у друкованих медіа із зазначенням суті рішення» (ч. 2 ст. 75).

У цьому правовому регулюванні є низка інших дієвих норм, як-от, можливість направлення АА за зареєстрованим місцем проживання фізичної особи, місцезнаходженням юридичної особи (друге речення абз. 1 ч. 3 ст. 75). Тут працюють *презумпції* як і для запрошень та повідомлень. Зокрема, в абз. 2 ч. 4 ст. 75 є норма: «якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв’язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт *вважається доведеним до відома особи* на п’ятий календарний день з дня його надсилання <…>». Ця презумція дуже важлива для ефективності у справах, де особи уникають отримання адміністративного акта.

Особливий вид доведення АА до відома особа – публічне оголошення також є цінним для ефективності публічного адміністрування. Зокрема, ч. 6 ст. 75 передбачає, що «*публічне оголошення адміністративного акта* здійснюється у разі: 1) якщо адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи встановити неможливо; 2) якщо інша форма повідомлення, передбачена цим Законом, є неможливою…». Це цінні для практики норми, наприклад, для демонтажу незаконних рекламних конструкцій (коли власник невідомий) тощо.

Низка проявів принципу ефективності та підвищення довіри до публічної адміністрації є і в інституті адміністративного оскарження. Зокрема, це стосується надання можливості АО виправити свою помилку, якщо над ним немає належної адміністративної інстанції вищого рівня. У такому разі АО може переглянути справу (розглянути скаргу), за умови утворення комісії з розгляду скарг (ч. 3 ст. 79).

Також принцип ефективності проявляється у підході до розгляду скарг на процедурні рішення і дії. За ЗАП переважно такі скарги не розглядаються до остаточного вирішення справи, тобто прийняття АА (див. частини 3 і 4 ст. 78). Це дозволяє АО не відволікатися на спроби недобросовісного гальмування провадження.

Два останні розділи ЗАП, з найбільш новаційним регулюванням – теж передусім про ефективність. Вони надають суттєві додаткові повноваження АО. Зокрема, врегулювання питання відкликання або визнання недійсним адміністративного акта (статті 86–91) – це механізми, які дозволяють АО припиняти дію «своїх» АА. Переоцінити це регулювання неможливо, адже раніше навіть у ситуації явної протиправності адміністративного акта АО не завжди мали повноваження для відновлення законності. Тож тут ЗАП надає загальний підхід для усіх АО. Цінність цього регулювання полягає саме у тому, що є підстави для початку відповідної процедури, детальний механізм застосування відповідних повноважень. При цьому нагадаємо, що ці повноваження не можуть застосовуватися довільно. ЗАП врегульовує процедуру, щоб права та законні інтереси особи також були захищені.

Ще одну велику групу нових повноважень АО отримали у блоці принципово нового регулювання – про *примусове виконання* адміністративного акта (статті 92–100). Воно надає механізм для забезпечення ефективності публічного адміністрування завдяки новим повноваженням АО застосовувати заходи впливу для примусового виконання АА. Це вагомо посилює адміністративні органи, оскільки адміністративні акти як основна правова форма (інструмент) публічного адміністрування повинні не лише прийматися, але й виконуватися. ЗАП надає АО можливість примусового виконання адміністративних актів без залучення суду. Серед заходів впливу, які можуть застосовувати адміністративні органи: виконання дій за рахунок зобов'язаної особи, грошове стягнення, безпосередній вплив.

В окремих секторах, як-от містобудування тощо, ще потрібні зміни у спеціальне законодавство, щоб уможливити ці механізми ЗАП (адже там і досі потрібне судове втручання). Водночас у абсолютній більшості секторів публічного адміністрування цей новий набір повноважень АО вже має можливість працювати. Як і в цілому у ЗАП, у цьому підрозділі повноваження збалансовані з правами та гарантіями особи. По-перше, примусовому виконанню підлягає лише адміністративний акт, який вже набув чинності. По-друге, особі, за умови належного дотримання ЗАП, надавалася можливість участі у провадженні при прийнятті цього АА, право на адміністративне та судове оскарження. І навіть на стадії примусового виконання обов'язковим є попередження про застосування заходів впливу, надання можливості для добровільного виконання, можливість оскарження застосування заходів впливу.

Отже, цей огляд ЗАП з двох «сторін», зокрема, з точки зору переваг для приватної особи, і з точки зору ефективності адміністративних органів (тобто нових повноважень, які отримала публічна адміністрація, у тому числі для захисту публічних інтересів [387]) переконливо показує, що цей законодавчий акт є дуже збалансованим.

У 100 статтях ЗАП є ще надзвичайно велика кількість новел, що відкривають нові можливості для практики, нові потреби і перспективи для науки адміністративного права.

Важливо наголосити на ще одній специфіці ЗАП. Унікальність цього Закону полягає в тому, що у ньому особлива та системна увага та значення належить принципам. Це не лише загальний перелік-каталог у ч. 1 ст. 4, але й детальне розкриття цих принципів (за винятком одного) в окремих статтях.

Зокрема, у ч. 1 ст. 4 принципами адміністративної процедури визначені: 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* (курсивом виділені принципи яких немає у ч. 2 ст. 2 КАСУ. – *В. Т.).*

Важливість принципів адміністративної процедури неможливо переоцінити. Їх призначення і вага встановлена законодавцем у низці положень ЗАП. Зокрема, у ч. 2 ст. 3 ЗАП визначено, що «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі *особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом*» (виділення. – *В. Т.*). Це означає, що принципи ЗАП є певним системоутворюючим фундаментом та каркасом для усього адміністративно-процедурного законодавства (включаючи різноманітні комплексні галузі законодавства адміністративно-правової групи та їх процедурне регулювання). Усе спеціальне (секторальне) законодавство має оцінюватися на відповідність принципам ЗАП, а у разі невідповідності – є підстави також для відповідної судової оцінки з боку адміністративної юстиції.

Принципи стосуються не лише справ, які вирішуються шляхом прийняття адміністративних актів. В іншій нормі – у ч. 2 ст. 4 ЗАП вказано, що «принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на *адміністративну діяльність* адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів». Тобто за межами цих принципів не залишається жодної

діяльності адміністративних органів, незалежно від використовуваних правових форм (інструментів) і результатів.

На особливу вагу цих принципів вказує і п. 3 Прикінцевих і перехідних положень ЗАП, відповідно до якого «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони *застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону*». Тож принципи є основним мірилом для оцінки правомірності діяльності адміністративних органів, навіть у разі, якщо спеціальний закон вступатиме у конфлікт із ЗАП. Цей підхід розробників ЗАП та законодавця був обраний досить обґрунтовано. Принципи є тим рівнем правового регулювання, що вже переважно відомий практиці з 2005 року [125] і може виконувати роль фундаменту, а також роль інструменту вирішення колізій та заповнення прогалин. Одним із аргументів для цього підходу було саме те, що адміністративні суди вже мали у своєму розпорядженні ці критерії судової перевірки, тож їх розуміння та практика можуть та повинні розвиватися надалі. Очевидно, що ці критерії судової перевірки були і є вимогами не лише до суду, а й до «суб'єктів владних повноважень» (у термінології КАСУ), до яких належать і адміністративні органи.

У ЗАП є й інші правила, які підкреслюють вагу принципів. Зокрема, у ч. 2 ст. 85 є вимоги до суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку (що врешті теж може стати наступним предметом і судового оскарження). За цією нормою «суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, *істотного порушення процедури* (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта». «Істотним порушенням процедури», на наш погляд, є саме порушення рівня принципів, зокрема тих, що спрямовані на захист прав, свобод та законних інтересів особи. У частині 4 ст. 85 ЗАП є аргумент на підтвердження цієї позиції. За цією нормою «у разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується». Тобто є прямий зв'язок з принципом обґрунтованості (відповідно до ч. 3 ст. 8 «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу

чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону»).

Ще одна підстава для надання такої високої ваги принципам ЗАП є у ст. 87, де у ч. 2 визначені підстави протиправності адміністративного акта, і в пункті 4 прямо вказано: «не відповідає принципам адміністративної процедури».

Принципи ЗАП також є (мають бути) орієнтиром у нормотворенні і звернені й до законодавця, який при врегулюванні окремих суспільних відносин адміністративно-правового характеру, зокрема справ, що стосуються віднисин публічної адміністрації з приватними особами, повинен виходити із загальних засад адміністративної процедури. Адже їх неврахування означатиме збережений чи закладений конфлікт із ЗАП на підставі норми ч. 2 ст. 3. Це також означає, що навіть у разі обґрунтованої потреби в окремих спеціальних секторах публічного адміністрування чи категоріях справ відійти від певних принципів чи зробити певні застереження (особливості) їх застосування – спочатку відповідні зміни повинні бути зроблені у самому ЗАП, у його статтях присвячених принципам.

Частина принципів адміністративної процедури має конституційну основу. Так, з положень Конституції України [72] походять принципи: верховенства права (ст. 8), законності (статті 6, 19, 92, 120), рівності учасників адміністративного провадження перед законом (ст. 24), гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 55).

Окремі принципи адміністративної процедури, закладені в ЗАП, мали джерелом акти м’якого права Ради Європи, починаючи від Резолюції щодо захисту особи відносно актів адміністративних органів [434; 305] та інших актів РЄ [307; 309; 310]. «Зокрема, це стосується принципів гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, пропорційності (включно з застосуванням повноваження з належною метою), гарантування ефективних засобів правового захисту» [186, с. 50].

ЗАП значною мірою відобразив принципи-критерії КАСУ з ч. 2 ст. 2. Тобто ці принципи були структуровані і їх назви відтворені у ЗАП дуже подібно (хоча й не

абсолютно, адже з’явилося ще більше розуміння цих відносин та потреб у їх врегулюванні, що додало і нові принципи), щоб обидва законодавчі акти були максимально гармонізовані між собою. При цьому є кілька нових принципів, зокрема, верховенства права, відкритості, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування ефективних засобів правового захисту.

Окремі з принципів ЗАП є виразно процедурними. Насамперед на них ґрунтується загальна адміністративна процедура як така. На наш погляд, це, передусім, *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, обґрунтованість* (які були зафіксовані і в КАСУ), а також *офіційність, відкритість*. Процедурним, але більш «технічним» можна вважати принцип «своєчасності та розумного строку». Хоча, звісно, і він (особливо якщо звертатися до ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС, де вказано про право особи на вирішення справи протягом розумного строку), і інші принципи мають дуже важливе значення. Водночас означені вище принципи будуть найчастіше застосовні в практиці для справедливого і неупередженого розгляду та вирішення справи.

Наскрізною ідеєю ЗАП є філософія, що не може бути вирішено справу щодо особи, прийнято адміністративний акт (зокрема, негативний), без забезпечення права такої особи на участь в адміністративному провадженні (права бути вислуханою, подавати докази).

Водночас, певним балансом і підсиленням АО для справедливого, об’єктивного вирішення справи є принцип офіційності. Його не було в КАСУ у ч. 2 ст. 2. Але це принцип подвійного характеру. З одного боку, вимога до АО діяти активно, щоб з’ясувати усі необхідні обставини справи. АО є лідером провадження і повинен вживати усіх необхідних дій для вирішення справи, розпочатої як власною ініціативою, так і за заявою особи. З іншого боку, це принцип, що захищає особу в сучасних умовах, коли багато відомостей вже є у володінні держави. У цьому разі, згідно з принципом офіційності, на особу не повинен перекладатися тягар отримання документів та відомостей, які вже є у володінні держави (ч. 3 ст. 16 ЗАП), а саме адміністративні органи повинні збирати такі необхідні відомості і

документи. До речі, можна відзначити, що у судовій практиці саме завдяки принципу офіційності із ЗАП вже приділяється особлива увага та надається відповідний захист приватним особам (див, наприклад, судові рішення [88; 89]).

Також особливим процедурним змістом наповнений принцип відкритості. Адже виходячи з європейських стандартів загальної адміністративної процедури – відкритість це передусім про доступ особи (учасників адміністративного провадження) до матеріалів справи. Особа повинна мати доступ до справи у тому ж обсязі, що й АО, який вирішує справу (винятки стосуються інформації з обмеженим доступом). Також його важливою частиною є належне доведення самого адміністративного акта до відома особи.

Повторимося, що усі інші принципи є теж дуже важливими. Новим для вітчизняного правового регулювання є принцип ефективності. Вже багато його згадували вище, описуючи нові можливості, які отримали АО за ЗАП, хоча свідомо вживали його навіть у більш широкому значенні. Водночас є і суто процедурний зміст цього принципу (див.: ст. 14). У адміністративній процедурі не повинно бути надмірного формалізму, натомість має залишатися необхідний рівень простоти. Ефективність також дозволяє АО обмежуватися тим обсягом доказування і фіксації процедурних дій і рішень, що є достатніми.

Заслуговує окремої уваги і принцип гарантування ефективних засобів правового захисту. Особі вважливо надати ефективний, оперативний та результативний захист. Зокрема, доцільно забезпечити можливість перегляду адміністративного акта не лише в судовому поряду, але й адміністративному, тобто в межах самої публічної адміністрації (хоча це не завжди можливо, у силу інституційної організації певних АО, і якщо сам АО не вважатиме за доцільне утворення відповідної комісії з розгляду скарг). Також вважливим елементом цього принципу є суто процедурний аспект – чітке зазначення способів, строків і порядку оскарження негативного адміністративного акта.

Презумпцію правомірності дій та вимог особи важливо згадати й тому, що цей принцип-презумпцію було інтегровано у проект ЗАП (тоді – АПК) ще

В. Б. Авер'яновим. На останніх етапах ухвалення ЗАП цей принцип-презумпцію було доповнено також частиною 2 з правилами вирішення колізій на користь особи.

Дуже цінно, «що у ЗАП принципи адміністративної процедури подані не лише на рівні загального переліку, але й детально розкриваються в окремих статтях (статті 5–18 ЗАП) та в інших його положеннях» [186, с. 52]. Хоча треба завжди враховувати, що законодавче визначення будь якого принципу теж є обмеженим.

Додатково варто підкреслити логіку ч. 2 ст. 4 ЗАП. «Предметом регулювання ЗАП насамперед є відносини, що спрямовані на прийняття адміністративних актів. Водночас є певні види діяльності публічної адміністрації, які не завжди мають результатом правову форму адміністративного акта. Насамперед, це «реальні акти/дії» (про це зазначалося у підрозділі 2.3 цієї роботи). Також цю норму (ч. 2 ст 4 ЗАП) можна застосовувати до відносин пов'язаних з укладанням адміністративних договорів» [186, с. 53], доки ця правова форма публічного адміністрування прямо не згадана у ЗАП тощо.

Особлива цінність принципів ЗАП полягає ще у тому, що вони є загальним інструментом вирішення колізій та заповнення прогалин у законодавстві, зокрема, процедурному. У ЗАП для цього є дві ключові норми. Вже цитувалася ч. 2 ст. 3 ЗАП за якою: «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі *особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури*, визначеним цим Законом» (тобто ЗАП). І схожа норма викладена у п. 3 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП: «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються *в частині, що не суперечить принципам цього Закону*».

Звідси можна зробити такі висновки, що: встановлено вимогу «приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП» (це вказує на засадничий характер ЗАП); встановлено пріоритет принципів ЗАП. Завдяки цим нормам публічній адміністрації необхідно завжди дотримуватися більшості вимог ЗАП, адже вони або прямо зафіксовані у визначенні принципів, або є нормами-механізмами реалізації принципів.

Пріоритет принципів ЗАП був обраний не випадково. Як вже теж зазначалося частина цих принципів з 2005 року була закріплена у КАСУ. Це стало однією з причин чому був обраний такий еволюційний інструмент м'якого впровадження ЗАП. Тут можна провести певну аналогію і з творенням політики в Раді Європи та ЄС, коли викладаються не деталізовані норми, а основні ідеї, принципи. Схожий підхід застосовує і Програма SIGMA, коли методологія оцінювання системи публічного адміністрування країни-кандидата на членство в ЄС здійснюється на підставі відповідних принципів [447].

Отже, повертаючись до питання потенційних суттєвих колізій спеціального законодавства із ЗАП, а також найбільш очевидних прогалини спеціального законодавства порівняно із ЗАП, можна спрогнозувати низку недоліків спеціальних законів і потребу їх вирішення саме на підставі прямого застосування принципів ЗАП.

У разі відсутності у спеціальному законі вимоги обґрунтування негативного адміністративного акта має застосовуватися ЗАП і принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП). Тут йдеться про прогалину. Відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов'язковою, є автоматичною підставою для скасування акта у разі його оскарження (ч. 5 ст. 72 і ч. 3 ст. 85 ЗАП). Нагадаємо, що принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП) і його найважливіша частина означає, що «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам ЗАП».

У разі такої вади спеціального закону, як відсутність вимоги зазначати порядок оскарження негативного АА теж має субсидіарно застосовуватися ЗАП (ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»). Згідно з цим принципом особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. Цей принцип

реалізований і в інших нормах ЗАП, зокрема, у вимогах до адміністративного акта (абз. 6 ч. 1 ст. 71).

У випадку «гірших» правил набуття чинності адміністративним актом, як-от до моменту його доведення до відома особи (наприклад, одразу з моменту прийняття акта тощо) теж має застосовуватися ЗАП. До таких колізій має застосовуватися два принципи адміністративної процедури: «Відкритість» (ст. 12) і «Гарантування ефективних засобів правового захисту» (ст. 18). У цій частині принцип відкритості (ч. 1 ст. 12 ЗАП) полягає в тому, що адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям і виконанням адміністративного акта стосовно неї. Про гарантування ефективних засобів правового захисту вже було зазначено вище. Очевидно, що без доведення акта до відома особи цей принцип теж не буде дотримано. На підтвердження цього зв'язку у ЗАП є норма ч. 5 ст. 75, за якою недоведення АО адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

У продовження можливих колізій чи прогалин з принципом відкритості можна навести ще одну ймовірну проблему – ризик порушення права особи на доступ до матеріалів справи. Тут також має напряму застосовуватися ЗАП, оскільки йдеться про принцип відкритості (ст. 12), і його найважливіша частина якраз полягає у тому, що учасник провадження має право на ознайомлення з матеріалами справи. Механізм реалізації цього принципу у цій частині розкритий у ст. 51 ЗАП («Доступ до матеріалів справи»). Важливо, що він не передбачає жодних умов сплати коштів за доступ до матеріалів справи. Також варто пам'ятати, що таке право має не лише адресат адміністративного акта, але й інші учасники адміністративного провадження, у тому числі заінтересовані особи.

Складнішою є ситуація з двома іншими типами колізій. Вони зумовлені «типовими» підставами для відмови у наданні адміністративних послуг, точніше – відмовами у позитивному задоволенні заяви особи. Зокрема, йдеться про відмову у

задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів; та/або відмову у задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей.

У такому разі теж має застосовуватися ЗАП, адже йдеться про принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17) і про принцип офіційності (ст. 16). У випадку, якщо у справі не вистачає документів, які має подати саме особа – має застосовуватися ЗАП і не надаватися «швидка» формальна відмова, а особі повинна забезпечуватися можливість додати такі документи. Це теж елемент права особи на участь, бути заслуханою, починаючи від механізму залишення заяви без руху, до інших форм взаємодії у справі.

Принцип офіційності (ст. 16) є так само фундаментальним для адміністративної процедури. Тож «недостовірні відомості» можуть потребувати перевірки, адже вони можуть бути зумовлені як необережною помилкою особи, так і розбіжностями у відомостях, якими володіє держава і особа. Наприклад, такі розбіжності часто мають місце в написанні адреси місця проживання особи, по-батькові (у різних документах) тощо. Саме АО може і має встановити характер і причину цієї «недостовірності», а не повинен формально відмовляти заявнику. Додаткова комунікація (право на участь / право бути вислуханою) і активна роль адміністративного органу можуть змінити результат для особи з негативного на позитивний.

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

З цим типом колізій можна прогнозувати спори. Адже в українському законодавстві є багато норм-переліків документів і відомостей, які мають надаватися заявниками (суб'єктами звернення). Проте часто це відомості, які вже є в

публічних електронних реєстрах або можуть бути отримані в порядку міжвідомчої взаємодії. Громадяни і бізнес будуть покладатися на принцип офіційності та відмовлятися подавати такі документи або відомості, що охоплені ст. 16 ЗАП. Важливо, щоб витребування цих відомостей почали забезпечувати адміністративні органи на підставі ЗАП, а не вимагали «за інерцією» від особи. Багато залежатиме і від адміністративних судів, які повинні стати на захист особи відповідно до принципу офіційності [88; 89]. Сучасні цифрові технології суттєво полегшують дотримання цього принципу.

Ймовірно, складною для безпосереднього застосування ЗАП, принаймні у перші роки дії, буде ситуація із відсутністю обов'язку щодо залучення «заінтересованих осіб» у спеціальному законодавстві. У відповідних випадках також має напряму застосовуватися ЗАП, оскільки йдеться про гарантування права особи на участь у адміністративному провадженні (ст. 17). АО повинні включатися в нову філософію публічного адміністрування і ЗАП тут має застосовуватися субсидіарно. І також дуже важливою буде контрольна роль судів.

Але при вирішенні питання колізій у законодавстві треба буде звернутися й до інших нормативних актів. Зокрема, на проблематику колізій матиме суттєвий вплив Закон України «Про правотворчу діяльність» (ухвалено 24 серпня 2024 року, вважається чинним, але вводиться у дію через 12 місяців після закінчення воєнного стану) [282], адже в ньому пропонується низка норм для розв'язання колізій. З однією з цих норм важко погодитися. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 66 цього Закону «у разі виявлення колізії між кодексом і первинним законом пріоритет у застосуванні має норма права, що міститься у кодексі…». Цей підхід можна поширювати хіба що на відносини, які виникнуть після вступу в дію цього Закону № 3354-IX, який надає вищої юридичної сили кодексам над іншими законами, адже такого загального правила в Україні не було, і усі законодавчі акти парламентом приймалися без такого підходу. Крім того, треба зважати, що в Україні досі діє низка кодексів первинно ухвалених ще до 1991 року (КЗпП, Житловий кодекс, КУпАП тощо). Тож надавати пріоритет нормативним актам тієї доби було б досить сумнівним рішенням.

На завершення розгляду питання про принципи ЗАП, їх значення, останнє застереження стосуватиметься правил оцінки процедурних порушень. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 85 ЗАП «суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, *істотного порушення процедури* (включаючи компетенцію) …». Також є така окрема підстава для визнання АА протиправним як невідповідність принципам адміністративної процедури (п. 4 ч. 2 ст. 87 ЗАП). І для визначення ваги процедурних порушень у ч. 3 ст. 87 вказано, що «порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно *не вплинуло і не могло вплинути* на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта».

Тобто у цих трьох нормах є певне зважування і послідовність оцінки процедурних порушень: а) якщо вони несуттєві, то це не матиме наслідків для адміністративного акта (ЗАП застерігає від надмірного формалізму); б) якщо вони вплинули чи могли вплинути на правомірність вирішення справи, а також якщо йдеться про порушення рівня принципів, то це вже підстави для оцінки адміністративного акта як протиправного. Цей аналіз вкотре дозволяє робити висновок, що принципи ЗАП є надзвичайно важливими для адміністративної та судової практики (тим паче ч. 2 ст. 2 КАСУ також залишається чинною), і при порушенні процедури треба обов'язково перевіряти чи відповідні норми та механізми є принципового характеру.

Окремим практично цінним та важливим для подальшого поглибленого наукового аналізу питанням є опрацювання підходів до ситуацій конкуренції принципів, коли із кількох принципів треба віддати перевагу одному чи групі принципів над іншим (іншими) принципами.

Підсумовуючи викладене у цьому підрозділі роботи, варто наголосити, що, з одного боку, ЗАП надає вагомі права та гарантії приватним особам у відносинах з адміністративними органами. У цій частині явно вирізняються ключові принципи саме процедурного характеру, спрямовані на захист прав особи, включаючи: гарантування права на участь в адміністративному провадженні, відкритість,

обґрунтованість, офіційність. ЗАП наповнений повагою до людини, до її гідності, до інших прав, адже його філософією є підхід, за яким не можна вирішувати справу особи, і зокрема, приймати негативне рішення щодо особи без участі такої особи.

Інша центральна ідея ЗАП полягає в орієнтації на позитивний результат вирішення справи, навіть якщо для цього адміністративному органу треба вживати додаткові дії (замість прийняття швидкого, але негативного рішення). Навіть узагальнений перелік норм «на користь особи» показує повагу до людини у цьому Законі, включно з презумпцією правомірності дій та вимог особи, вирішенням колізій на користь особи, правилом захисту довіри у механізмі визнання протиправного адміністративного акта недійсним та ін.

З іншого боку, ЗАП є збалансованим законом, що захищає також публічний інтерес, дозволяє знаходити необхідну рівновагу між інтересами окремої приватної особи і публічними інтересами. ЗАП загалом надає публічній адміністрації інструменти, щоб діяти ефективно. На це спрямовані і принцип офіційності (з новими повноваженнями адміністративних органів), принцип добросовісності як вимога до особи, власне принцип ефективності (що за певних умов та обставин обмежує навіть право особи на участь) та ін. Ці принципи також втілені наскрізно у багатьох механізмах і нормах ЗАП, зокрема: у відповідних презумпціях при доведенні адміністративного акта до відома особи; у механізмі адміністративної взаємодопомоги; у нових повноваженнях для примусового виконання адміністративного акта; в механізмах дострокового припинення дії адміністративного акта тощо.

Отже, загальна адміністративна процедура надає можливості гармонійно реалізувати права особи у відносинах з публічною адміністрацією, захищати особу від можливого свавілля адміністративних органів, тобто гарантує право на належне адміністрування, і при цьому також надає вагомі повноваження адміністративним органам для захисту публічного інтересу і законності.

Треба наголосити на особливій ролі принципів ЗАП. Ці принципи є фундаментом та каркасом усієї адміністративної процедури, усієї діяльності публічної адміністрації. Принципи є інструментом заповнення прогалин та

вирішення колізій. Принципи дозволяють оцінювати правомірність або протиправність адміністративного акта при його оскарженні чи потребі відновити законність завдяки механізму визнання протиправного адміністративного акта недійсним. Принципи впливають на оцінку ваги процедурних порушень.

Публічним службовцям, суддям важливо добре знати, розуміти і застосовувати принципи ЗАП. Необхідно усвідомлювати їх практичну цінність, бачити механізми реалізації у ЗАП, зв'язки з конкретними нормами. Особливо цінними є принципи гарантування права на участь, офіційності, обґрунтованості, відкритості.

4.2 Визначення предмету регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру» і його меж, захист сфери дії як важливі доктринальні і практичні завдання

У впровадженні інституту загальної адміністративної процедури одним із ключових викликів для адміністративно-правової науки та практики було і завжди залишатиметься чітке встановлення предмету регулювання ЗАП, визначення сфери його дії, а також саме збереження сфери дії ЗАП.

ЗАП за призначенням є законом, що має регулювати питання загальної адміністративної процедури. Він набув чинності у час, коли в Україні вже є сотні законів, які стосуються діяльності органів виконавчої влади та ОМС з вирішення індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб. Тому потрібна визначеність до яких відносин застосовується ЗАП і як саме, а до яких – ні. Це не лише питання взаємодії зі спеціальним (тематичним) законодавством, але й окреслення меж публічного адміністрування, умова дотримання законності у діяльності публічної адміністрації, а також встановлення виду судового контролю за цією сферою.

Для визначення предмету регулювання ЗАП треба виходити від норм ЗАП і його ключових конструкцій. Як вже зазначалося, предмет ЗАП визначається за допомогою ключових категорій: «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», а також вагоме значення має термін

«адміністративна справа». Відповідно потрібно надати обґрунтовані відповіді на питання про розуміння цих категорій ЗАП, що є завданням насамперед для науки, оскільки нормативні визначення залишають простір у доктринальному тлумаченні, а також мають відкриті питання. Окремі винятки з предмету ЗАП теж потребують пояснення.

Потрібно забезпечити системний науковий аналіз та тлумачення названих вище категорій, а також провести вироблення критеріїв для віднесення чи невіднесення певних відносин до предмету регулювання ЗАП, особливо тих, що стосуються нестатутних (функціональних) адміністративних органів. Важливими при цьому є питання розмежування зовнішньої і внутрішньої діяльності публічної адміністрації; питання діяльності бюджетних публічних установ і доступу до їх послуг; розуміння категорій «публічних завдань», «суб'єктивного публічного права», та врешті - розуміння динамічної ролі держави, завдань і функцій публічної адміністрації

Ці питання після ухвалення ЗАП постали у фокусі фахівців-адміністративістів. Серед останніх актуальних робіт можна звернути увагу на окремі власні праці [373; 402; 375; 407], а також відзначити дослідження І. В. Бойко [58], А. М. Школика [423] та інших фахівців.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗАП «цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття <…> адміністративних актів». Як вже зазначалося у підрозділі 2.3 цієї роботи, таким чином у ч. 1 визначений і основний суб'єктний склад таких відносин (з боку держави – насамперед за функціональною характеристикою – ті, хто здійснюють функції публічної адміністрації), і їх формальна спрямованість (на прийняття адміністративного акта).

Ще однією категорією, що дозволяє встановити предмет ЗАП є «адміністративний орган», хоча цього терміну і не згадано у ст. 1. У статті

присвяченій визначенню термінів його визначено як «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» (п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Цей термін вже досить докладно проаналізований у підрозділі 2.3 роботи, тож нагадаємо тільки ключові висновки.

Прикметник «адміністративний» покликаний вказати, що йдеться про «адміністрацію», тобто владу виконавчу, а не законодавчу і не судову. До таких органів віднесені насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, адже саме вони виконують більшість функцій публічної адміністрації. Адміністративний орган – це саме функціональна категорія. Тобто з одного боку, не завжди ОВВ чи ОМС є адміністративними органами. Це залежить від конкретних повноважень/функцій, які реалізують такі органи. Зокрема, коли ОВВ і ОМС вирішують справи конкретних громадян чи суб'єктів господарювання з приводу надання певного дозволу, виділення земельної ділянки у користування тощо, то вони є адміністративними органами. Щодо «інших суб'єктів» (які не є «органами влади» у статутному значенні), то це і органи професійного самоврядування у вільних/регульованих професіях; й інші суб'єкти, що на підставі законодавства вирішують питання/справи про публічні права і обов'язки приватних осіб (як-от, вже раніше згаданий приклад – директор комунальної школи у питанні зарахування дитини у таку школу); й інші суб'єкти (у тому числі підприємства незалежно від форми власності та навіть ФОП), які отримали певні повноваження публічної адміністрації на підставі закону та відповідного допуску до виконання таких повноважень. Рішення цих суб'єктів мають ухвалюватися за правилами ЗАП, оформлятися і доводитися до відома особи за ЗАП як адміністративні акти. Оскарження також має здійснюватися за правилами ЗАП та/або КАСУ. Адже тут йдеться не про приватноправові відносини рівних суб'єктів, а саме про публічно-правові відносини.

Окремо у підрозділі 2.3 цієї дисертаційної роботи згадувалося про відносини, які теж можуть потенційно підпадати під ЗАП – це відносини щодо доступу до

комунальних послуг («економічних послуг загального інтересу»), на яких звертають увагу європейські інституції [328] (постачання електрики, води, централізоване теплопостачання тощо). Існують обґрунтовані підстави вважати, що у цій сфері публічно-правовий характер носять не лише відносини між надавачами цих послуг та Регулятором (регуляторами), але й частина відносин між споживачами цих послуг та їх надавачами. Рішення про *підключення до мереж або відключення від мереж* (тобто доступ до послуг) має настільки високий рівень публічного інтересу, що значно ефективніше регулювати такі відносини саме з використанням публічно-правових інструментів. Надто «нерівним» тут є становище суб'єктів відносин і держава повинна надати відповідні права для особи та встановити обов'язки для надавачів таких послуг. Тобто держава несе відповідальність за забезпечення цими послугами, за їх доступність. Ситуація в Україні зумовлена війною лише підкреслює обґрунтованість цього підходу. Проте доцільно внести відповідні зобов'язання щодо застосування ЗАП до таких відносин у спеціальні (тематичні) закони, або до самого ЗАП. Це питання ще потребує додаткового унормування.

Нагадуємо, що категорію «адміністративний *орган*» потрібно розуміти як певну «фікцію». Це може бути не лише колективне структуроване утворення (державна служба, інспекція, виконавчий орган місцевої ради чи його структурний підрозділ тощо), а й окрема посадова особа / службовець, якщо вона/він має повноваження вирішувати адміністративну справу, приймати адміністративний акт. У ЗАП вжита найширша конструкція «*інший суб'єкт*».

Центральною категорією ЗАП, що дозволяє визначити і його предмет, є термін «адміністративний акт». (Цей термін також детально проаналізований у підрозділі 2.3 цієї роботи). Суттю адміністративного акта є вирішення справи. Ключовими ознаками адміністративного акта є: індивідуальність (щодо особи) та конкретність (щодо справи); прийняття адміністративним органом, тобто суб'єктом уповноваженим на здійснення адміністративної влади (тобто йдеться про сферу публічного адміністрування); односторонність (на відміну від адміністративного договору); прямий вплив на приватних осіб (тобто зовнішня дія адміністративного акта. Хоча остання ознака не названа буквально, а виводиться через тлумачення).

Інша нова категорія ЗАП – «функції публічної адміністрації», що визначена через перелік як «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу» (п. 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП). (Також цей термін аналізувався у підрозділі 2.3 роботи). Лише нагадуємо, що визначення «функцій публічної адміністрації» у ЗАП вказує на основні напрями діяльності публічної адміністрації, і ґрунтується на термінології та інститутах, що вже використовуються у законодавстві України. Цей перелік функцій публічної адміністрації не є вичерпним.

Також важливе значення для ЗАП, визначення його предмету має термін «адміністративна справа» – «справа, що стосується *публічно-правових відносин* щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом» (п. 2 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Це залишає поза межами ЗАП всі приватноправові відносини. Поза межами ЗАП залишено також усі «внутрішні» відносини між елементами публічної адміністрації / адміністративного органу, як-от відносини публічної служби, питання внутрішньо організаційного характеру: між підрозділами, між керівником і підлеглими/підпорядкованими особами, між центральним органом та територіальними органами/підрозділами; між органом та підприємствами, установами організаціями у сфері його управління. Звідси виводиться ще така підказка для ідентифікації справи як адміністративної – це справа, що виникає між «адміністративним органом» та *непідпорядкованими* йому особами.

Окрім позитивного визначення предмету ЗАП (відносини на які він поширюється) законодавцем застосовано і «негативне» регулювання, тобто визначено питання (сектори, категорії справ тощо) на які ЗАП не поширюється. Зокрема, у ч. 2 ст. 1 ЗАП, визначені винятки зі сфери дії ЗАП. Вони заслуговують окремої уваги.

Частину з цих винятків можна було б і не включати до Закону, адже вони в принципі не стосуються публічного адміністрування (як-от, конституційне, судове

провадження, кримінальне провадження тощо). Також це стосується інституту помилування, що належить до сфери кримінального права (див. ст. 87 Кримінального кодексу України). Тому проаналізуємо ті винятки, де є точки дотику з публічним адмініструванням, або ж певні відносини взагалі належать до публічного адміністрування, але з певних причин виключені зі сфери ЗАП, оскільки саме тут можливе і колізійне тлумачення, і правові конфлікти.

ЗАП не поширюється на «розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин» (п. 1 ч. 2 ст. 1 ЗАП). У цьому разі йдеться не про суб'єктивне публічне право фізичної чи юридичної особи, коли особа має захищене законом право вимоги, а про пропозиції, рекомендації, тобто громадську участь у публічному житті. У частині формування державної та місцевої політики (полісі), нормотворчості позиція особи має характер пропозицій і рекомендацій, а не вимоги. Отже, тут маємо розмежування предмету регулювання ЗАП із Законом «Про звернення громадян» (майбутнім Законом «Про звернення») і Законом «Про публічні консультації». Перший з них ще потребуватиме суттєвих змін (нової редакції) в частині виключення норм щодо розгляду заяв та скарг (про це питання буде детальніше у підрозділі 4.3 роботи). Проте головна підказка-орієнтир для такого розмежування – це саме наявність в особи *суб'єктивного публічного права* [99, с. 327–329], що з погляду ЗАП означає право вимоги особи закріплене законом і таке, що підлягає реалізації публічно-правовими інструментами публічною адміністрацією через прийняття адміністративного акта (а також шляхом укладення адміністративного договору), та захищається адміністративною юстицією.

Такі винятки як «розвідувальна діяльність, контррозвідувальна діяльність, застосування законодавства про національну безпеку і оборону» були включені при підготовці ЗАП до 2 читання та на етапі підписання Закону главою держави як одна з пропозицій Президента. Враховуючи повномасштабну війну ці пропозиції глави держави мають і позитивний ефект, адже безпекові рішення дійсно складно ухвалювати з дотриманням усіх стандартів ЗАП. Хоча принципово ЗАП дозволяє

приймати невідкладні рішення, у тому числі без заслуховування особи тощо (наприклад, якщо це потрібно для санаційної політики тощо).

Водночас, варто приділити окрему увагу питанням визначення обсягу такої категорії як «національна безпека» для цілей ЗАП, адже до неї за певних умов може відноситися досить широке коло відносин. У цій частині потрібно відштовхуватися від ключового нормативного акта у цій сфері – Закону «Про національну безпеку України» (у п. 9 ч. 1 ст. 1 [273]). Очевидно, його тлумачення може бути динамічним. До прикладу, складними на практиці можуть бути питання кваліфікації як безпекових справ, пов'язаних з перетинанням кордону, залежно від умов воєнного стану, мобілізаційних обмежень тощо. Тому мають бути додатково напрацьовані критерії, які визначають межі категорії «національна безпека», аби не допустити свавільного незастосування ЗАП до певних відносин.

Щодо непоширення ЗАП на «застосування законодавства про громадянство, надання притулку в Україні», то можна зауважити, що ці питання об'єктивно все ж вирішуються в адміністративному порядку, через прийняття адміністративних актів. Тому поширення правил ЗАП на такі відносини було б значно обґрунтованішим рішенням, як це є і в інших країнах. Особливо актуальним це може бути для питань таких негативних адміністративних актів як про позбавлення громадянства.

Для відносин «державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби» (п. 3 ч. 2 ст. 1 ЗАП) виняток зроблений зважаючи на те, що до та під час проходження особами публічної служби приймаються акти, що не мають усіх ознак адміністративних. Абсолютна більшість відносин публічної служби – це відносини *всередині* органу публічної влади, тобто ця діяльність не спрямована назовні (при цьому слушними є застереження щодо питань вступу на публічну службу та ін.). Треба відзначити, що у цьому питанні досвід інших країн буває різним (зокрема, у Латвії, Іспанії аналогічні закони поширюються на відносини публічної служби). Водночас треба враховувати, що є низка «похідних» справ, пов'язаних з публічною службою, на які ЗАП поширюється (пенсійне забезпечення, певні пільги і права).

Виняток ЗАП щодо «нагородження державними нагородами та відзнаками» (п. 6 ч. 2 ст. 1 ЗАП) до певної міри є надлишковим. Адже в цих відносинах особа не має суб'єктивного публічного права – права вимоги на нагородження державними нагородами та відзнаками. Можна хіба що вносити пропозиції щодо інших осіб. Винятком з винятку можна назвати присвоєння почесного звання «Мати-героїня», адже у цьому питанні українським законодавством визначені досить чіткі умови для отримання такого статусу, і тут вже йдеться про суб'єктивне публічне право. До відкритих питань можна віднести – чи буде поширюватися ЗАП на *позбавлення* державних нагород та відзнак. Тут буквально вже не йдеться про «нагородження», це «позбавлення» не повинно бути свавільним, а відтак, на наш погляд, має здійснюватися за правилами ЗАП.

Якщо перейти до принципового питання – завдання забезпечити нерозширення кількості винятків зі сфери ЗАП [368], то для України це завжди буде актуальним викликом. При цьому треба зауважити, що для України загалом є проблемою тенденція, коли до багатьох законів, особливо спрямованих на реалізацію та захист прав приватних осіб у відносинах з державою є «виходи» різних органів, секторів публічного адміністрування через «непоширення» дії відповідних законів на такі сектори, органи. Тут для підтвердження звернемо увагу на кілька таких прикладів з числа «загальних» (у термінології А. М. Школика – «рамкових») законів.

Приміром, у Законі України «Про адміністративні послуги» [222] у ч. 2 ст. 2 є 22 пункти винятків, і при цьому частина з них є очевидно приналежною до сфери адміністративних послуг, як-от: акредитація органів з оцінки відповідності; застосування законодавства про захист економічної конкуренції (відповідні дозволи і висновки); здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, ринків капіталу та організованих товарних ринків; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної

власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління; здійснення державного регулювання у сфері медіа; набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті; видачі міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів тощо.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у ч. 2 ст. 2 також є великий перелік винятків. Зокрема, вказано, що «дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного нагляду, податкового контролю, митного контролю …, державного нагляду на ринках фінансових послуг, державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринках капіталу та організованих товарних ринках, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, державного нагляду (контролю) у сфері медіа, державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, ліцензійних умов та законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг (…), державного ринкового нагляду та контролю нехарчової продукції, державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері автомобільного транспорту, під час рейдових перевірок (перевірок на дорозі)…, державного нагляду за дотриманням вимог безпеки використання ядерної енергії, державного нагляду (контролю) у сфері безпеки торговельного мореплавства і судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині нагляду (контролю) за суднами), державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг». Сама кількість винятків, що внесена тільки у цю норму Закону складає понад 30 змін (законів). Також ще є інші винятки і обмеження у ст. 2 [277]. Тобто роль закону як загального / рамкового суттєво знижується.

Схожа ситуація у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [269], де у ч. 2 ст. 2 (норма про непоширення дії Закону) вказано 11 пунктів винятків, деякі з них є також досить об'ємними.

Тобто це вказує, що в Україні є стала негативна «тенденція» уникати загального регулювання і керуватися лише спеціальним регулюванням, що може бути зручно для відповідних адміністративних органів, але не для приватних осіб, які здійснюють свою діяльність у різних секторах та стикаються з різними підходами і правилами.

Тому завдання захисту сфери дії ЗАП від нових винятків є вкрай важливим, особливо у перші роки дії ЗАП. Треба пам'ятати, що кожне виведення окремого сектора публічного адміністрування з під дії ЗАП означатиме зменшення цінності ЗАП і для держави, і для приватних осіб. Адже одна з цілей ЗАП полягає саме у тому, щоб бути загальним законом для усіх відносин сфери публічного адміністрування, надавати загальний стандарт, прогнозованість та універсальність правил взаємодії держави з приватними особами. Загальність ЗАП полягає у тому, що він закладає загальні (універсальні) принципи і правила, які наскрізно мають пронизувати усі сектори публічного адміністрування. У цій частині ЗАП є основою (фундаментом і каркасом) для секторального законодавства. У всіх секторах мають діяти загальні принципи (не виключаючи наявності додаткових спеціальних принципів), загальні правила (не виключаючи і особливостей).

Субсидіарна дія ЗАП полягає у тому, що він закриває передусім прогалини, неурегульовані відносини та/або пропонує не дублювати процедурне регулювання у тих питаннях, де достатньо ЗАП. Тобто у відносинах, у яких не було регулювання процедури, або це регулювання було неповним, ЗАП заповнює такі прогалини. Там же, де спеціальне регулювання існувало, але воно вступає у конфлікт із принципами і правилами ЗАП має бути проведена робота з гармонізації секторального (спеціального) законодавства із ЗАП. Також на перспективу, при творенні нового законодавства можна використовувати ЗАП і не дублювати (не нагромаджувати) процедурну частину у секторальному законодавстві.

Головна цінність ЗАП полягає передусім у тому, щоб незалежно від сектору публічного адміністрування, чи-то соціальна або міграційна політика, земельні чи містобудівні відносини тощо, держава має надати максимальної єдності (однаковості) правил, їх прозорості та передбачуваності для приватних осіб, та зрештою – і для адміністративних органів. Особливості, специфіка, допускаються і це прямо передбачено ЗАП (ч. 2 ст. 3). Проте чим менше встановлено таких особливостей, та якщо вони дійсно обґрунтовані, тим більша дієвість ЗАП, його регулятивне значення.

Основною причиною ініціювання спроб щодо внесення нових винятків є відомчі інтереси і суб'єктивна неготовність до змін. Протягом понад 20-річної підготовки ЗАП завжди були органи, які намагалися уникнути охоплення його сферою. Хоча ч. 2 ст. 1 ЗАП щодо деяких органів і питань одразу стала певним компромісом. Нині ж треба зважати і на політико-правову та євроінтеграційну сторону забезпечення сталості предмету ЗАП і сфери його дії. Адже кожен «новий» виняток зі сфери дії ЗАП віддаляє нас від досягнення його мети і призначення, у тому числі у контексті євроінтеграції. Саме тому і Європейський Союз у своєму Звіті щодо розширення 2023 року (*Ukraine Report 2023*) застеріг нашу державу від нових винятків зі сфери дії ЗАП [438]. Послідовну позицію ЄС зафіксовано і в Звіті по Україні 2024 року [439], а також і 2025 року. Отже, «захист» ЗАП від нових нормативних (формальних) винятків, а також належне практичне застосування ЗАП до тих відносин, де він має «працювати» є вкрай актуальним завданням і для практики, і для науки [386; 454].

Ще до набрання чинності ЗАП кілька органів змогли через поправки народних депутатів у ході прийняття інших законодавчих актів досягти виключення зі сфери дії ЗАП. Першим «новим» винятком із ЗАП (у хронологічному порядку) була сфера оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) [234]. Цей виняток складно пояснити інакше як непорозумінням чи точніше нерозумінням застосування ЗАП в ОВД. Насправді філософія механізму ОВД та суті ЗАП однопорядкові, адже йдеться про те, що перед прийняттям рішення необхідно з'ясувати його можливий негативний вплив на інших осіб (їх права, законні інтереси), залучити таких осіб до розгляду справи, і в

прийнятому рішенні з негативним впливом обґрунтувати відповідне рішення. Метою залучення інших осіб до справи є відвернення чи мінімізація негативних наслідків, і щонайменше збалансування рішення з точки зору прав та інтересів окремих осіб і публічних інтересів. Обидві процедури спрямовані на це.

Тож головний висновок цього винятку із ЗАП полягає у тому, що він був безпідставним. Правила ОВД є набагато ширшими, аніж вимоги ЗАП у частині залучення заінтересованих осіб, тому достатньо було лише з'ясувати як ЗАП реалізується при ОВД. У процедурі ОВД можуть брати участь будь-які особи, а ЗАП у цій частині є «вужчим» – вимагаючи визначати і надавати можливість брати участь у провадженні лише тим особам на права і законні інтереси яких дійсно може вплинути адміністративний акт, тобто «*заінтересованим особам*». Тому в ОВД треба вирізняти цю категорію учасників, їх належно інформувати про справу, залучати (за їх бажанням), доводити до відома результат вирішення. У цілому ж реалізація вимог ЗАП є частиною ОВД, і не потребує окремої додаткової процедури.

Уряд, у тому числі Міндовкілля, і Верховна Рада України у Законі №4017 виправили цю помилку з ОВД. Цей «новий» виняток вже виключено, хоча й в неідеальний спосіб: поки не через виключення норми з ч. 1 ст. 2 ЗАП, а через вказівку на застосування ЗАП вже у спеціальному Законі. Проте загалом цей приклад з ОВД треба врахувати як сигнал, що недостатнє розуміння ЗАП, недостатня комунікація між суб'єктами прийняття рішень та з науковцями й іншими фахівцями призводять до таких рішень і згодом до додаткових зусиль держави на виправлення помилок.

Другим органом, що вніс новий виняток у сферу дії ЗАП став Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ) [237], хоча ЗАП й так поширювався на його діяльність досить обмежено – лише в частині надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання (п. 2 ч. 2 ст. 1 ЗАП). Не зупиняємось на самому способі внесення і цих змін, хоча до того Уряд та Парламент, у тому числі із залученням до дискусій АМКУ, багато років випрацьовували відповідні норми ЗАП і зафіксували це врешті як певне компромісне регулювання. Наступна експертна комунікація показала, що АМКУ

обґрунтовував свою позицію для винятку із сфери дії ЗАП тим, що діяльність цього органу надто особлива і АМКУ не підходять норми ЗАП, зокрема, щодо: строків вирішення справ, правила мовчазної згоди для вирішення справ, певних засобів доказування (свідків тощо), адміністративного оскарження.

Сьогодні можна стверджувати, що позиція АМКУ була необґрунтованою. По-перше, вона не враховувала, що ЗАП дозволяє встановлювати особливості адміністративного провадження для окремих категорій справ (ч. 2 ст. 3 ЗАП). По-друге, строки вирішення справ за заявою, за загальним правилом, ЗАП взагалі відносить на врегулювання спеціального законодавства (див. ч. 2 ст. 34 ЗАП), тобто ЗАП у цьому питанні застосовується лише у тих секторах, де спеціальне законодавство не визначило строків вирішення справ за заявою. По-третє, у ЗАП мовчазна згода передбачена лише для отримання міжвідомчих погоджень і висновків (тобто не для вирішення справи) (див. ст. 58 ЗАП) і у випадках передбачених спеціальним законом – при розгляді скарг в адміністративному порядку. Тож і такої «загрози» для АМКУ не було. По-четверте, у питанні доказування визначальним також є спеціальне законодавство, і якщо у відповідних категоріях справ пояснення свідків не можуть бути засобами доказування, то ЗАП не змінює відповідного регулювання. Більше того, ч. 6 ст. 53 ЗАП прямо вказує, що «обставини, які згідно із законодавством повинні бути підтверджені певними доказами та/або засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими доказами та/або засобами доказування». По-п’яте, адміністративне оскарження в АМКУ може бути запроваджене лише спеціальним законом та/або самим АМКУ, адже АМКУ не має адміністративного органу вищого рівня.

Наразі у Законі №4017 виправлено і цю помилку із винятком щодо АМКУ. Повернення АМКУ до застосування ЗАП в частині дозволів і висновків також здійснено у дещо специфічний спосіб – не через відновлення первинної норми у ч. 2 ст. 1 ЗАП, а через спеціальний припис у Законі України «Про Антимонопольний комітет України» [227]. Як і щодо ОВД, пізніше ці нові «винятки» варто виключити і з тексту ЗАП (тобто відновити первинну редакцію ЗАП), а на цьому етапі треба застосовувати вже норму спеціального закону про поширення ЗАП на відповідні

правовідносини. Такий «неідеальний» спосіб відновлення сфери дії ЗАП наразі пояснюється тим, що ЗАП перші роки «не відкривається» для змін, аби уникнути хаотичного коригування та неякісних змін тексту, а також запобігти непрозорим і недобросовісним змінам, тобто це певний спосіб захисту ЗАП.

У цьому дослідженні не аналізуємо відстрочення на один рік застосування ЗАП у діяльності Національного банку України (НБУ), а лише зауважимо, що в частині реалізації повноважень НБУ досить детально опрацював спеціальні законодавчі акти для узгодження із ЗАП і необхідні зміни також внесені Законом № 4017 та набули чинності 1 січня 2025 року.

Третій «виняток» із сфери ЗАП проявлявся вже не стільки на нормативному рівні, а на спробі некоректного тлумачення ЗАП з боку окремих офіційних осіб МВС та Національної поліції України (далі – Нацполіція). У ході роботи над законопроєктом 10161 (що став Законом № 4017) представниками МВС озвучувалася нова позиція, що ЗАП не поширюється на МВС і Нацполіцію, оскільки вони здійснюють правоохоронну діяльність (Нацполіція це «правоохоронний орган») та працюють у секторі національної безпеки. Це необґрунтована позиція, адже патрульний поліцейський у превентивній діяльності і навіть при застосуванні адміністративного стягнення з 15 грудня 2023 року вже повинен застосовувати ЗАП. МВС і Нацполіція є органами виконавчої влади та мають адміністративні повноваження дозвільного, ліцензійного, реєстраційного та інспекційного характеру. Тож у цій частині діяльності та власне до прийняття адміністративних актів ЗАП повинен ними застосовуватися. Натомість щодо кримінального провадження, оперативно-розшукової діяльності, сам ЗАП встановив виняток, адже це не є адміністративна сфера.

Спроба обґрунтувати виняток для МВС і Нацполіції виключенням із ЗАП сфери застосування законодавства про національну безпеку і оборону (з п. 2 ч. 2 ст. 1 ЗАП) безпідставні і з тих міркувань, що явища і категорії «національна безпека» та «публічна безпека і порядок» не є тотожними. Поняття національної безпеки у Законі «Про національну безпеку України» визначено як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного

конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» (п. 9 ч. 1 ст. 1 [273]). Тож звичайна діяльність поліції перебуває поза цією площиною (окрім, залучення Нацполіції та інших суб'єктів системи МВС до заходів з відсічі збройній агресії рф).

Іноді використовуються ще також аргументи, що ЗАП не поширюється на діяльність поліцейських, оскільки: це відносини публічної служби; ЗАП не поширюється на відносини щодо притягнення до адміністративної відповідальності; загалом у діяльності Нацполіції йдеться не про вирішення справи особи, а передусім про публічні справи і публічний інтерес. Ці аргументи теж спростовуються.

Незастосування ЗАП до відносин публічної служби (п. 3 ч. 2 ст. 1 ЗАП) означає, що ЗАП не поширюється на відбір і вступ на публічну службу, її проходження, звільнення тощо, тобто як на державну службу, так і на службу в органах Нацполіції, але на саму діяльність публічних службовців (адже саме вони переважно виконують функції публічної адміністрації).

Для відносин щодо притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема, й за КУпАП у ЗАП немає такого винятку. Ще до прийняття ЗАП у першому читанні такий виняток був, але дискусія у робочій групі у парламенті показала, що в Україні це є адміністративно-правова сфера (а не кримінально-правова як в частині країн Європи). Тож прийняття відповідних рішень (адміністративних актів) адміністративними органами, має здійснюватися із субсидіарним застосуванням ЗАП. В поточній практиці це, зокрема, означає можливість забезпечення права особи бути вислуханою у справах, де немає протокольної форми, обов'язок належного зазначення порядку оскарження відповідних адміністративних актів. Також важливо, що новий проект КпАП [224] на рівні регулювання процедури має високий рівень синхронізації із ЗАП.

Нарешті, попри дійсно високий рівень публічного інтересу у більшості справ та загалом діяльності Нацполіції, не можна цю аргументацію використовувати як підставу незастосування ЗАП, адже у всіх «адміністративних справах» (за ЗАП) є публічний інтерес. Навіть коли йдеться про реєстраційні адміністративні акти, то у підтвердженні певних фактів і статусів зацікавлена не лише приватна особа, але й

держава (наприклад, реєстрація прав на нерухоме майно важлива для захисту права власності особи, сплати податкових зобов'язань, запобігання конфліктам щодо власності тощо). Багато інших адміністративних органів мають не менший рівень публічного інтересу при вирішенні справ у своїх секторах, аніж Нацполіція, приміром, Держпродспоживслужба у питаннях якості харчової продукції, органи архітектурно-будівельного контролю у питанні безпеки будівництва тощо.

Водночас дійсно важливими теоретичним та практичним питаннями щодо меж застосування ЗАП у діяльності Нацполіції є питання поліцейських заходів. Тут може не завжди йтися про адміністративну справу у розумінні ЗАП. Проте ЗАП застосовний і до адміністративної діяльності, що не потребує прийняття адміністративного акта, на рівні принципів ЗАП (див.: ч. 2 ст. 4 ЗАП). Навіть у самому спеціальному законі є частина тотожних із ЗАП принципів, як-от припис, що «обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним» (ч. 2 ст. 29 Закону «Про Національну поліцію» [274]).

Такий детальний аналіз позиції МВС і Нацполіції потрібен передусім з «превентивною» метою, щоб запобігти спробам схожого неконструктивного тлумачення і в інших органах. Самим же МВС і Нацполіції треба належно дотримуватися вимог ЗАП, не очікуючи «негативних» для них судових рішень. Більше того, окремі закони у сфері МВС потребували б допоміжної зв'язувальної норми, адже більшість адміністративно-процедурних відносин у деяких секторах регулюються лише підзаконними актами і тому саме для публічних службовців була б корисною така підказка (як-от, у Законі України «Про дорожній рух», де є велика кількість відсилань саме до підзаконного регулювання [259]).

Наступною новою і вже формальною спробою нового винятку із сфери ЗАП стали відносин податкового адміністрування. Так можна оцінювати Закон України № 3813-IX від 18 червня 2024 року [246], яким внесено новий пункт 3.3 у ст. 3 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) відповідно до якого: «Порядок адміністрування податків <…> та інших платежів <…> *визначається виключно податковим законодавством* <…>». Ця норма несе прямий ризик незастосування ЗАП до податкових відносин (про таку позицію у міжвідомчій комунікації навіть

вказувало Міністерство фінансів). Більше того, вона створює ризик конфліктів і правової невизначеності, коли податкові органи не будуть застосовувати ЗАП у своїй діяльності, а платники податків і адміністративні суди – будуть покладатися на норми ЗАП. Для останнього висновку підставами є те, що винятку у ч. 2 ст. 1 ЗАП не внесено, і ч. 2 ст. 2 КАСУ теж зобов'язує адміністративні суди до застосування ЗАП. Податкові спори у судовому порядку розглядаються в адміністративній юрисдикції, і адміністративні суди зобов'язані застосовувати ч. 2 ст. 2 КАСУ з 2005 року (тоді це була ст. 3). Ці критерії у ЗАП розширені, і предметно деталізовані. Додаткова цінність ЗАП полягає у тому, що ці принципи у КАСУ лише названі, а в ЗАП – детально розкриті. Тож їх застосування податковою службою надасть кращої захищеності прав платників податків, належного захисту публічних інтересів.

Ситуація із Законом № 3813 також є негативною у євроінтеграційному контексті. Адже у вже згаданому Звіті ЄС про розширення 2023 року (*Ukraine Report 2023*) із закликами до України утримуватися від нових винятків із ЗАП податкова сфера (служба) була названа прямо [438]. Україна порушила цю рекомендацію ЄС. У новому Звіті про розширення 2024 року [439] відповідне питання сформульовано ще більш чітко – як потребу гармонізації Податкового кодексу із ЗАП. Тобто ЄС двічі вказав свою позицію з цього питання. Тому цей ризик і виклик треба якнайшвидше подолати змінами до ПКУ для його узгодження із ЗАП. Навіть якщо перші зміни були б швидше технічного характеру, важливо почати гармонізацію цих законодавчих актів, яка потрібна передусім для покращення бізнес-клімату та забезпечення дотримання прав платників податків на належне адміністрування [388]. У цьому контексті позитивної оцінки заслуговує подання Урядом законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстраційний номер 14196 від 07 листопада 2025 р.).

Останній на поточний момент ризик постав у сфері земельних відносин [390]. Парламент, незважаючи на системну роботу над урядовим законопроєктом 10161 з поправками до майже двох сотень законів для узгодження із ЗАП, окремим

рішенням (у законопроєкті № 11150, що врешті став Законом № 3993 [238]) у досить закритий спосіб виділив «сферу земельних відносин» і запропонував у цьому секторі надто багато особливостей для адміністративного провадження (через нову ст. 17-2 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ)), переважно дуже дискусійних. До цього закону/законопроекту було двічі застосовано вето глави держави, і перше у значній мірі ґрунтувалося саме на невідповідності ЗАП. Після першого вето значну частину проблем знято. Але частина проблема залишилася недостатньо вирішеною.

По-перше, це ризик можливого блокування механізму адміністративного оскарження у земельній сфері (див. ч. 2 ст. 17-2 ЗКУ). Хоча захист від рейдерства в адміністративному порядку у земельній сфері теж може бути таким же дієвим, як і в сфері реєстрації нерухомості чи бізнесу. Так само, краще в адміністративному порядку, а не в судах виправляти помилки незаконного відведення землі під забудову, чи незаконну відмову у відведенні земельної ділянки. Комунікація з Мінагрополітики вказувала, що є позиція до конструктивного тлумачення цієї норми, проте не можна виключати і спроб недобросовісного її тлумачення та спроб обмеження адміністративного оскарження у сфері земельних відносин. Тож цю норму варто уточнити.

Цей Закон явно відходить від правила ЗАП щодо набрання чинності адміністративним актом: замість доведення до відома особи, прописана норма про момент його прийняття (див. ч. 10 ст. 17-2 ЗКУ). Таким чином породжена суттєва колізія із ЗАП, адже це невідповідність рівня принципів ЗАП (принципу відкритості, принципу гарантування ефективних засобів правового захисту). Цю норму також потрібно скоригувати.

Та однією з найдискусійніших норм у ст. 17-2 ЗКУ є фактичне унеможливлення механізму ЗАП щодо визнання недійсними протиправних адміністративних актів у цій сфері (див. ч. 3 ст. 17-2 ЗКУ). Останнє питання не є простим, особливо у контексті української концепції «спору про право» та складного періоду первинного розподілу публічного земельного ресурсу. Проте очевидно, що і в земельній сфері може бути потреба визнання недійсним протиправного адміністративного акта (приміром, щодо явно незаконного

відведення земельних ділянок і тут адміністративні органи могли б відновлювати законність), адже є захищені землі природно-заповідного фонду, водоохоронних зон тощо.

У будь-якому разі нині, у земельній сфері низка важливих механізмів ЗАП через необґрунтовані особливості та неякісне нормативне регулювання може не працювати. Оскільки йдеться про принципові питання, то фактично Закон № 3939 можна також оцінювати як певну форму винятку.

Цей прецедент із «земельною сферою» вартий особливої уваги теоретиків і практиків. По-перше, треба ретельно відслідковувати і вчасно запобігати таким прихованим формам винятків, коли через незастосування багатьох механізмів ЗАП («особливості»), фактично йдеться про дуже обмежену дію ЗАП. Хоча сам ЗАП підказує, де треба бути уважними у спеціальному законодавстві (як-от, у питанні незастосування мовчазної згоди при отриманні висновків; незастосуванні правила про зупинення дії АА при його адміністративному оскарженні тощо). По-друге, до ст. 17-2 ЗКУ потрібно буде повернутися і належно узгодити його із ЗАП. Відповідну рекомендацію надано Європейським Союзом в Звіті 2024 року [439], а згодом і в аналогічному Звіті 2025 року.

У 2025 році проблем у сфері земельних відносин ще додалося. У кінці 2024 року з’явився ще один законопроект на земельну тематику – про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача (номер реєстрації: 12089 від 03.10.2024 р.), що 12 березня 2025 року був ухвалений як Закон № 4292-IX [249]. Цим Законом встановлено лише судовий механізм відновлення законності у сфері земельних відносин і при цьому визначено 10-річний строк давності для звернення державою чи ОМС до суду для повернення незаконно виділеної землі. Додатково встановлено умову: «здійснення органом державної влади або органом місцевого самоврядування компенсації вартості такого майна добросовісному набувачеві» (та субумову: «до позову додаються документи, що підтверджують внесення на депозитний рахунок суду грошових коштів у розмірі вартості спірного майна»). Позитивом можна відзначити хіба що, що строків давності немає щодо «об’єктів та земель оборони; об’єктів або територій природно-

заповідного фонду, гідротехнічних споруд…; пам'яток культурної спадщини, які не підлягали приватизації». Увесь цей Закон і його механізми потребують критичної оцінки. Адже вимога про відшкодування державою чи громадою вартості майна роблять механізм відновлення законності навіть по цих землях майже нереальною. Кошти «добросовісному набувачу» має повертати той, кому особа їх сплачувала, але не держава чи громада. Також не передбачено винятку (тобто не захищено) таких типів земель, як землі історико-культурного, лісогосподарського призначення, водного фонду та водоохоронних зон.

Головне з точки зору ЗАП, що сама судова процедура повернення землі, тобто відновлення законності, на наш погляд, є некоректною, чи точніше – недостатньо раціональною та ефективною. Державна політика має бути спрямована на законність та захист публічних інтересів. Оскільки підставою набуття цих «прав» первинно практично завжди є адміністративний акт – рішення адміністративного органу (а не цивільний правочин), то й процедура відновлення законності має бути саме адміністративною. Звісно, з усіма гарантіями особи на участь (правом бути почутим, подавати докази тощо). Вже у разі визнання адміністративного акта недійсним особа може завжди оскаржити це рішення, у тому числі в судовому порядку. Адміністративні суди (за теорією не господарські, бо це публічно-правові справи і тут має працювати принцип офіційності, а не змагальності) повинні захищати особу від свавілля держави, коли вже підтверджено наявність спору. Загалом же саме модель ЗАП, загальна адміністративна процедура є вкрай актуальною для цих правовідносин щодо визнання протиправних адміністративних актів недійсними.

У контексті застосування ЗАП у сфері земельних відносин, наступних пов'язаних дискусій і з питанням про судову юрисдикцію та юрисдикційні спори можна поставити ще низку досі актуальних і переважно риторичних питань: 1) до якої галузі права (і юрисдикції) належать (мають належати) рішення суб'єктів владних повноважень (термінологія – КАСУ, далі – СПВ) (коли за ЗАП це адміністративні акти, прийняті адміністративним органом, при реалізації своєї «владної» компетенції «у межах та у спосіб» за правилами ЗАП), зокрема у справах

з надання адміністративних послуг; 2) а якщо перед судом рішення ще також оскаржувалися в адміністративному поряду; 3) чи має значення (чи повинно мати значення), хто є отримувачем адміністративної послуги: суб'єкт господарювання чи інша особа (адже це не змінює публічно-правового характеру відносин); 4) чи адміністративний орган / СВП може бути стороною приватноправових відносин, якщо у цих відносинах використовує такі правові форми діяльності як адміністративний акт, адміністративний договір; 5) чи може в адміністративного органу / СВП бути «свій» (відомчий, приватний інтерес), тобто чи може СВП / АО «прирівнюватися» до звичайного «власника»; 6) чи можна принцип рівності поширювати на СПВ / АО і «прирівнювати» їх до приватних осіб в частині реалізації своєї «владної» компетенції; 7) яка різниця між «правом» на майно (від держави) і правом на кошти (пенсію, субсидію тощо); 8) що було підставою виникнення такого права (цивільний правочин чи адміністративний акт)?

Варто нагадати, що Конституційний Суд України у Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 чітко вказав: «… - положення пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України (2768-14) у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як *суб'єкти владних повноважень*; - положення пункту 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на "спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності" слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності» [313].

Тож, при класифікації відносин за участі ОВВ і ОМС, та при використанні ними правових форм (інструментів) публічного адміністрування некоректно відносити їх до приватноправових (адже у такі відносини ці суб'єкти вступають хіба що у господарській діяльності на рівні з іншими юридичними особами, чи у трудових відносинах з найманими працівниками, що виконують функції обслуговування), а питання спеціальної юрисдикції потребує перегляду і впорядкування також. Саме адміністративні суди створені для захисту приватних осіб від свавілля держави.

Отже, ці перераховані сфери (з винятками і спробами нових винятків) вкотре лише підсилюють потребу пильної уваги науковців, практиків, суспільства загалом до забезпечення послідовного впровадження ЗАП, у тому числі у рамках євроінтеграційного курсу нашої держави [368; 453]. Захист ЗАП від нових винятків є дуже важливим завданням, особливо на початковому етапі його впровадження. Тільки так буде забезпечено його регулятивну цінність як закону про загальну адміністративну процедуру, що визначає механізми реалізації права на добре публічне адміністрування.

Для науки та практики є низка й інших, вже більше доктринально-пошукових завдань щодо визначення меж предмету і сфери дії ЗАП. Можна окреслити принаймні кілька з тих, що вже постали в практиці та дискутувалися серед науковців. Це питання дійсно складних, часом «пограничних» ситуацій, коли певні відносин не так просто віднести до таких, що належать до предмету та сфери дії ЗАП. Тому ці питання потребують формування відповідей і критеріїв щодо відносин на які має поширюватися ЗАП, або ж не поширюватися. Окрім ключових термінів ЗАП, які допомагають у цьому, також потрібно звертатися загалом до здобутків правничої науки (зокрема, щодо розмежування публічного та приватного права [45]). В окремих випадках корисна міжнародна експертна допомога, щоб надати обґрунтовану відповідь про застосування або незастосування ЗАП до певних відносин. Це постійний процес пошуку, особливо інтенсивний у перші роки від початку дії ЗАП.

Приміром, цінність ЗАП для захисту «себе» вбачають й окремі суб'єкти публічного сектору, хоча відомо, що у органів влади не має / не повинно бути власних інтересів і прав, а є лише публічний інтерес і повноваження. Зокрема, одним з перших постало питання про можливість застосування ЗАП до діяльності Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ), адже окремі органи влади, суб'єкти господарювання державної форми власності не завжди погоджуються з результатами фінансового контролю ДАСУ. Тут варто нагадати, що ЗАП регулює відносини «адміністративний орган – особа» (див.: ч. 1 ст. 1, пункти 2, 3, 8 ч. 1 ст. 2 ЗАП), стосується вирішення адміністративної справи та, відповідно, прав і обов'язків особи. Тож фінансовий контроль ДАСУ за діяльністю органів виконавчої влади на рівні загального правила не належить до предмету ЗАП, адже це відносини «орган виконавчої орган – орган виконавчої влади». Крім того, варто брати до уваги, що у діяльності ДАСУ йдеться про функцію *внутрішнього* фінансового контролю: це діяльність для уряду (щодосефективності та законності використання бюджетних коштів), в межах виконавчої влади. Водночас, має право на тлумачення підхід щодо включення вимоги дотримання ЗАП щоддо відносин такого контролю щодо суб'єктів господарювання державної форми власності, адже останні вступають у ці відносини з ДАСУ [278] саме як юридичні особи, і не мають іншого статусу. Додаткові уточнення тут вніс вже згаданий Закон № 4017 (див.: п. 19 [236]).

Загалом потрібно враховувати, що окремі органи державної влади, органи місцевого самоврядування вступають в певні відносини з адміністративними органами у статусі «звичайної» юридичної особи (якщо мають такий статус), нарівні з іншими юридичними особами. Наприклад, при отриманні певних адміністративних послуг (як-от, реєстрація прав на нерухоме майно, реєстрація транспортних засобів, дозволи у будівельній сфері тощо), і навіть в інспекційній діяльності (як-от, щодо дотримання правил протипожежної безпеки чи благоустрою). У таких ситуаціях усі суб'єкти відносин є рівними і мають право на використання ЗАП, у тому числі на участь у розгляді своєї справи тощо. Теоретичним критерієм для застосування ЗАП у цих відносинах є те, що такі органи-юридичні особи є суб'єктами певних відносин з адміністративними

органами на рівні з іншими юридичними особами. Саме у цьому разі має значення передусім рівність усіх юридичних осіб перед законом.

Також у першій практиці застосування ЗАП постають інші питання, що потребують індивідуального підходу і глибшого дослідження різних аспектів. До прикладу, це стосується питання застосування чи незастосування ЗАП при атестації працівників освіти та працівників культури. Тут треба враховувати відмінності «атестації» у різних сферах, особливо у регульованих професіях, адже в одних випадках рішення щодо атестації виходить за межі трудових відносин та є частиною статусу особи. Тобто необхідно, з одного боку, враховувати, що ЗАП не поширюється на відносини публічної служби (п. 3 ч. 2 ст. 1 ЗАП) та на трудові відносини (див. визначення «адміністративної справи» як справи, що стосується публічно-правових відносин – п. 2 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Тож частина атестацій, що стосується суто можливості залишатися на посаді, отримати рекомендацію щодо підвищення кваліфікації тощо, не входить у предмет ЗАП. Але якщо результатом атестації є адміністративний акт, тобто рішення про права і обов'язки особи зовнішньої дії (як-от, рішення про присвоєння чи підтвердження професійної категорії, що зберігається незалежно від поточного місця роботи, або загалом можливість залишитися у регульованій професії), то це означає і потребу застосування ЗАП до цих відносин.

За схожим критеріями варто аналізувати і перспективи застосування ЗАП до усіх процедур, де є елементи оцінювання у формі іспитів. Тут теж потрібно враховувати, чи таке рішення «виходить» за межі адміністративного органу, чи надає особі певні права. Складність полягає у тому, що оцінювання (іспити тощо) за поясненнями німецьких фахівців (зокрема, за відповідним експертним висновком проф. О. Люхтергандта) має особливу специфіку: «в рамках таких процедур перевірки (іспиту) … притаманні комплексна складність, колегіальний плюралізм, неповторність та особистий, суб'єктивний аналіз і оцінка, виключені з-під дії права екзаменованої особи бути заслуханою перед прийняттям рішення» [169, с. 4–5]. Мабуть саме тому, німецький законодавець передбачив обмежене застосування ЗАП до цих відносин («під час перевірки працездатності, професійної придатності осіб і

тому подібних питань» – див.: пп. 2 п. 3 § 2 Закону ФРН про адміністративну процедуру). Український законодавець такого винятку не встановив, що означає поширення ЗАП на такі відносини, якщо йдеться саме про явища, що мають ознаки адміністративного акта, тобто про остаточне врегулювання справи у публічно-правових відносинах, коли це рішення про права і/або обов'язки особи та має зовнішню дію. У таких ситуаціях ЗНО, ЄДКІ тощо – мають такі ознаки, адже має місце отримання статусу, отримання права на вступ до ВНЗ тощо. Відтак негативні акти мають бути обґрунтовані та повинні зазначати процедуру оскарження. Це питання також потребує подальшого глибшого вивчення, враховуючи багатоманітність і специфіку цих відносин, а можливо, й чіткішого врегулювання.

Цікавим і практично цінним в аспекті поширення ЗАП є питання про розмежування адміністративного провадження, що передбачає прийняття адміністративного акта, та «іншої адміністративної діяльності», що не потребує прийняття адміністративного акта (ч. 2 ст. 4 ЗАП), як-от, на рівні інспекційної діяльності певних адміністративних органів та моніторингової діяльності («спостереження» чи навіть «нагляду»); категорій справ, де остаточне врегулювання здійснюється судом. З погляду ЗАП це означатиме потребу повного застосування ЗАП або ж обов'язку дотримання принаймні його принципів. Тут у теоретичній частині треба шукати відповідь через застосування категорій «адміністративний акт», «адміністративна справа», визначати коли має місце «інша адміністративна діяльність», а коли вже почалося адміністративне провадження.

Нарешті залишається відкритим і питання про межі уповноваження державою «інших суб'єктів <…> відповідно до закону <…> здійснювати функції публічної адміністрації» (див. ч. 1 ст. 1 і п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП). (Воно вже піднімалося у підрозділі 2.3 роботи, але додамо ще кілька міркувань). Якщо з відповіддю на це питання все очевидніше у контексті регульованих професій, акредитації приватних лабораторій для обов'язкового технічного контролю транспортних засобів тощо, то є і більш дискусійні приклади і питання. Приміром, чи є різниця між первинним фінансовим моніторингом з боку банківської установи (цей кейс було озвучено на одному з наукових заходів проф. А. М. Школиком) і перевіркою віку особи при

продажі алкоголю у торгівельному закладі. Критерієм, що міг би свідчити на потребу застосування ЗАП може бути публічно-правовий характер відповідних правовідносин, а не лише обмеження і зобов'язання, що встановила держава і поклала ці обов'язки на усіх суб'єктів господарювання. Аргументом «проти» може бути саме те, що первинною загалом тут є діяльність приватного сектору (торгівля, банківські послуги тощо), тобто приватноправові відносини і при цьому треба виконувати також певні умови, визначені державою (перевірити вік покупця щодо певних товарів, необхідні документи для валютних операцій тощо). Тобто попри усі переваги ЗАП, його застосування має залишатися у межах публічного адміністрування, а не приватного сектору. Натомість про уповноваження / делегування може йтися тоді, коли відбувається індивідуальний перехід певних функцій та повноважень від держави до обмеженого кола суб'єктів (як-от, у ситуації з «акредитованими суб'єктами» у сфері державної реєстрації; «сертифікованими інженерами-землевпорядниками»; ПП і ТОВ, що отримують повноваження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів тощо). Це питання заслуговує подальших наукових пошуків.

Отже, підсумовуючи викладене у цьому підрозділі роботи, відзначимо, що впровадження ЗАП несе нові суттєві можливості для захисту прав приватних осіб, й нові виклики для публічної адміністрації. Питання предмету і сфери дії ЗАП стимулюють юридичну науку до подальшого пошуку і розвитку. Це можливість для адміністративного права зростати і збагачуватися новими розробками, адже ЗАП є чинником для нового погляду на значну кількість правових явищ.

Ключове призначення ЗАП – створення умов для реалізації прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, а також захист особи від можливого свавілля адміністративних органів шляхом встановлення загальних правил таких відносин для усіх секторів публічного адміністрування. З цього призначення є похідним і предмет регулювання ЗАП – відносини «публічна адміністрація / адміністративні органи – особа / приватні особи». Цей предмет визначається, насамперед, за допомогою категорій «адміністративний орган», «адміністративний акт», «функції публічної адміністрації», «адміністративна

справа». Тому у теоретичному плані зберігається потреба надалі розробляти теорію адміністративного акта, функцій публічної адміністрації та меж публічного адміністрування.

Важливими при цьому є питання розмежування зовнішньої і внутрішньої діяльності публічної адміністрації; питання діяльності бюджетних публічних установ і доступу до їх послуг; загалом розуміння категорій «суб'єктивного публічного права», «публічних завдань», динамічної зміни ролі держави, завдань і функцій публічної адміністрації у сучасному світі.

Питання виконання функцій публічної адміністрації формалізоване у ЗАП, зокрема, щодо основних напрямків діяльності держави, як-от: надання адміністративних послуг та здійснення інспекційної діяльності, що є добрим орієнтиром для практики. Але ще є значний простір для підвищення ефективності застосування ЗАП завдяки належному визначенню меж публічного адміністрування. Основними орієнтирами тут є критерії, що відмежовують публічне право від приватного, публічно-правові відносини.

На цьому ж етапі, поряд з теоретичними пошуками, де мають право на існування різні погляди, обґрунтування оптимального рішення серед різних варіантів, одне з головних завдань для науки і практики – забезпечити стабільність ЗАП, особливо, захист сфери його дії на рівні нормативної конструкції. ЗАП проявить свою ефективність, коли не буде нових винятків з цієї сфери, необґрунтованих особливостей у спеціальному законодавстві. Таким чином можна буде забезпечити належний рівень юридичної визначеності та передбачуваності для приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, встановлення дійсно загальних правил у таких відносинах для усіх секторів публічного адміністрування.

Важливо забезпечити побудову усіх спеціальних адміністративних процедур на засадах загальної адміністративної процедури. Це означає, що навіть у разі, коли регулювання спеціальних процедур у певному секторі є настільки детальним, що не потребує субсидіарного застосування ЗАП, важливо, щоб були дотримані усі принципи ЗАП, і в такий спосіб буде забезпечено відповідність «стандарту» ЗАП. Проте навіть у цьому разі не варто встановлювати формального винятку із ЗАП,

адже це підриватиме його регулятивну цінність, фундаментальний (загальний) характер. Кожен «новий» виняток також віддаляє нас від створення ефективної системи адміністративно-правового регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами.

Українському Уряду та Парламенту важливо не допускати нових винятків зі сфери ЗАП, та виправити вже допущені помилки-відхилення, новоутворені колізії. На поточному етапі це стосується передусім податкового та земельного секторів. Також потрібно мінімізувати ризики недобросовісного тлумачення для незастосування ЗАП, у тому числі з використанням таких категорій як «національна безпека».

У питанні про можливість застосування ЗАП до відносин між органами публічної влади, треба виходити з того, що український ЗАП регулює відносини «адміністративний орган – особа», стосується справи особи, її прав та обов'язків. ЗАП не поширюється відносини «орган - орган». Водночас державні та комунальні юридичні особи можуть користуватися ЗАП для свого захисту у відносинах з органами публічної влади (яким вони не підпорядковуються прямо, тобто не перебувають у сфері їх управління), оскільки вступають у ці відносини саме як юридичні особи, і не мають іншого статусу.

При цьому потрібно відрізняти ситуації, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування вступають в певні відносини з адміністративними органами у статусі юридичної особи, нарівні з іншими (з приватними) юридичними особами, наприклад, при отриманні адміністративних послуг чи в інспекційній діяльності з боку адміністративних органів. У таких ситуаціях і на відносини за участі таких публічних юридичних осіб поширюється ЗАП.

У питанні про межі уповноваження державою інших суб'єктів здійснювати функції публічної адміністрації, окрім очевидних відповідей щодо регульованих професій тощо, критерієм, що може свідчити на потребу застосування ЗАП є не обмеження і зобов'язання, що встановила держава і поклала на суб'єктів господарювання. Адже попри усі переваги ЗАП, його застосування має залишатися у межах публічного адміністрування, а не приватного сектору і приватноправових

відносин. Про уповноваження / делегування може йтися тоді, коли відбувається перехід певних функцій та повноважень держави до обмеженого кола суб'єктів (як правило, відбувається індивідуальне уповноваження).

Загалом для впровадження ЗАП, реалізації усього його потенціалу будуть потрібні ще роки зусиль і наполегливої праці. Тільки послідовними та системними кроками, у тому числі завдяки здобуткам науки адміністративного права, можна буде забезпечити право громадян і бізнесу на належне публічне адміністрування.

4.3 Оновлення законодавства про звернення громадян та розвиток інституту адміністративного оскарження у зв'язку із запровадженням загальної адміністративної процедури

Становлення інституту загальної адміністративної процедури, зокрема, після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» зумовило потребу суттєвого перегляду і оновлення багатьох інших інститутів адміністративного права, а також численних законодавчих актів. Це стосується впливу ЗАП на інститути, що також пов'язані або навіть є частиною адміністративно-процедурних відносин, як-от, інститути: адміністративних послуг, адміністративного оскарження, адміністративної відповідальності тощо; так і певні міжгалузеві інститути (як-то, інститут звернень громадян) тощо. Такий вплив зумовлений концептуальною моделлю, що ґрунтується на праві особи на участь у провадженні (тобто можливості взаємодії з адміністративним органом шляхом подання додаткових доказів, надання пояснень тощо як у втручальних, так і заявних провадженнях); на впровадженні ЗАП нових інстанцій для розгляду скарг в адміністративному порядку; суттєвій трансформації інституту звернень громадян. Це має наслідком вже внесені зміни чи потребу змін у велику кількість законодавчих актів, у тому числі системоутворюючого характеру.

Одним з пріоритетних для змін є Закон України «Про звернення громадян» 1996 року [266] (далі – ЗпЗГ), адже саме останній до 15 грудня 2023 року також регулював відносин щодо розгляду заяв і скарг громадян. Самим ЗАП у ЗпЗГ

внесена лише одна зміна – до ст. 12, що формально та загально розмежовує предмети ЗАП і ЗпЗГ. У практичному та теоретичному вимірах цю роботу ще потрібно продовжувати. Теоретичне обґрунтування змін, вироблення наукових підходів для розмежування предметів цих законів, їх комунікація та застосування в практиці, є актуальним завданням для юридичної науки. Механізм розгляду «звернень громадян» (надалі будемо вживати переважно лише слово «звернень», адже і звернення від юридичних осіб та громадських об'єднань без статусу юридичної особи також потребують унормування та розгляду) потребує раціоналізації враховуючи багаторічну практику застосування ЗпЗГ. «Серед проблемних питань є: загалом велика кількість звернень і їх суттєве навантаження на органи публічної влади; часті звернення не за компетенцією, а одразу до вищих органів державної влади; обов'язок особистого прийому громадян та обов'язок особистого підписання керівниками органів публічної влади усіх відповідей на звернення тощо. Все це суттєво впливає на ефективність роботи органів публічної влади, адже потребує витрат часу та інших публічних ресурсів» [357, с. 480].

Міністерство юстиції України протягом багатьох років проводило роботу з підготовки нової редакції ЗпЗГ, але активізувало її у 2023 році для узгодження із ЗАП. У цій роботі поставали питання теоретичного характеру, починаючи від розмежування різних видів звернень і закінчуючи потребами раціонального балансу у дотриманні конституційного права громадян на звернення та ефективністю їх розгляду. Вони були особливо виразними на фоні нових прав особи та обов'язків адміністративних органів, що є обов'язковим «стандартом» для інституту загальної адміністративної процедури. 13 березня 2024 року Урядом було подано проект Закону про звернення (далі – проєкт ЗпЗ) до Верховної Ради України (реєстраційний номер 11082 [267]) і вже 24 квітня 2024 року його навіть було прийнято за основу у першому читанні. Дискусії під час розробки проекту ЗпЗ і подальше його проходження вказують на низку гострих питань, що потребують ретельного наукового аналізу.

Первинно треба враховувати, що проблематика звернень громадян близька і фахівцям конституційного права, адже ґрунтована на ст. 40 Конституції України.

Водночас адміністративно-правовий аспект цієї проблематики є не менш важливим, і йому приділяють значну увагу також представники науки адміністративного права, зокрема, її досліджували В. П. Нагребельний [179], О. К.Костюкевич [152], Н. П. Каменська [154] та інші вчені. Одним з системних досліджень проблематики звернень громадян з точки зору адміністративно-правової науки є робота Л. Є. Кисіль [120], у якій опрацьовані питання: правових джерел, що визначають право на звернення; статусу суб'єктів звернення; змісту і видів звернень; окремих викликів і проблем процедурного характеру.

З прийняттям ЗАП увагу у дослідженні цієї тематики поглиблено саме на розмежування предметів двох законів, процедурну частину розгляду і вирішення різних видів звернень (їх принципові відмінності), підвищення ефективності функціонування відповідного механізму, його раціоналізації [357]. Тож проблематика регулювання відносин щодо розгляду звернень громадян має бути і надалі у центрі уваги науки адміністративного права, фахівців-адміністративістів.

«Отже, у зв'язку з ухваленням ЗАП до його предмета перейшли усі питання, що стосуються розгляду заяв і скарг громадян. Водночас поза предметом ЗАП залишаються інші види звернень, як-от, пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції, тобто умовно «загальні звернення», у яких особа не має права вимоги, не реалізує свого суб'єктивного публічного права. Питання чіткого розмежування предметів регулювання ЗАП і ЗпЗ є не завжди простим, адже іноді межа, коли звернення особи треба класифікувати як заяву чи скаргу, а коли як інше звернення, може бути досить складним завданням. Відповідно юридична наука має надати критерії розмежування різних видів звернень і їх віднесення до предметів різних законів. Важливим питанням при цьому є окреслення відмінностей у процедурі розгляду заяв та скарг за ЗАП, і звернень за ЗпЗ. Це стосується ключових прав особи (зокрема, права на участь) та обов'язків суб'єкта розгляду, результату розгляду: адміністративного акта за ЗАП, «відповіді» за законом про звернення» [357, с. 481].

З конституційної норми ст. 40, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та

посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [143], можна визначити кілька елементів у функціонуванні інституту звернень.

По-перше, право на звернення мають «усі», тобто і громадяни України, і інші особи. Адже відповідно до частини першої ст. 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». У частині третій ст. 1 ЗпЗГ фактично передбачено те ж правило. Водночас виправдано надати право на звернення також іншим суб'єктам правовідносин – зокрема, юридичним особам (суб'єктам господарювання) та громадським об'єднанням. Таке унормування буде обґрунтованим, адже ці суб'єкти також можуть виробляти пропозиції щодо удосконалення законодавства, практики діяльності публічної влади тощо.

По-друге, «Конституцією України обов'язок розгляду «звернень» покладається на органи державної влади, ОМС та посадових і службових осіб цих органів. Поширення цього обов'язку на інших суб'єктів має здійснюватися законодавцем обґрунтовано» [357, с. 482] і за наявності підстав. На наш погляд, пострадянським рудиментом є покладання такого обов'язку на усі підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські об'єднання, медіа, оскільки приватні особи не повинні мати такий самий обов'язок публічно-правового характеру, як і органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

По-третє, звернення можуть бути індивідуальні чи колективні, а також можуть подаватися у письмовій формі або особисто. До речі, у цій нормі варто звернути увагу на характер нормативної конструкції «особисто», що означає фактично «особистий візит» (тобто фізично) або інше особисте спілкування (наприклад, це може бути формат відеоконференції).

По-четверте, належні суб'єкти зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. При цьому Конституція

передбачає, що має бути саме *відповідь* (*а не «рішення» - ВТ*), і що така відповідь має бути «обґрунтованою».

Закон України «Про звернення громадян» 1996 року (ЗпЗГ) містить досить детальне регулювання з розмежуванням окремих видів звернень. Треба наголосити, що на час ухвалення і до набрання чинності ЗАП цей Закон відіграв дуже важливу роль у житті суспільства та держави, у реалізації конституційного права громадян на звернення, попри усі його недоліки.

Якщо аналізувати окремі види звернень за ЗпЗГ, зокрема у контексті ЗАП, то можна зробити низку висновків і пропозицій. У ст. 3 ЗпЗГ визначено, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». Відповідно «пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства» (частина друга ст. 3 [266]). З цим визначенням переважно можна погодитися (якщо не акцентувати увагу на окремі рудиментарні конструкції, як-от, щодо «депутатів усіх рівнів»). «Звернення» у цьому разі – це передусім інструмент, що надає можливість участі громадян у вирішенні публічних справ через надання рекомендацій. Слово «зауваження» вже більше акцентує на недоліках. Хоча в цілому «зауваження» як вияв невдоволення певним станом справ – публічною політикою, її формуванням чи реалізацією, роботою окремих органів влади тощо, також може бути вартим збереження у ЗпЗ як підвид звернень» [357, с. 483] (особливо, що провести чіткіше відмежування від «скарги» за ЗАП).

«Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо

поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» (ч. 3 ст. 3 [266]).

«Щодо цих визначень можна вже зауважити, що визначення «заяви» потребує інших акцентів – адже це має бути не «прохання про сприяння у реалізації … прав та інтересів». Через заяву особа реалізує своє суб'єктивне публічне право, тобто має право вимоги до органу публічної влади, ґрунтоване на законі» [357, с. 483]. Тому коректнішим є підхід до розуміння заяви у ЗАП де, зокрема, у ч. 1 ст. 38 встановлено, що особа може подати «заяву *з вимогою* прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку…». На цій підставі заяви і належать до предмета ЗАП та виключені із предмета ЗпЗГ. Отже, важливою ознакою справ за заявою (тобто за ЗАП) є те, що особа має право вимоги до адміністративного органу, який у разі дотримання усіх законних умов особою, повинен задовольнити таку заяву. Йдеться про право гарантоване законом. Адміністративний суд також може вирішити таку справу, тобто може задовольнити законну вимогу особи (з урахуванням обмежень дискреції публічної адміністрації).

Щодо «повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності» у визначенні терміну «заява» в ЗпЗГ, то перше є швидше підставою для початку провадження за ініціативою органів влади, тобто для інспекційних та інших втручальних проваджень, а «недоліки» знову повертають до «пропозицій» чи «зауважень». І не зовсім коректно ставити в один синонімічний ряд «заяви» і «клопотання». Адже в праві під клопотаннями розуміють передусім вимоги чи прохання процедурного / процесуального характеру. Такий же підхід є і в ЗАП (див.: п. 7 ч. 1 ст. 28).

За ЗпЗГ, «скарга» це «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування…» (частина четверта ст. 3 [266]). «З цим визначенням переважно можна погодитися. ЗпЗГ до ухвалення ЗАП був фактично загальним законом, що визначав порядок адміністративного оскарження (статті 16–19 та ін.). Тепер ЗАП у ч. 1 ст. 78 акцентує увагу на тому, що

право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону має особа, яка вважає, що прийнятим *адміністративним актом* чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес. Це ще більш точне визначення, що впорядковує й інстанційність розгляду справи» [357, с. 484]. У заявному провадженні спочатку має бути подана заява і прийняте рішення (адміністративний акт), а в разі невдоволення результатом вирішення справи – подається скарга на такий результат, або ж у разі неприйняття рішення у встановлений строк – на бездіяльність.

З 15 грудня 2023 року усі «заяви» і «скарги», що вирішуються за ЗАП виключені з предмета ЗпЗГ. У новій частині другій ст. 12 ЗпЗГ вказано: «якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України» [266]. Звідси можна зробити головний висновок – предметом ЗпЗГ передусім залишаються пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції.

«Окремо може вирішуватися питання щодо «повідомлень (заяв) про порушення», яким особа реалізує не своє суб'єктивне право, а інформує компетентні органи публічної влади про потребу реагування. Орган має надати оцінку такому повідомленню і може почати інспекційне чи інше провадження» [357, с. 484]. Тут може йтися про застосування обох законів до однієї справи: ЗпЗГ для особи, що повідомляє про порушення і очікує відповіді (якщо потребує відповіді), та ЗАП – для здійснення адміністративного порушення щодо адресата адміністративного акта (яким буде інша особа). Складнішою може бути ситуація, коли особа, що заявляє про порушення вимагає його усунення і є особисто заінтересованою у результатах такої справи (наприклад, при повідомленні про сусідський шум або незаконне викидання сміття біля помешкання такої особи тощо). У цій ситуації має діяти ЗАП, але статус особи «заявника» буде трансформуватися у статус «заінтересованої особи».

У цій роботі окремо не зупиняємося на питанні петицій, оскільки воно суттєво виходить за межі предмету дослідження. До того ж питання петицій достатньо

урегульовано у ЗпЗГ і у схожій редакції запропоновано для перенесення до проекту нового Закону (ЗпЗ). Фактично «петиція – це звернення, що скероване до особливого кола вищих суб'єктів у державній владі чи місцевому самоврядуванні, яке потребує колективної підтримки, і зважаючи на підтверджене суспільне значення, підлягає обов'язковому розгляду та реагуванню» [357, с. 484].

З точки зору суб'єктного складу ЗпЗГ 1996 р. суттєво розширив коло суб'єктів розгляду звернень порівняно з конституційним регулюванням. У частині першій ст. 1 йдеться про право на звернення не лише «до органів державної влади, місцевого самоврядування», а й «об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності…». Як вже зазначалося, таке розширення не є обґрунтованим, та навіть є неконституційним. «Адже не можна впроваджувати однаковий правовий режим та обов'язки для органів публічної влади і для інших суб'єктів, зокрема приватних осіб – підприємств, установ, організацій (далі – ПУО) приватної форми власності, медіа, об'єднань громадян» [357, с. 485].

Покладання відповідного обов'язку має бути обґрунтованим. «Зокрема, це може бути виправдано щодо ПУО державної та комунальної форми власності, оскільки йдеться про суб'єктів, які функціонують для виконання певних публічних завдань. Адже обов'язок надання відповідей на звернення – це обтяження, додаткові витрати людських та інших ресурсів, тому він може бути функціонально поширений лише на тих суб'єктів, які виконують «*публічні завдання»*. Останні можна визначити як питання, за які відповідають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, утворені ними державні та комунальні підприємства, установи, організації та інші уповноважені суб'єкти. Такими суб'єктами розгляду звернень можуть бути державні та комунальні заклади освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо. Також, у виняткових випадках, функціонально до числа таких суб'єктів можуть належати і приватні особи, які на підставі закону та відповідного уповноваження виконують публічні завдання» [357, с. 485]. У проєкті ЗпЗ це функціональне розширення суб'єктів розгляду звернень було реалізовано через використання категорії «функції публічної адміністрації» (як у ЗАП), і категорію «послуг, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес» (див.:

пункти 2 і 5 ч. 1 ст. 3 проєкту ЗпЗ). Хоча тут ще варто було б вказати загалом категорію «публічних послуг». Тобто громадяни можуть направляти звернення будь-кому, але розглядати і надавати на нього відповідь зобов'язані тільки суб'єкти, які потрапляють у публічно-правовий режим. Треба також враховувати, що для захисту прав споживачів і їх відносин з надавачами послуг є спеціальне законодавство. Відносини між ними мають приватноправовий характер. Але вже у разі звернення споживача за захистом до уповноважених адміністративних органів, очевидно, субсидіарно діятиме і ЗАП.

«Щодо відмінностей у процедурі розгляду, то за ЗАП реакцією на заяву чи скаргу має бути її розгляд з правом особи на участь у провадженні (бути вислуханою, надавати докази), зокрема, у разі ймовірного негативного рішення. Натомість за ЗпЗ особі не повинно гарантуватися право на участь у розгляді звернення. Хіба що суб'єкт розгляду буде сам зацікавлений в отриманні додаткової інформації, у додатковій комунікації з особою. Але в будь-якому разі у суб'єкта розгляду не повинно бути такого обов'язку» [357, с. 484-485], і в особи не має бути такого права», оскільки не йдеться про справу, у якій особа реалізує своє суб'єктивне право.

Частина перша ст. 22 ЗпЗГ 1996 року, за якою «керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування … зобов'язані проводити особистий прийом громадян» також потребує суттєвих змін. «При розгляді таких «звернень» у особи не може бути права вимоги на особистий прийом з конкретними посадовими особами, особливо керівного складу. Сьогодні це одна з проблем на практиці, що навіть міністри та керівники інших ЦОВВ тощо зобов'язані проводити особистий прийом. Це неефективне використання часу таких посадових осіб» [357, с. 485], тобто неефективне використання публічного ресурсу, як правило, на шкоду дійсно важливими публічним інтересам. «Для фіксації усних звернень на особистому прийомі достатньо визначених органом службовців. Керівники повинні мати право такого прийому, але не обов'язок. Тож керівники (органи) повинні самі визначати хто саме і за яким графіком здійснює особистий прийом. Додатково

мають бути враховані сучасні тенденції, пов’язані з використанням відеозв’язку (відеоконференції) та інших технічних рішень» [357, с. 485].

Щодо *результатів* розгляду «звернень» за ЗпЗ та заяв і скарг за ЗАП, то за ЗАП – це є, за загальним правилом, адміністративний акт. Натомість на звернення за ЗпЗ має бути надано *відповідь*. Відповідь – це інформування про врахування чи неврахування пропозиції, зауваження особи, інше реагування. «Сама відповідь не створює прав та обов’язків для особи. Тому це може бути ще один критерій для класифікації за яким законом має розглядатися звернення – чи потрібен у результаті розгляду адміністративний акт, чи достатньо лише відповіді» [357, с. 485].

«При цьому треба усунути іншу ваду ЗпЗГ 1996 року, за якою «відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов’язковому порядку дається … *за підписом керівника* або особи, яка виконує його обов’язки» (ч. 3 ст. 15). Цю норму теж треба змінити, адже це також неефективне використання робочого часу керівників високого рівня. Достатньо підпису будь-якої уповноваженої особи відповідного суб’єкта розгляду, і найкраще – саме тієї особи, яка й розглядала звернення. За таких змін важливе завдання керівника – це раціонально розподілити відповідні функціональні обов’язки, за потреби, за типами та специфікою питань, визначити критерії, коли таке звернення дійсно має потрапити саме на розгляд керівника» [357, с. 485].

«Природно, що відповідь не повинна бути і предметом оскарження в адміністративному чи в судовому порядку. Оскаржити можна лише факт ненадання відповіді, тобто бездіяльність. Але оскаржувати інформацію про врахування чи неврахування пропозиції неможливо, оскільки в особи немає права вимоги на обов’язкове врахування пропозиції, зауваження. Хоча у цій частині є один конституційний виклик, адже за ст. 40 Конституції України, відповідь має бути обґрунтованою. Обґрунтування потребує зусиль та часу. Його підготовка забирає цінні ресурси публічних службовців, нерідко на шкоду дійсно важливим публічним справам. При цьому треба нагадати, що коли йдеться про права та обов’язки особи, тобто про розгляд заяв і скарг за ЗАП, то негативний для особи адміністративний акт (у тому числі відмовний за заявою) має бути обов’язково мотивований.

Натомість щодо звернень за ЗпЗ потрібна ефективність. Тому на практиці доцільно прийти до мінімально достатнього обґрунтування, а в перспективі, за можливості, до конституційних змін, щоб відмовитися від такого обов'язку» [357, с. 486], або до динамічного тлумачення відповідної конституційної норми, ураховуючи прийняття ЗАП та потребу розмежування різних типів «звернень».

У цьому ж контексті треба розглядати інші проблеми, які перетворили інститут звернень на часто невиправдано обтяжливу частину роботи для органів публічної влади, у тому числі для публічної адміністрації. «Йдеться про зловживання правом на звернення: коли одна особа подає багато звернень до одного органу протягом короткого періоду часу, у тому числі одне звернення, але без чіткого предмета чи з дуже великою кількістю питань і великого обсягу тощо. У цьому разі варто надати органам публічної влади інструменти для раціоналізації порядку опрацювання таких звернень» [357, с. 486]. Це може бути обмеження кількості звернень та/або кількості питань від однієї особи протягом певного періоду часу, або й загалом кількості «звернень» пропозиційного типу, які орган в обов'язковому порядку повинен розглянути протягом певного періоду часу. Потрібно вкотре наголосити, що за ЗпЗ не йдеться про суб'єктивні права особи (які особа реалізує та захищає за ЗАП), а це лише пропозиції, рекомендації, зауваження. Тож тут має бути широка дискреція, щоб органи влади могли ефективно виконувати свої основні функції.

У новому регулюванні доцільно також уніфікувати і спростити загальні строки розгляду звернень. Немає потреби у прискореному 15-денному строку. Місячний строк може бути загальним та єдиним, у тому числі для пересилання за належністю чи залишення без розгляду певних звернень (повторних тощо), оскільки немає потреби у прискорених строках, коли не йдеться про реалізацію суб'єктивного права чи виконання обов'язку особи. Суб'єкт розгляду завжди може відреагувати швидше на пропозиції, рекомендації, зауваження, якщо питання у зверненні того заслуговує.

За певного рівня правової і політичної культури доцільно надати суб'єктам розгляду звернень широкі дискреційні повноваження також для залишення без

розгляду явно беззмістовних чи абсурдних звернень. Також відомо про фактично відсутність у зарубіжних країнах будь-яких формальних обов’язків щодо розгляду звернень такого пропозиційного типу до членів парламенту та інших осіб, що займають політичні посади.

«Водночас у питанні ефективності не можна перейти межі ст. 40 Конституції України. Це стосується і можливих обмежень щодо форми звернення (зокрема, вимоги подавати звернення лише в електронній формі) чи вимог кваліфікованого електронного підпису (КЕП) тощо. Потрібно не допустити цифрової дискримінації, оскільки окремі громадяни можуть не володіти цифровими навичками та/або необхідними технічними засобами. Тож право на подання звернення у звичайній паперовій формі, або ж у формі електронній, але без КЕП мають бути збережені» [357, с. 487].

Проходження вже поданого до Парламенту проєкту ЗпЗ (реєстраційний номер 11082 [267]), показало, що є низка принципових дискусійних питань і щодо самого поданого законопроекту, і до наступних змін ініційованих народними депутатами України. Попри те, що законопроєкт 11082 у поданій редакції загалом є досить належної якості, відповідає більшості позицій викладених вище, але і до нього можна висловити низку зауважень.

Передусім варто було б уточнити поняття «суб’єкта розгляду звернення» (п. 2 ч. 1 ст. 3), зокрема, доповнити визначенням у прив’язці до суб’єктів, що уповноважені «надавати публічні послуги». Треба враховувати, що є частина публічних послуг (як-от, охорона здоров’я, освіта тощо), яка не належить до «послуг, які становлять загальний економічний інтерес» і не належить до «функцій публічної адміністрації».

У контексті боротьби з недобросовісними зверненнями варто конкретизувати (у ч. 2 ст. 14) у чому може полягати зловживання правом на звернення, у тому числі враховуючи поточну практику розгляду звернень та/або у чому може полягати вимога добросовісності. Це наприклад, можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного

суб'єкта розгляду; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення вже було надано відповідь; звертатися до належного суб’єкта, а не одразу до вищих інстанцій.

З зарубіжного досвіду, зокрема з Латвії (хоча у країнах ЄС аналогічні закони не є поширеним явищем), можна запозичити норму про те, що не підлягає оскарженню перенаправлення (надсилання) звернення за належністю. Адже у цьому разі органи влади і так беруть на себе необов’язкові функції переадресації звернень.

На розгляд скарг про ненадання відповіді чи залишення звернення без розгляду варто прямо поширити ЗАП, щоб не визначати для цього питання окремого порядку, тобто не створювати зайвого регулювання. Також доцільно встановити, що така скарга розглядається у порядку письмового провадження.

На жаль, при підготовці законопроекту у профільному Комітеті парламенту у січні 2025 року були враховані дещо інші поправки (хоча багато принципових положень були збережені), які могли суттєво погіршити якість законопроекту. Зокрема, «доопрацьована» норма п. 2 ч. 1 ст. 3 законопроекту знову відносила до числа суб’єктів розгляду звернень громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, медіа. З точки зору Конституції України та загалом демократичного та правного устрою ця норма і вимога є вкрай сумнівною. Стаття 40 Конституції чітко окреслює коло обов’язкових суб’єктів розгляду звернень. Отже, некоректно зобов’язувати приватне підприємство до обов’язкового розгляду звернень і надання відповідей на них. Так само це некоректний обов’язок щодо громадських об'єднань та медіа. Це також може бути формою тиску на неурядовий сектор та бізнес. Натомість, таке поширення – обов’язок відповідати на звернення може стосуватися лише суб’єктів, які фінансуються з державного або місцевого бюджету та/або виконують публічні завдання (надають публічні послуги) у порядку делегування чи іншого уповноваження. Про це вже зазначалося вище.

Новий абз. 4 п. 4 ч. 1 ст. 3 (у редакції Комітету, рекомендованій 13 січня 2025 року, хоча порівняльна таблиця тривалий час не була доступною публічно)

вносив у цей законопроект такий вид звернення як «заяви щодо сприяння у реалізації закріплених законодавством прав, свобод та законних інтересів суб'єктів звернення». Цим самим створюється колізія із ЗАП, адже саме за ЗАП особа має реалізовувати та захищати свої права. Це не лише не відповідає одній з цілей прийняття ЗпЗ (тобто чіткому розмежуванню предметів ЗАП і ЗпЗ), а навпаки ускладнює досягнення цієї мети. Така норма створювала ризики конфліктів та судових спорів.

Не відповідає меті розмежування різних типів звернень (за ЗАП і ЗпЗ), механізмів їх розгляду також врахована Комітетом поправка – нові норми – пункти 2 і 3 ч. 1 ст. 14 законопроекту, якими суб'єкту звернення надаються права «бути присутнім при розгляді звернення»; «ознайомлюватись з матеріалами розгляду звернення». Ці дві норми несуть ризики надмірного і невиправданого навантаження на органи публічної влади, адже забезпечення таких прав потребуватиме суттєвих ресурсів. Проте у цьому немає потреби, оскільки йдеться не про реалізацію суб'єктивних прав особи чи їх захист, а лише про пропозиції, рекомендації, зауваження. У особи немає права вимоги на прийняття рішення, а відтак і не повинно бути права на участь («бути присутньою») та права на ознайомлення з матеріалами.

Вкрай дискусійною є норма, що рекомендована Комітетом до включення у ч. 1 ст. 21 з правом суб'єкта звернення «оскаржити відповідь на звернення». Ця норма також несе ризики збереження невиправданого та нераціонального навантаження на органи публічної влади. «Відповідь» не є рішенням, й у особи не має права вимоги за цим зверненням. Окремо вже тільки зазначалося про складність такого елементу відповіді як «обґрунтування», оскільки тут у особи можуть бути зауваження до його якості, повноти, або ж у разі відсутності обґрунтування – це вже дійсно ризик принаймні для констатації факту порушення. Без конституційних змін та/або відповідного тлумачення це питання може залишатися проблемним.

Отже, попри те, що до 2-го читання у проєкті ЗпЗ (у редакції рекомендованій профільним Комітетом Парламенту від 13.01.2025 р.) було збережено значну кількість важливих новел, закладених у поданому Урядом законопроекті, все ж і

первинні недоліки, і окремі привнесені профільним Комітетом зміни віддаляли від мети ухвалення нового Закону, і тому потребували усунення. У листопаді 2025 року профільний Комітет вдруге повернувся до розгляду цього законопроекту, і частину проблем було знято (щодо спроб поширення закону на приватний сектор; щодо права особи бути присутньою при розгляді тощо). Водночас редакція законопроекту, рекомендована Комітетом 14 листопада 2025 року ще зберігає окремі недоліки, передусім, можливість оскарження відповіді на звернення і відсутність чіткого критерію щодо «інших суб'єктів зобов'язаних розглядати звернення» (додатково до органів публічної влади). Ці недоліки варто усунути законодавцеві, не перекладаючи на адміністративну та судову практику. У цілому ж інститут звернень з точки зору приведення у відповідність Конституції, ефективності урядування, ресурсів які він споживає в органах публічної влади тощо – потребує комплексного оновлення.

Системним інститутом адміністративного права, що зазнав суттєвого нормативного оновлення у зв'язку з ухваленням ЗАП та потребує практичного впровадження і подальшої теоретичної розробки є інститут адміністративного оскарження. Як вже зазначалося, засадничо з 1996 року цей інститут фактично був зафіксований у Законі України «Про звернення громадян», але з набранням чинності ЗАП загальні правила адміністративного оскарження перейшли до цього Закону.

Як відомо, адміністративне оскарження у найбільш спрощеному вигляді можна визначити як оскарження рішень, дій та бездіяльності певного суб'єкта (адміністративного органу) – до органу (іноді ще окремо виділяють – до посадової особи) вищого рівня, тобто це механізм досудового врегулювання спору (справи) в межах публічної адміністрації. Скарга в адміністративному порядку, зазвичай, подається коли вже є первинне рішення, тобто справа за заявою особи чи за ініціативою адміністративного органу була вирішена.

Адміністративне оскарження наразі викликає особливий інтерес у зв'язку з впровадженням ЗАП. У публічних службовців постають практичні питання, відповіді на які потребують і належного теоретичного підґрунтя. Зокрема: як утворювати комісії з розгляду скарг (ст. 79 ЗАП), особливо при органах місцевого

самоврядування, скільки може бути таких комісій, хто може входити до їх складу (зокрема, чи можуть входити до них місцеві депутати) тощо. Також актуальним є питання адміністративного оскарження і в органах виконавчої влади, зокрема, починаючи від того чи є Кабінет Міністрів України вищим адміністративним органом для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та ін.

Варто також додати, що головним питанням у цій проблематиці є завдання як повернути довіру до адміністративного оскарження. Тобто як зробити його ефективним способом захисту порушених прав приватних осіб, та не змушувати громадян і суб'єктів господарювання покладатися лише на судовий захист.

Якщо питання загальної адміністративної процедури тривалий час було одним з малодосліджених у вітчизняній науці адміністративного права, то інститут адміністративного оскарження завжди був центрі уваги українських адміністративістів. Цю проблематику та напрацювання можна віднести до класичних розробок з досить усталеними підходами. З початку 2000-х років це питання викликало нову хвилю наукового інтересу, і чимало фахівців зверталися до цієї тематики, зокрема, в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України (В. І. Полюхович [215], О. І. Грибок [77], Л. Є. Кисіль) та в інших наукових школах. Особливо треба виділити дослідження ґрунтоване на докторській дисертації Д. В. Лученка [166; 167]. Досліджувалася ця проблематика і автором цієї роботи до ухвалення ЗАП [366; 346; 338], а також вже і після прийняття цього Закону [353; 356]. Інші фахівці у тематиці загальної адміністративної процедури також приділяють увагу цьому інституту у зв'язку з впровадженням ЗАП [57]. Окремо варто відзначити велику увагу до адміністративного оскарження у податковому та інших окремих секторах публічного адміністрування.

З ухваленням ЗАП інститут адміністративного оскарження отримав нове підґрунтя не лише для практичного розвитку, але й для нового теоретичного осмислення. Цю проблематику знову таки варто розглядати з достатнім рівнем «спадковості» закладеним у Законі «Про звернення громадян» 1996 року [266]. Нині вона набуває нових обрисів та актуалізації, адже зумовлена саме якісно новим нормативним регулюванням. Важливими завданнями є також пошук відповідей на

питання, які визначають: ефективність інституту адміністративного оскарження; критерії для відмежування адміністративного оскарження від інших інструментів скасування адміністративних актів; призначення і суть основних новел ЗАП.

Отже, ЗАП приділяє досить детальну увагу врегулюванню інституту адміністративного оскарження. Треба наголосити, що до процедури розгляду і вирішення скарг за ЗАП застосовується не лише Розділ VI (статті 78–85), а й практично усі інші норми, що розташовані до ст. 78, оскільки у Розділі VI викладене спеціальне регулювання цього механізму, без дублювання норм.

Цей інститут ґрунтується на принципі гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 ЗАП), відповідно до якого «особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку» (ч. 1). За частиною 2 цієї статті «адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи».

У ЗАП в адміністративному оскарженні можна виділити кілька новел.

Передусім, це можливість колегіального розгляду скарг завдяки утворенню комісій з розгляду скарг (ст. 79). Такі комісії можуть бути утворені: при адміністративних органах вищого рівня; при адміністративних органах, які не мають органів вищого рівня. Ця новела спрямована на підвищення об'єктивності та неупередженості розгляду скарг. Також вона дозволяє створити інституційні умови для впровадження адміністративного оскарження у системах, де відсутні адміністративні органи вищого рівня (зокрема, й в місцевих радах). Принципово важливо, що до складу комісій з розгляду скарг можуть залучатися представники інститутів громадянського суспільства. Ця новела також спрямована насамперед на підвищення рівня об'єктивності розгляду скарг. Саме подолання упередженості при розгляді скарг є найбільшим викликом, щоб підвищити ефективність інституту адміністративного оскарження.

Цінною для приватних осіб є норма – загальне правило про зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта самим фактом подання скарги та

відповідного клопотання (ч. 4 ст. 83 ЗАП). Ця новела має на меті стимулювати приватних осіб пріоритетно використовувати для захисту прав саме адміністративне оскарження, а не судовий механізм.

Водночас цінним для публічної адміністрації є обмеження оскарження окремих процедурних дій та рішень (див.: частини 3 і 4 ст. 78). Це регулювання спрямоване на забезпечення ефективності адміністративної процедури, щоб оскарження процедурних рішень та дій не дозволяло гальмувати роботу адміністративних органів, вирішувати конкретну справу.

Цікавою є норма про подання скарги через адміністративний орган, адміністративний акт якого оскаржується. Таке регулювання має полегшити подання скарги приватній особі, адже зазвичай особа у «першій інстанції» спілкується з адміністративним органом, що розташований до неї територіально ближче, аніж суб'єкт розгляду скарги. Але це не лише прояв ідеї людиноцентризму, це також і реалізація принципу ефективності, оскільки й адміністративному органу, адміністративний акт якого оскаржується, варто знати про таке оскарження, передати матеріали справи для суб'єкта розгляду скарги.

З метою досягнення однієї з цілей ЗАП – уніфікації процедурних правил у публічній адміністрації встановлено загальний строк оскарження у 30 календарних днів з дня доведення адміністративного акта до відома особи (з можливістю винятків у спеціальних законах). У цій частині важливо переглянути спеціальне законодавство та винятки, щоб не було необґрунтованих скорочених строків оскарження.

Є й інші норми, які потребують окремої уваги, як-от, примирення між учасниками провадження за скаргою, питання збереження права звернення одразу до суду, без обов'язкового проходження стадії досудового оскарження (попри те, що останній підхід є досить усталеним у країнах ЄС та можливість якого передбачена й Конституцією України у ч. 4 ст. 124).

Отже, головне питання у контексті розвитку інституту адміністративного оскарження – це як повернути довіру громадян і суб'єктів господарювання до цього способу правового захисту. Адже попри його «класичність», ефективність була не

надто високою. Зокрема, за даними аналізу результативності розгляду скарг, до прикладу, у податковій сфері за 2021 рік лише 7 % грошових зобов'язань платники податків змогли захистити завдяки механізму адміністративного оскарження [107]. Водночас при зверненні до адміністративних судів показники різко зростають і понад 80 % позовів до податкової служби задовольняються судами. Така суттєва різниця у результатах розгляду скарг і позовів вказує на те, що потенціал механізму адміністративного оскарження не використовується на повну силу. Це негативно не лише для громадян і бізнесу, які не можуть ефективно захистити свої права в адміністративному порядку, але й для держави, яка витрачає багато ресурсів на судовий розгляд справ (це, до речі, ресурси як на судову владу, так і на представництво у судах самої ДПС, часто у всіх інстанціях). На наш погляд, основна причина такого стану – це високий рівень відомчої упередженості при розгляді скарг в адміністративному порядку, єдність цілей адміністративних органів (ДПС) першої та другої «інстанцій».

В окремих західних країнах до розгляду скарг в адміністративному порядку залучаються зовнішні суб'єкти – представники громадськості. Такий досвід є у Польщі, Нідерландах та інших країнах. Успішний досвід є і в Україні. Зокрема, при оскарженні рішень у сфері ліцензування. На цей результат має вплив те, що до складу Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (при Державній регуляторній службі) залучаються представники громадськості. Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» прямо передбачено, що «представники громадських організацій, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та науковців залучаються до складу Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування у кількості не менш як п'ятдесят відсотків її складу» (абз. 2 ч. 5 ст. 5 [269]).

Отже, саме у колегіальному розгляді скарг та в залучені представників громадськості, варто шукати інструменти для підвищення довіри до механізму адміністративного оскарження, його ефективнішого застосування.

ЗАП не вимагає в імперативному порядку утворення комісій з розгляду скарг та залучення представників інститутів громадянського суспільства. Ці рішення залишені на розсуд самих адміністративних органів. Мотивом розробників ЗАП та

законодавця до такого дискреційного підходу було запобігання формальному виконанню відповідних приписів, коли органи будуть утворювати такі комісії без реальної зміни підходів до розгляду скарг. Відтак пропозиція щодо реалізації відповідних можливостей ЗАП полягає у тому, що утворювати такі комісії доцільно тоді, коли є дійсне розуміння потреби неупередженого розгляду скарг і готовність до змін. Також пропонується залучати до складу таких комісій неупереджених представників інститутів громадянського суспільства. До прикладу, у згаданій податковій сфері – це можуть бути представники авторитетних бізнес-асоціацій, науковці та інші фахівці (хоча, звісно, треба зважати не лише фаховість, але й на принциповість та суспільну репутацію відповідних представників). Можливо, після певної практики застосування цих новел ЗАП, буде потреба збільшити «квоту» представників інститутів громадянського суспільства у таких комісіях. Нагадаємо, що за ЗАП такі комісії приймають не остаточний адміністративний акт, а рекомендаційний висновок (ч. 2 ст. 79). Тобто це допоміжні, дорадчі органи. Остаточне рішення залишається за адміністративним органом, за його уповноваженими особами.

Наступне за важливістю теоретичне та практичне питання ЗАП у частині адміністративного оскарження полягає у тому, який суб’єкт має розглядати скарги у «класичній» моделі, коли йдеться про оскарження до адміністративного органу вищого рівня. У цьому контексті варто наголосити, що ЗАП не змінює ієрархії адміністративних органів. Тобто ті суб’єкти (органи та посадові особи, чи коректніше вказати «уповноважені особи»), які були у відповідному адміністративному (фаховому) підпорядкуванні та підконтрольності до 15 грудня 2023 року залишилися такими ж суб’єктами і після набрання чинності ЗАП. Щоправда, щодо усіх таких суб’єктів, які приймають адміністративні акти, незалежно від їх статутної організації ЗАП використовує один термін – «адміністративний орган».

Дати відповідь на поставлене питання відносно легше у системі виконавчої влади, принаймні там, де є класична модель організації виконавчої влади: територіальні органи чи підрозділи ЦОВВ та центральний апарат ЦОВВ. Так, до

прикладу, можна оскаржувати адміністративні акти у сфері Державної податкової служи, Держпродспоживслужби тощо. Хоча і тут треба враховувати, що ситуація залежить не стільки від інституційної (статутної) організації певного органу, його системи, а й від розподілу адміністративних повноважень всередині кожного органу між його підрозділами та персоналом. До прикладу, у Державній прикордонній службі якщо рішення про відмову у перетинанні кордону приймалося уповноваженою службовою особою підрозділу охорони державного кордону, то оскаржити його в адміністративному порядку можна було до начальника цього органу охорони державного кордону (наразі у спеціальному Законі у ч. 3 ст. 14 вжито загальніше формулювання «органу Державної прикордонної служби України вищого рівня» [283]). У цьому питанні не має значення наявність чи відсутність статусу юридичної особи чи інші цивільно-правові характеристики органу/підрозділу. Ключовим є конкретне закріплення повноваження за певною посадовою (уповноваженою) особою, чи структурним або територіальним підрозділом, і чи є взагалі вищий компетентний адміністративний орган. Це питання предметної компетенції. Тож, у цьому аспекті – одне з важливих завдань для Уряду та Парламенту полягає у тому, щоб якомога чіткіше зафіксувати у яких секторах і щодо яких адміністративних актів можливе адміністративне оскарження та хто є суб'єктом розгляду скарг.

Відповідь на це питання важлива ще й тому, що у виконавчій владі в Україні є усталена класифікація органів: місцеві – центральні – вищий. Коли йдеться про адміністративне оскарження, то ця класифікація досить чітко працює у системі одного органу (наприклад, вище вже згадані, місцеві/територіальні органи податкової служби – податкові органи вищого рівня). Але такий підхід не застосовний у відносинах між міністерствами та іншими ЦОВВ і КМУ, адже КМУ не має предметної компетенції у сферах, за які відповідають міністерства та інші ЦОВВ. Міністерства також не мають вищої адміністративної влади над «іншими ЦОВВ» (службами, інспекціями, агентствами), що перебувають у сфері їх спрямування та координації. Зокрема, Мінфін не може переглядати адміністративні акти податкової чи митної служби. Кожен орган має свою предметну компетенцію і

відповідальність. Для уникнення будь-яких дискусій з цього питання законодавцем було навіть надано додаткові відповіді-підказки через зміни, внесені у відповідні статусні (статутні) закони Законом № 4017.

Це питання також є ілюстрацією правила, що наявність у одних органів повноважень скасувати рішення інших органів – не є «автоматичною» ознакою вищої адміністративної влади, фахового контролю, тобто інстанційності для адміністративного оскарження. Це часто може бути управлінський інструмент для ситуативного (*ad hoc*) втручання, у разі необхідності. Зокрема, КМУ має повноваження («може») скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ (ч. 6 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), у Президента України є повноваження скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) (ч. 8 ст. 118 Конституції України), але ні КМУ не є адміністративним органом вищого рівня щодо ЦОВВ, ані Президент – щодо МДА. Це неможливо не лише з точки зору предметної компетенції, але й невиправдано з огляду на принципи розсудливості та ефективності. Тож Уряд і глава держави можуть застосовувати такі повноваження, на власний розсуд, коли є потреба відповідного втручання. Загалом варто у законодавстві завжди чітко визначати до якого суб'єкта можуть бути оскаржені в адміністративному порядку певні адміністративні акти.

Особливо важливою є відповідь на це питання в такій підсистемі публічної адміністрації як органи місцевого самоврядування [356]. ЗАП вивів окремі категорії справ у чіткий алгоритм, зокрема, щодо делегованих для ОМС повноважень оскарження в адміністративному порядку здійснюється до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (абз. 2 ч. 1 ст. 79). Тож, до прикладу, рішення ОМС (виконавчого органу місцевої ради) у сфері реєстрації місця проживання можна оскаржити до Державної міграційної служби (до речі, тут йдеться про ЦОВВ у цілому, тобто не мається на увазі обов'язково центральний апарат, а може бути і його територіальний орган / підрозділ. Очевидно, це вже питання розподілу функцій і повноважень в межах ЦОВВ).

Також варто пам'ятати про ще один варіант оскарження в адміністративному порядку – оскарження до суб'єкта визначеного спеціальним законом (на підставі

абз. 1 ч. 1 ст. 79 ЗАП). Наприклад, є чітке врегулювання порядку оскарження рішень державних реєстраторів у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно, ФОП та юридичних осіб до Міністерства юстиції. Власне з цього прикладу і була впроваджена загальна модель щодо оскарження делегованих до компетенції ОМС повноважень, адже вона пройшла загалом добру апробацію практикою, хоча на рівні ідеї була закладена ще у проектах АПК / ЗАП багато років тому.

На практиці виникало ще одне дискусійне питання – чи є місцева (сільська, селищна, міська) рада адміністративним органом вищого рівня відносно виконавчого комітету, за загальним правилом. Відповідь на це питання має бути заперечною, адже місцева рада та виконком мають власну (різну) предметну компетенцію. Місцева рада не може перебирати компетенцію виконавчого комітету, і її адміністративний контроль може бути впроваджений виключно у частині повноважень, які рада може сама делегувати виконавчому комітету. Але, приміром, якщо питання у сфері розміщення зовнішньої реклами закріплені за виконавчим комітетом, то місцева рада не може приймати відповідні рішення замість виконавчого комітету. Як вже зазначалося, наявність у ради повноважень скасувати акти виконавчих органів – тут також управлінський інструмент (і теж дискреційний), а не «рутинний» щоденний інструмент адміністративного (фахового) контролю та розгляду усіх скарг на адміністративні акти виконавчих органів.

Звідси можна зробити ще два висновки: місцева рада та виконком можуть утворювати окремі комісії з розгляду скарг. Особливо, якщо обсяг скарг в цих ОМС є досить значним або є інші чинники. Водночас у територіальній громаді може бути утворено одну («спільну») комісію, зокрема, враховуючи й те, що і для виконкому, і для місцевої ради основну частину адміністративного провадження виконують ті ж самі виконавчі органи (відділи, управління тощо), і саме у них є необхідні фахові знання і вміння (кваліфікація). З цих міркувань Уряд у Примірному положенні про комісію з розгляду скарг [220] рекомендував утворювати одну комісію в ОМС (територіальній громаді). Тільки наголосимо, що при такому підході остаточне рішення за скаргою має приймати або виконком, або місцева рада – залежно від того, до чиєї предметної компетенції належить справа / повноваження. Наявність

однієї комісії не дозволяє переходу компетенції від виконкому до місцевої ради.

Щодо складу комісій з розгляду скарг в адміністративному порядку в ОМС варто відзначити, що до них також мають входити посадові особи адміністративного органу і можуть входити представники інститутів громадянського суспільства. З огляду, на важливу роль виконавчих органів у будь-якому адміністративному провадженні, очевидно, що до складу таких комісій варто включати передусім їх персонал (з вище вже зазначеної причини, тобто наявності необхідної «експертизи»). Також до складу цієї комісії, з розгляду скарг на рішення місцевої ради, можуть (та навіть повинні) включатися і представники депутатського корпусу. Вжита у ЗАП конструкція «посадові особи» не повинна бути бар'єром, оскільки в ЗАП це не термінологія статутного чи службового законодавства, де вживається зовсім інший термін, приміром «посадова особа місцевого самоврядування» (хоча закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» відносять до таких посадових осіб лише тих, хто має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій й отримує заробітну плату з місцевого бюджету). Потрібно враховувати, що місцева рада як колегіальний орган складається з місцевих депутатів, які за чинним законодавством не отримують заробітної плати чи компенсації. Саме місцеві депутати й приймають адміністративні акти місцевої ради. Без місцевих депутатів місцевої ради як органу не існує. Тож їх залучення до складу комісії з розгляду скарг також додає ефективності та легітимності такому суб'єкту. При цьому місцеві депутати мають залучатися до складу таких комісій не як представники інститутів громадянського суспільства, а саме як «посадові особи» (в ЗАП у кількох нормах ще використано конструкцію «членів колегіальних органів» (статті 22, 24, 78), що проте не мало на меті принципового розмежування цих статусів, а лише потребувало коректніших акцентів у формулюванні механізмів відводів та уповноваження у колегіальних органах, тобто в цілому це синонімічні категорії для ЗАП). Ще у контексті дискусії про «посадових осіб» нагадаємо, що у Законі України «Про державну службу» з 2015 року взагалі не використовується конструкція «посадові особи» [255], а проте комісії з розгляду скарг утворюються і в

ОВВ. Її застосування у ЗАП, це лише техніко-юридичний підхід (можливо, не найкращий) для універсального означення персоналу усіх адміністративних органів, точніше його «представника», який здійснює провадження та/або приймає адміністративні акти тощо. І хоча навіть на рівні конструкції це зовсім інший термін («посадова особа адміністративних органів»), але з причин подібних дискусій і пропонується у ЗАП внести зміни та використати більш нейтральний термін «уповноваженої особи».

У цілому ж нове регулювання за ЗАП надає можливості зробити інститут адміністративного оскарження досить ефективним, що врешті може не лише сприяти кращому рівню захисту прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, але й сприяти більшій ефективності держави загалом. Адже, по-перше, частину конфліктів можна буде знімати в адміністративному порядку, тобто усувати публічній адміністрації самостійно. По-друге, у разі ефективного функціонування цього механізму можна буде повернутися до ідеї впровадження обов'язкового адміністративного (досудового) оскарження як умови звернення до суду. Таке рішення можливе як на рівні загального правила, так і в окремих категоріях справ, секторах публічного адміністрування. Але для цього треба передусім забезпечити довіру суспільства до механізму адміністративного оскарження.

Підсумовуючи викладене у цьому підрозділі роботи, зазначимо наступне. Українське законодавство про звернення (громадян) після вступу в дію ЗАП потребує оновлення та раціоналізації. Розгляд заяв і скарг перейшов до предмета регулювання ЗАП, і тому потрібно продовжити процес нормативного розмежування предметів між двома законами, у тому числі ухвалити новий закон про звернення (ЗпЗ). У новій редакції закону про звернення, з одного боку, правом на звернення повинні володіти не лише фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства), а й юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи. З іншого боку, обов'язок розгляду звернень має бути звужено і зведено до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших, лише тих суб'єктів, що виконують публічні завдання. Предметом ЗпЗ мають залишитися

пропозиції, рекомендації, зауваження і петиції. Заяви і скарги належать виключно до предмету ЗАП.

Також треба раціоналізувати саму процедуру розгляду звернень за ЗпЗ. Не повинно бути обов'язку керівників органів здійснювати особистий прийом та особисто підписувати усі відповіді на звернення, оскільки це неефективно та нераціонально. Особистий прийом відвідувачів, а також підписання відповіді можуть здійснювати (інші) службовці, уповноважені керівником (органом). У процедурі розгляду звернень за ЗпЗ не повинно бути також «права на участь» у розгляді, права доступу до матеріалів справи тощо. Для заяв і скарг такі права закріплені в ЗАП, а для звернень за ЗпЗ достатньо надати відповідь у встановлений строк, як вимагає Конституція України. При цьому достатнім є універсальний місячний строк для надання відповіді на звернення, без закріплення прискорених строків для «дефектних звернень» (які не підлягають розгляду; потребують перенаправлення тощо).

Обґрунтування (мотивування) також важливе для заяв і скарг, а тому є принциповою вимогою до адміністративних актів за ЗАП. У перспективі вимогу обґрунтування відповідей на «звернення» доцільно виключити із Конституції щодо звернень загалом, залишаючи це дискреційним правом органу або ж необхідно забезпечити динамічне тлумачення відповідної конституційної норми, ураховуючи прийняття ЗАП. У поточній практиці варто раціоналізувати обсяг обґрунтування відповідей на звернення до мінімально достатнього рівня. Оскарженню за ЗпЗ може підлягати лише ненадання відповіді на звернення. Потрібно також розробити та встановити механізми захисту від зловживання правом на звернення, тобто спонукати до добросовісного використання права на звернення за ЗпЗ. Це можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного суб'єкта розгляду; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення вже було надано

відповідь; звертатися до належного суб'єкта, а не одразу до найвищих інстанцій тощо.

Усі ці висновки і пропозиції зумовлені тим, що реалізацію прав особи та їх захист громадяни і суб'єкти господарювання здійснюють за ЗАП. Варті уваги звернення будуть враховуватися органами влади в силу зростання культури участі, інституціоналізації прозорих процесів формування політики, публічних консультацій тощо. Проте сам інститут звернень потребує раціоналізації та ефективного використання обмежених публічних ресурсів.

При цьому залишається значний перелік завдань для майбутніх наукових розробок у проблематиці «звернень громадян». Потрібен не лише науковий супровід ухвалення нового ЗпЗ і його наступного впровадження, але й ретельний науковий моніторинг застосування ЗАП і ЗпЗ, ідентифікація ймовірних проблем розмежування їх предметів по окремих видах звернень, подальші наукові та практичні коригування критеріїв розмежування різних видів звернень (чи розмежування «звернень» і заяв та скарг у розумінні адміністративно-процедурного законодавства), забезпечення умов для ефективної діяльності органів публічної влади.

У частині адміністративного оскарження ЗАП також надає новий поштовх для розвитку вітчизняного адміністративного права та водночас ставить нові теоретичні питання. Від науковців та практиків залежить використання потенціалу ЗАП, ефективне застосування новел механізму адміністративного оскарження. Зокрема, йдеться про створення колегіальних органів (комісій) з розгляду скарг, у тому числі – із залученням представників інститутів громадянського суспільства, передусім, у тих сферах де має місце велика кількість скарг в адміністративному порядку та/або судових позовів (як-от, податкова служба, пенсійний фонд тощо). Важливим є сприяння максимально об'єктивному (неупередженому) розгляду скарг та формування довіри до інституту адміністративного оскарження.

Для Уряду та Парламенту актуальним завданням є чітке визначення інстанцій для адміністративного оскарження у кожному з секторів та категорій справ, де таке визначення є ускладненим лише на підставі загальної моделі ЗАП. Правове регулювання

має надавати публічним службовцям та приватним особам розуміння, до яких суб'єктів можуть бути оскарженні відповідні адміністративні акти.

При цьому треба відмежувати адміністративне оскарження від інших інструментів, що передбачають повноваження скасовувати рішення (акти). Адміністративне оскарження є щоденною «рутиною» публічної адміністрації, і тому має бути ефективним, політично незаангажованим і своєчасним. У цьому питанні ще є потреба для наукових досліджень, у тому числі питання «предметної компетенції» і її впливу на визначення «адміністративного органу вищого рівня». В останньому питанні також треба враховувати, що категорія «адміністративного органу» є функціональною та є юридичною фікцією, тобто ним може бути не лише інституційно (організаційно) вищий «орган» у статутному значенні, але й певна уповноважена особа чи структурний підрозділ в межах одного ОВВ чи ОМС тощо.

Також треба враховувати, що поняття «посадової особи» у розумінні ЗАП не тотожне за підходами до статутного чи службового законодавства, а має свій зміст. Йдеться про будь-яких працівників / службовців суб'єкта – адміністративного органу, і про членів колегіальних адміністративних органів (як-от, депутатів місцевих рад, усіх членів виконкому тощо). Тобто усі хто причетні до адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта і є посадовими особами адміністративного органу у розумінні ЗАП. Відтак, місцеві депутати та члени виконавчих комітетів теж можуть входити до складу комісій з розгляду скарг в адміністративному порядку, і саме як посадові особи відповідного адміністративного органу.

На цьому етапі впровадження ЗАП розсудливе та добросовісне тлумачення є важливим інструментом для ефективної реалізації стандартів належного публічного адміністрування загалом, та адміністративного оскарження зокрема.

У перспективі варто буде повернутися до питання встановлення обов'язкового досудового порядку урегулювання спору, тобто обов'язкового звернення в порядку адміністративного оскарження перед зверненням до суду. Водночас це буде доцільно реалізувати чи на загальному рівні ЗАП чи в окремих секторах, де суб'єкти розгляду скарг будуть користуватися довірою громадян і суб'єктів господарювання, але саме у «прив'язці» до фактору довіри до адміністративного оскарження.

4.4 Стан та перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства

Інститут загальної адміністративної процедури досі перебуває на початковому етапі свого становлення в Україні. Опитування публічних службовців і суддів [109; 110; 190] показують, що не всі ще навіть обізнані з ЗАП, і тим паче, застосовують його новели. Науковці-адміністративісти переважно також лише після ухвалення ЗАП почали приділяти цій проблематиці більшу увагу. Тож впровадження цього інституту буде тривалим процесом, з огляду на те, що він зачіпає практично усі сектори публічного адміністрування, де працюють сотні тисяч публічних службовців, а також вагомо впливатиме на сферу адміністративної юстиції. При цьому наша держава одночасно вносить зміни в законодавство, проводить навчання та підвищення кваліфікації з тематики загальної адміністративної процедури, планує наступні кроки для впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру».

Тому є актуальна потреба з’ясувати на якому етапі впровадження ЗАП перебуває нині, які важливі заходи вже виконані, передусім з точки зору нормативно-правового регулювання відповідних відносин, що є наступними пріоритетами у цьому питанні, у тому числі з огляду впливу впровадження ЗАП на процес євроінтеграції і на потреби узгодження ЗАП з такими вагомим інститутом як адміністративна відповідальність. Також, що вартим уваги є питання критичної оцінки та удосконалення самого ЗАП, адже окремі недоліки були очевидні ще на етапі прийняття Закону, а практика показує їх ще виразніше. Отже, на цих питаннях зосередимося у цьому підрозділі роботи.

Щоб ЗАП став дієвим законом для усієї системи публічного адміністрування, основою для всіх спеціальних процедур, потрібні системні і вчасні зміни у велику кількість інших законів. Як правило, цей показник загалом доволі схожий для багатьох країн: 100–150 законів для узгодження із ЗАП було у досвіді різних держав

(наприклад, Естонії, Латвії, тощо). Український науково-експертний аналіз теж показував потребу у змінах біля 150 законів, де були виявлені прямі колізії із ЗАП.

Уряд та парламент України досить успішно впоралися із цим викликом. 10 жовтня 2024 року був ухвалений Закон № 4017 [236], яким були внесені зміни у 196 законів/кодексів. Водночас треба визнати, що у цьому великому за обсягом Законі були переважно техніко-юридичні зміни, які умовно можна типізувати у кілька видів (цей аналіз потрібен щоб краще розуміти поточний нормативний «зв'язок» ЗАП і спеціальними законодавчими актами).

Найчастіше була втілена однотипна допоміжна зв'язувальна норма майже у всі законодавчі акти такої редакції: «Відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері <*…(вказується сфера/сектор)*…> регулюються Законом України "Про адміністративну процедуру" з урахуванням особливостей, визначених цим Законом/Кодексом». Ця норма має на меті принаймні підказувати практикам на появу нового закону, що впливає на сектор їх діяльності. При цьому вона вказує на засадничий (загальний) характер ЗАП, адже у відповідній конструкції ЗАП стоїть на першому місці.

Важливо наголосити, що відсутність згадки про ЗАП у спеціальному законі (кодексі), зокрема, відсутність «зв'язувальної» норми не означає незастосування ЗАП. Уряд і парламент, як правило, не пропонували змін передусім з тієї причини, що у спеціальному законі відсутні (чи принаймні не були виявлені) колізії, і тому закон не потребував змін. Нагадаємо, що винятки зі сфери дії ЗАП є у ч. 2 ст. 1 ЗАП (хоча поки і цю норму треба тлумачити із необхідністю додаткової уваги до спеціальних законів щодо питань конкурентного законодавства та ОВД, до яких Закон № 4017 вніс відповідні зміни і вказав на застосування ЗАП. У ч. 2 ст. 1 ЗАП ці сфери досі вказані як винятки, про причини чого вже вказувалося у роботі вище).

Інший тип змін – узгодження термінології, яка вживалася у чинному до ЗАП спеціальному законодавстві із термінологією ЗАП. Це стосується як некоректного вживання у спеціальному законодавстві слова «клопотання» (наприклад, у земельному секторі) і його заміна словом «заява» (якщо йдеться не про процедурне

прохання/питання, а власне про вимогу прийняття адміністративного акта), так і більш системних змін і термінології та відповідних механізмів ЗАП, які стосуються припинення дії адміністративних актів. Так, слово «анулювання» змінювалося словами «припинення дії», або словами «відкликання, визнання недійсним», слово «скасування» – словом «відкликання» (якщо йшлося не про наслідки оскарження, а прийняття рішення самим адміністративним органом щодо припинення дії правомірного адміністративного акта) тощо.

Інший блок змін теж має високий рівень типовості. Це також не обов'язкові, але корисні допоміжні норми-підказки про право особи на участь в адміністративному провадженні. Ці зміни не були обов'язковими, тому що і без цих норм таке право треба забезпечувати на підставі прямого субсидіарного застосування ЗАП. Але норми-підказки полегшують правозастосування, допомагають публічним службовцям, які мають застосовувати такі норми. Законом № 4017 були внесені такі додаткові загальні норми як-от: «Рішення про відмову <…> приймається*, за умови забезпечення* у необхідних випадках *права особи на участь* в адміністративному провадженні, передбаченого Законом України "Про адміністративну процедуру"» (усі виділення. – *В. Т.).* Або ж це більш деталізовані норми, які уточнюють підстави для відмовних чи інших негативних адміністративних актів, наприклад, такого змісту: «виявлення у поданих документах недостовірних відомостей, *за умови що особі було надано можливість усунути недоліки заяви і додати необхідні документи та відомості*»; «подання неповного пакета документів, передбачених цією статтею, *за умови що особі було надано можливість їх додати*» тощо.

Ще частина змін стосувалася уточнення (точніше – явної «підказки») щодо інстанційності в адміністративному оскарженні у деяких статусних (статутних) законах. Зокрема, це стосувалося і МДА (див. абзаци п'ятий та шостий ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [271]), і ЦОВВ (див. абзац другий ч. 8 ст. 15, абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [294]). Ці зміни можна оцінити як «необов'язкові», адже і через тлумачення можна з'ясувати «хто кому є вищим адміністративним органом». Проте аби

мінімізувати ризики помилкового тлумачення Уряд вирішив, що є потреба уточнити на рівні законів, що КМУ не є вищим адміністративним органом для ЦОВВ, міністерства не вищими адміністративними органами для інших ЦОВВ, а Президент не є вищим АО для МДА.

Також Законом № 4017 наскрізно було реалізовано підтвердження, що судове оскарження здійснюється саме до адміністративних судів. Хоча треба визнати, що не у всі спеціальні закони було внесено такі послідовні зміни, оскільки у деяких процесуальних кодексах окремі публічно-правові спори віднесені до юрисдикції, зокрема, господарських судів. Попри те, що це питання більше процесуального законодавства (процесуальних кодексів), і тлумачення також логічно вказує, що це мають бути адміністративні суди, адже йдеться про адміністративні акти, прийняті адміністративними органами, у результаті здійснення адміністративного провадження, але в Україні це питання досі залишається проблемним. Тому, принаймні у частині спеціального законодавства біля слова «суд» було зазначено, що це суд «адміністративний». Також якщо спеціальний закон передбачає і адміністративний, і судовий способи оскарження, то теж норма впорядковувалася таким чином, щоб на першому місці йшло адміністративне оскарження. Це пряма підказка і «порада» впроваджувати, за можливості, адміністративне оскарження, адже воно є дешевшим для особи і для держави, оперативнішим за судове. У частині змінених законів про адміністративну юрисдикцію не згадано, але не через те, що це питання вирішено інакше (з іншою юрисдикцією), а лише тому, що в цих законах норма загалом сконструйована про способи оскарження (як власне і в ст. 18 ЗАП), приміром: «особа має право оскаржити рішення про <…> в адміністративному порядку відповідно до Закону України “Про адміністративну процедуру” та/або в судовому порядку». Тут жодним чином не підважується адміністративна юрисдикція. Це питання до юридичної техніки викладу норми – з акцентом на способи захисту / оскарження; а вид суду – за означенням має бути адміністративний, адже йдеться про адміністративні акти, адміністративну процедуру.

У ЗАП є загальне правило, що оскарження в адміністративному порядку та подання відповідного клопотання мають наслідком зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта. Для винятків з цього правила, відповідне застереження має бути зроблено у спеціальному законі/кодексі. Тож Законом № 4017 були внесені і такі поправки (зокрема, зміни у закони «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про Національний банк України», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про охорону культурної спадщини», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про метрологію та метрологічну діяльність», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про систему громадського здоров'я» (див. п. 25, пп. 5 п. 39, пп. 6 п. 45, п. 53, п. 101, пп. 2 п. 125, пп. 8 п. 134, п. 150, п. 188 Закону № 4017 [236]).

Потреба аналізувати і пояснювати зміни, внесені Законом № 4017 залишається актуальною не лише для коректного розуміння вже внесених змін, але й тому що процес узгодження спеціального законодавства і ЗАП ще буде тривати і надалі. По-перше, не у всі закони внесені потрібні зміни, зокрема, й через відомчий супротив у деяких міністерствах та інших ЦОВВ. По-друге, об'єктивно уряд міг не виявити одразу усіх потреб. Також аналогічні зміни будуть потрібні у підзаконні нормативні акти. Відтак цей досвід, його теоретичне підґрунтя, треба розуміти, а ефективність і достатність підходів оцінити після певного періоду практичної реалізації.

Для впровадження ЗАП на нинішньому етапі та принаймні на середньострокову перспективну потрібно надалі зосередитися на змінах у інших нормативно-правових актах (вже переважно підзаконних), пріоритетно – на законодавстві, що потребує узгодження на підставі рекомендацій ЄС у Звіті про розширення (податковий кодекс, земельна сфера та цифрові процедури, закон про звернення [438; 439]), а також КУпАП; приведенні інформаційних систем, що використовуються адміністративними органами у відповідність ЗАП; і завжди актуально – здійснювати подальше системне навчання публічних службовців та суддів.

Важливо також відслідковувати усі нові секторальні законодавчі ініціативи та забезпечувати їх відповідність ЗАП. Треба мінімізувати дублювання норм і мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП. Одна з головних цілей ЗАП – максимально уніфікувати процедурні правила, щоб приватні особи мали однаковий (наскільки це можливо) порядок відносин з публічною адміністрацією.

Також потрібен системний моніторинг застосування ЗАП та своєчасне реагування у разі виявлення окремих проблем, що потребуватимуть саме такого втручання. Уряду.

Одна з суттєвих переваг використання ЗАП державою у майбутньому полягає у тому, що немає потреби розробляти та ухвалювати нових законів, підзаконних нормативно-правових актів, тобто нових процедурних розділів (норм) для врегулювання порядку надання нових видів адміністративних послуг чи вирішення інших справ у сфері публічного адміністрування. Достатньо використання ЗАП. За потреби, у спеціальному законодавстві можна лише визначити необхідні особливості.

Можна навести багато прикладів, коли ЗАП критично не вистачало на практиці до 15 грудня 2023 року і моделювати як потенційно ЗАП міг допомагати у регулюванні певних відносин. До прикладу, у 2022 році це стосувалося обліку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та призначення допомоги для ВПО. Наша держава оперативно реагувала на виклики війни і для спрощення отримання цих двох адмінпослуг була впроваджена можливість подання заяви електронними каналами. Проте під час перенесення заяв із застосунку «Дія» в інформаційні системи соціального захисту було виявлено, що значна кількість заяв містять недоліки (помилки в даних особи, адресах, податкових номерах тощо) і не можуть бути опрацьовані без уточнення. Органи соціального захисту населення викликали кожного такого заявника для переписування заяви і її нової реєстрації (з новою датою). Громадяни ризикували втратити право на призначення допомоги для ВПО, адже для її отримання звернення мало бути зроблене у визначені строки. Проблему довелося урегульовувати додатковими актами КМУ [243]. Якби ЗАП уже діяв на той

час, то для цієї ситуації був би корисним механізм ст. 43 ЗАП («Залишення заяви без руху»), що дозволяє органу надати заявнику час на усунення недоліків заяви, і при цьому заява вважається поданою в день її первинного подання.

Доцільною є потреба подальшого «зв'язування» ЗАП і спеціальних законодавчих актів, щоб забезпечити ефективність дії ЗАП. Таке «зв'язування» забезпечує зручність і кращу зрозумілість для практиків. Технічно воно і надалі може бути реалізоване так само як у Законі № 4017 через згадування ЗАП у статтях кожного закону про «законодавство у (відповідній) сфері» та/або через чітку вказівку на застосування ЗАП при прийнятті, оскарженні в адміністративному порядку, виконанні адміністративних актів у відповідній сфері. Такі зміни, що не були внесені Законом № 4017, можна реалізовувати еволюційно, коли у спеціальний закон вносяться інші зміни (з інших причин). Тобто логіка такого підходу полягає саме у тому, щоб без нагальної потреби не змінювати інші закони.

Важливо нагадати, що Законом № 4017 були внесені зміни і до таких «загальних» (рамкових) законів, як: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [258], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [269], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [277]. Самим ЗАП були також одразу внесені зміни у Закон «Про адміністративні послуги» [222]. На перспективу може ставитися питання про побудову більш чіткої системи законодавства, і можливе «поглинання» ЗАП вищезгаданих загальних і рамкових законів, або ж принаймні усього процедурного регулювання з них. На відповідну проблематику завжди звертає увагу А. М. Школик [421, с. 285–290]. Адже кілька рівнів нормативного регулювання для вирішення однієї справи можуть об'єктивно ускладнювати правозастосування. Зрештою саме ЗАП має виконувати тут роль необхідного регулятора процедури.

У межах підрозділу про предмет ЗАП і сферу його дії, та у контексті євроінтеграційних зобов'язань вже згадувалося потребу системних змін і гармонізації із ЗАП таких актів як Податковий кодекс, «земельної сфери» (тут вже йдеться передусім про нову ст. 17-2 Земельного кодексу), сфери цифрових процедур

(де є «свій» рамковий закон – «Про особливості надання електронних (електронних публічних) послуг»), і потребу нового закону про звернення.

Також вже згадувалося про потребу концептуальних змін, необхідних у частину спеціального адміністративного законодавства, де необхідне коригування балансів у повноваженнях адміністративної (виконавчої) та судової влад. Потрібно передати публічній адміністрації ті повноваження, що мають їй належати за об'єктивною природою: коли йдеться про прийняття адміністративних актів, про фахове вирішення справ у «першій» інстанції, про відкликання і визнання недійсним адміністративних актів, про їх примусове виконання (як-от, це стосується сфери містобудування і відновлення законності у питанні самобудов; відкликання та/або визнання недійсними деяких дозволів у сфері господарської діяльності; відновлення законності у сфері земельних відносин). Натомість за судами (адміністративними) має бути лише функція судового захисту, тобто розгляду справ у разі їх спірності, коли приватна особа оскаржує відповідний адміністративний акт до суду.

Це не лише питання належного розподілу влад, але й елемент загальної ефективності публічного адміністрування, оперативності прийняття необхідних рішень, у тому числі для захисту публічних інтересів, ощадливого використання публічних ресурсів. Потрібно будувати систему на довірі до публічної адміністрації, до публічних службовців. Судова влада має бути належним суб'єктом захисту прав приватних осіб у відносинах з державою, проте не повинна виконувати роботу «замість» публічної адміністрації, тим паче коли навіть немає спірного характеру відносин та підстав для відстоювання протиправної позиції приватної особи.

У контексті змін до законодавства, що має дуже вагомий вплив на відносини публічної адміністрації з приватними особами, треба окремо виділити також законодавство про адміністративну відповідальність, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) 1984 року (зі змінами) [223]. Потреба кардинального оновлення інституту адміністративної відповідальності та ухвалення нового кодексу про адміністративні проступки на заміну КУпАП не викликає сумнівів. Розбалансовані структура, види проступків та стягнень, залучення суду до застосування адміністративних стягнень, а також притягнення публічних

службовців до відповідальності за КУпАП, інші теоретичні та практичні вади – це дуже вагомі причини для заміни цього нормативного акта [385], у тому числі з потреб його дерадянізації [44, с. 110], адже КУпАП був ухвалений ще у 1984 році. У зв'язку з прийняттям ЗАП ще більше загострилася потреба прийняття нового законодавства про адміністративну відповідальність [191], зокрема з метою усунення і процедурних колізій. Відтак законопроектні напрацювання Міністерства юстиції України, очолювані у цій частині роботи О. А. Банчуком були вкрай актуальними, і врешті привели до подання народними депутатами України до парламенту проекту Кодексу про адміністративні проступки (далі – КпАП) у 2024 році (з реєстраційним номером 11386 [224]). Очевидно, що на формування цього законопроекту вплинули наукові погляди та попередні вагомі дослідження О. А. Банчука [30; 149, с. 31–43].

У цьому проекті КпАП можна виділити низку позитивних новел.

Концептуальний підхід до адміністративної відповідальності за проступки – як відповідальності фізичної чи юридичної особи за порушення публічного порядку (адміністративних правил / законодавства), коли стягнення застосовується адміністративним органом в адміністративному порядку. Хоча у проекті є деякі «відхилення» від цієї чистої моделі, але суд дійсно має бути виведений з числа органів, що застосовують адміністративні стягнення. Суд повинен бути лише інструментом захисту, коли особа оскаржує адміністративний акт про притягнення до адміністративної відповідальності.

Позитивом є визначення суб'єктами відповідальності фізичних та юридичних осіб. Тут новаційність полягає не стільки у наявності юридичних осіб (що вже давно знайшло своє відображення у спеціальних нормативних актах), як у відмові від «спеціального суб'єкта» відповідальності – публічних службовців. Останні повинні нести саме дисциплінарну відповідальність (яка може бути розширена і штрафами), поза межами КпАП. Адже є викривленням адміністративної відповідальності підхід, коли один адміністративний орган застосовує стягнення до іншого носія адміністративної влади. (Хоча і в цій частині проекту КпАП є ще потреби для доопрацювання).

Позитивом проекту КпАП є впорядкування штрафних ставок, оскільки чинна система є розбалансованою, розміри багатьох штрафів – недієвими (неактуальними) та неспівмірними. Тому підхід до групування заслуговує на підтримку. При цьому ще може бути додатково зважена доцільність використання для актуалізації розмірів штрафів не соціальних мірил (як-от, мінімальної заробітної плати тощо), а власного спеціального штрафного «мірила», щоб «не зв'язувати» соціальну політику і адміністративну відповідальність. Водночас для виховної та превентивної функцій в окремих випадках може бути доречним врахування доходу правопорушника та/або використаного засобу вчинення правопорушення (наприклад, вартість транспортного засобу тощо).

Також позитивними новелами проєкту КпАП є: визначення відповідальних органів у кожній главі, де тематично згруповані склади проступків (що додає зручності у користуванні законом); збільшення окремих процедурних строків, адже іноді саме через надмірно короткі пресікальні строки порушники уникають відповідальності.

У проекті КпАП враховано багато стандартів загальної адміністративної процедури, запроваджених ЗАП. Це забезпечення права особи на участь в адміністративному провадженні, можливості адміністративного оскарження (включаючи розгляд справи комісією, зупинення оскаржуваного рішення, а також можливість встановлення винятків з цього правила (ст. 489)) тощо.

Проте на процедурній частині проєкту КпАП необхідно зупинитися детальніше, адже у цьому правовому регулюванні потрібно досягти двох цілей: 1) забезпечити гармонійну взаємодію ЗАП і КпАП; 2) уникнути невиправданих особливостей у КпАП, інакше це зменшить регулятивну цінність ЗАП. Тож у цій частині можна висловити ще низку пропозицій.

По-перше, Процедурну частину краще викласти після Загальної частини, а не Особливої. Адже проступки мають властивість «розростатися», і тому нові глави та статті буде легше додавати саме при такій конструкції, щоб згодом не відбулося «змішування» процедурного регулювання і складів проступків.

По-друге, найважливіше питання – чи треба у КпАП власна процедурна частина, і якщо так, то у якому обсязі? Коректна відповідь на це питання може бути надана після остаточного визначення моделі притягнення до адміністративної відповідальності та з'ясування необхідних особливостей – норм та механізмів, яких у ЗАП не вистачає для цієї процедури, або які потребують іншого (відмінного) врегулювання чи незастосування. Наразі у проекті КпАП залишається велика кількість норм, які дублюють норми ЗАП. До прикладу, це стосується статей про обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи, про відводи, права і обов'язки особи тощо.

Дублювання є і в блоці про адміністративне оскарження, про форму і зміст скарги, порядок її подання, реєстрації тощо. Щоб уникати такого дублювання доречно у КпАП зробити загальне відсилання на застосування ЗАП до процедури притягнення до адміністративної відповідальності, із зазначенням норм, які не застосовуються, а також встановити доповнення особливостями (чого не вистачає у ЗАП для процедури КпАП). Інакше у майбутній практиці поставатиме питання потенційних колізій.

Виняткову увагу треба звернути на особливості, які вже є у проекті КпАП (порівняно із ЗАП), але ще можуть бути додатково оцінені у частині їх обґрунтованості, тобто на відповідність реальних потреб у цій специфіці. Треба зважати, що може бути дуже тонка грань між звичайним провадженням за ЗАП та «переходом» у КпАП. Адже одним з результатів планової чи позапланової перевірки може бути і притягнення особи до відповідальності. Це варте окремого наукового аналізу питання: зв'язок інспекційного провадження та інституту адміністративної відповідальності.

У контексті ЗАП треба також застерегти на спірності підходу проекту КпАП щодо такого виду (додаткового) стягнення як позбавлення права займатися певною діяльністю (див.: ч. 1 ст. 33 проєкту КпАП), який має застосовуватися судом. Цей підхід регулювання може бути хибним, оскільки у випадку неправомірного отримання певних прав та/або недотримання умов користування цими правами, за ЗАП мають застосовуватися інструменти відкликання чи визнання недійсними

адміністративних актів. Немає потреби залучати суд до адміністративного механізму припинення дії такого адміністративного акта. Суд має здійснювати контрольно-захисну функцію лише тоді, коли особа не погоджується із таким адміністративним актом та оскаржує його.

Загалом у розвитку законодавства має бути більше довіри до публічної адміністрації. Адже коли йдеться про прості проступки (як-от, проїзд на заборонний знак чи викидання сміття з авто тощо), і навіть якщо особа заперечує такий факт, то мало сенсу передавати таку справу на розгляд іншому представнику адміністративного органу, додатково до того, що виявив (встановив) такий факт, забезпечив особі право на участь, і несе персональну відповідальність за рішення (див.: статті 444, 459 проєкту КпАП [224]). Якщо особа його оскаржує, то тоді справа повинна мати додатковий розгляд вже в рамках процедури адміністративного оскарження. Розгляд кожної простої справи із залученням кількох ланок не відповідає принципу ефективності.

Важливо також гармонізувати проект у частині норм щодо порядку набрання чинності адміністративним актом. За проектом КпАП це пов’язано із закінченням строку на оскарження акта (див.: ч. 4 ст. 474, ст. 477). Водночас такий підхід є відмінним від ЗАП, за яким адміністративний акт набуває чинності щодо особи з моменту доведення до відома особи. І це логічний та справедливий підхід у ЗАП, адже особа може визнати факт правопорушення, погоджуватися із призначеним стягненням та навіть невідкладно його виконувати (сплачувати штраф тощо). Тому й у КпАП варто застосувати регулювання аналогічне до правил ЗАП. Натомість збіг строку на оскарження і відсутність такого оскарження може мати наслідком набуття цим адміністративним актом вже статусу виконавчого документа.

Можуть бути уточнені норми щодо порядку доведення адміністративного акта до відома особи, особливо в частині невідкладного вручення, повідомлення, поштового відправлення. Зокрема, дискусійним є підхід, що акт не вважається врученим («не надійшов»), коли йдеться про «повернення поштового відправлення з позначкою про невручення» (див.: абз. 2 ч. 2 ст. 478 проекту КпАП). Неотримання адміністративного акта, що був належно направлений, має бути проблемою особи, а

не адміністративного органу, і не варто змінювати логіку закладену в аналогічні презумпції ЗАП (див.: ч. 4 ст. 75 ЗАП).

Є кілька інших пропозицій до положень, що стосуються адміністративного оскарження, зокрема, тих особливостей, що є у проекті КпАП. Так є дискусійним 10-денний строк для оскарження (ч. 1 ст. 483). Адже ЗАП встановлює загальний 30-денний строк, і утричі менший строк має бути виправданим. Строк оскарження варто збільшити хоча б на 5–10 днів або й взагалі використати лише правила ЗАП.

У проекті КпАП не врегульовані: порядок обчислення строків, механізми припинення дії адміністративного акта (відкликання, визнання недійсним) тощо. Це ще раз підтверджує доцільність загального та субсидіарного застосування ЗАП. Модель, коли правила ЗАП застосовуються у КпАП, хоча з обґрунтованою специфікою (винятками, доповненнями) буде найбільш ефективною для правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами в інституті адміністративної відповідальності.

Загалом проект КпАП, попри викладені тут окремі пропозиції і зауваження, має добру основу для його ухвалення з точковим доопрацюванням. Роль науковців у цій роботі є надзвичайно важливою для дотримання теоретичної «чистоти» моделі, а також її практичної ефективності та збалансованості у захисті публічного порядку і недопущення порушень прав приватних осіб.

Завершуючи блок роботи про узгодження законодавства із ЗАП, маємо звернути додаткову увагу ще на таку частину нормативно-правових актів (НПА), як підзаконні акти. Тут обсяг роботи є ще досить великим, адже в Україні домінував такий підхід, коли процедурне регулювання відносилося на рівень порядків, правил, інструкцій. Для публічних службовців, в реальному правозастосуванні, ці підзаконні НПА часто мають важливіше значення, аніж закони. Тому у цьому напрямі треба максимально інтенсифікувати роботу міністерств, ОМС та інших суб’єктів, що ухвалюють підзаконні НПА, щодо приведення їх НПА у відповідність із ЗАП. У цій роботі можуть бути використані підходи, які вже означено вище, при характеристиці змін внесених Законом № 4017. Треба не лише усувати колізії, узгоджувати термінологію та механізми, вносити зв’язувальні та допоміжні норми,

але й уникати чи принаймні мінімізувати дублювання спеціального регулювання із ЗАП. У цьому також має бути вагома «додана вартість» ЗАП, як закону, що не лише впроваджує нові стандарти відносин публічної адміністрації з приватними особами, але й максимально зводить таке регулювання до одного закону (єдиних правил) настільки, наскільки це можливо.

Окремим блоком завдань є увага до цифрової складової у публічному адмініструванні. Це питання також, з одного боку, пов'язане зі змінами у законодавство. Зокрема, йдеться і про «рамковий» закон у цій сфері – Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [279], і про спеціальні закони, де зафіксовано надання адміністративних послуг у певних секторах публічного адміністрування у електронній формі, а також підзаконних НПА з відповідним регулюванням. У цій частині також є великий обсяг роботи, щоб привести уже існуючі електронні послуги у відповідність до ЗАП.

ЗАП має бути впроваджений у всіх інформаційних системах (ІС) та/або публічних електронних реєстрах та інших «технічних» рішеннях, які використовуються для надання адміністративних послуг та вирішення інших адміністративних справ (від ЄІССС, і до Порталу ПФУ, ІС Мін'юсту тощо). Оскільки багато адміністративних послуг надаються засобами реєстрів / інформаційних систем, то в адміністративного органу, у разі невідповідності інформаційної системи ЗАП, немає можливості здійснювати провадження поза межами реєстру або такі можливості дуже обмежені. Якщо ІС була створена до ЗАП, то вона об'єктивно не має частини функціоналу, що вимагається ЗАП (починаючи, від залишення заяви без руху тощо). Це означає, що й існуючі ІС і нові ІС повинні відповідати вимогам ЗАП. Адже це фактичний документообіг, фіксація адміністративного провадження, без якого дотримання ЗАП є неможливим технічно, або ж принаймні суттєво ускладненим. У електронних кабінетах окремих органів влади, в мобільних застосунках, на порталах тощо має бути реалізовано функції мотивування негативних (зокрема, відмовних) адміністративних актів, зазначення порядку їх оскарження тощо. Також потрібні оцінки можливості автоматизації справ і прийняття рішень у контексті забезпечення права особи на участь в

адміністративному провадженні. ЗАП має бути наскрізно впроваджений при проектуванні нових електронних послуг. Тобто перед «запуском» кожної нової електронної адміністративної послуги має відбуватися її перевірка на відповідність вимогам ЗАП.

Важливим блоком заходів залишається увага до навчальної складової впровадження ЗАП. Ця діяльність може бути навіть ціннішою, аніж гармонізація законодавства, оскільки навчені публічні службовці і судді зможуть забезпечити належне застосування ЗАП на практиці попри наявність колізій. Тому потрібно забезпечити подальше впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола користувачів (насамперед для практиків – публічних службовців, суддів), а також для тих, хто поширює ці знання – викладачів юридичних факультетів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації та ін.

У цій частині вже є вагомі напрацювання: онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру, доступний на платформі «Зрозуміло» [97]; проєкт Силабусу дисципліни «Загальна адміністративна процедура» [96], посібники [359] тощо. Треба враховувати, що навчання потребують сотні тисяч фахівців, тому воно має бути масштабним та інтенсивним, а також постійним. Окремо треба розділяти навчання і підвищення кваліфікації, для тих, хто лише знайомиться вперше з темою ЗАП, і з тими фахівцями, які вже потребують поглибленого навчання, дискусійного формату, обміну досвідом тощо.

У науковій та викладацькій діяльності треба враховувати, що ЗАП має суттєво вплинути на наповнення навчальних програм у ВНЗ, адже він кардинально впливає на зміст адміністративного права як галузі права, науки, навчальної дисципліни.

Окремим піднапрямом треба визначити заходи з інформування громадян і бізнесу про новели ЗАП, нові можливості, які отримали приватні особи після набрання чинності цим Законом. Для ефективного застосування Закону приватні особи повинні уміти його використовувати. Тож просвітницькі заходи для населення мають важливе значення для успішного впровадження ЗАП.

Для науковців галузі адміністративного права, викладачів потрібно продовжити теоретичну розробку окремих новел та інститутів загальної адміністративної процедури, своєчасне донесення відповідних знань до практиків і майбутніх поколінь українських юристів. Адже багато норм ЗАП не завжди належно апробовані вітчизняною практикою. Частина з них запозичена із зарубіжного досвіду і недостатньо розроблена у вітчизняній теорії. Серед цих питань можна виокремити: обсяг і критерії (межі) сфери публічного адміністрування; межі функціонального розуміння категорії «адміністративний орган» (особливо питань, які частково або повністю передаються / делегуються суб'єктам господарювання, зокрема приватної форми власності); критерії визначення «адміністративного органу вищого рівня» для цілей адміністративного оскарження; механізми відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, примусового виконання адміністративних актів тощо.

Велика відповідальність покладається на адміністративні суди, адже саме вони можуть визначити остаточний стандарт застосування ЗАП. Нагадаємо, що в західних країнах (зокрема, у ФРН), саме в адміністративних судах були сформовані принципи адміністративної процедури, які після використання в судовій практиці вирішення спорів між особою та державою були перенесені в законодавчу форму. Україна має легший шлях, адже впроваджує ЗАП уже після інших країн. Український законодавець «надав» принципи ЗАП і для публічної адміністрації, і для судового контролю. Проте саме публічні службовці і судді зможуть надати повноцінну реалізацію цим принципам, як при вирішенні ординарних справ, так і при вирішенні складних колізійних справ. Важливо застосовувати ЗАП добросовісно й розсудливо.

Нарешті, природньо, що і сам ЗАП з часом потребуватиме змін. На цьому етапі, у перші роки дії ЗАП варто передусім обходитися, наскільки це можливо, належним тлумаченням, оскільки хаотичні несистемні зміни можуть навпаки розбалансувати закон. І хоча певні «проблеми» ЗАП практика вже проявляє, але суттєвих недоліків у Законі поки не виявлено. Водночас є положення (норми, механізми), які можуть бути викладені краще, потребують уваги науковців та

практиків, напрацювання пропозицій, їх обговорення та підготовки зважених змін. Зокрема, якщо орієнтуватися на дискусії під час ухвалення ЗАП, до часу набрання ним чинності, і вже за час його застосування, то можна запропонувати наступні пропозиції для його удосконалення [405].

У ЗАП потрібно впорядкувати норми щодо сфери його дії (ч. 2 ст. 1), зокрема, щодо некоректних «винятків». Насамперед, потрібно усунути «технічні недоліки» – виняток щодо «захисту економічної конкуренції» та «оцінки впливу на довкілля». Адже ці два «нові» винятки були тимчасовими, і ухваленим Законом № 4017 все регулювання по-суті повернулося до початкового стану, але у «неідеальний» спосіб. Нагадуємо, що у спеціальних законах («Про Антимонопольний комітет України» (ч. 1 ст. 5 [227]) і «Про оцінку впливу на довкілля» (ч. 4 ст. 2 [281]) внесені нові приписи, що зобов'язують до застосування ЗАП. Проте оскільки сам ЗАП був «закритий» для змін, то у його ч. 2 ст. 1 текстуально ще збереглися положення, які тепер потрібно виключити, аби не ускладнювати визначення сфери дії ЗАП і винятків із ЗАП.

Окрім цих двох формально-технічних недоліків є потреба оцінки інших винятків з уже змістовної точки зору. Тут варто було б переглянути більшість винятків внесених на підставі вето глави держави до ЗАП перед його остаточним ухваленням. Передусім це стосується застосування законодавства про громадянство, надання притулку. Адже попри можливу наявність значної дискреції у цих питаннях, принципи і правила ЗАП тут є дуже важливими. Достатньо у питанні громадянства згадати «кейс Саакашвілі», коли особу позбавляли громадянства у досить сумнівний з правової точки зору спосіб. Право на участь, обґрунтованість рішень у питаннях громадянства і притулку, інші принципи і правила повинні бути забезпечені.

Найдискусійніше питання – поточний виняток – це «застосування законодавства про національну безпеку і оборону», що теж загалом мало б перебувати в сфері ЗАП. Адже і тут рішення мають бути законні, обґрунтовані, доведені до відома особи тощо. Водночас у цій сфері може бути більше особливостей (у тому числі, де це потрібно, прийняття рішення без заслуховування

через потребу невідкладності або «ефекту несподіванки» (наприклад, у санкційних справах); обмеження доступу до окремих блоків мотивувальної частини тощо). Проте у цілому ЗАП навряд чи міг би «нашкодити» у питаннях застосування санкцій, віднесення до «олігархів» [261] тощо. Натомість очевидно, що ЗАП надав би більше визначеності приватним особам та більше інструментів для мінімізації помилок самій публічній адміністрації. Але до цього питання варто буде повернутися в умовах стійкого миру, аби жодним чином не нашкодити нині державі у найважчі часи.

У визначенні поняття «адміністративного акта» (п. 3 ч. 1 ст. 2) доцільно додати прямо і буквально таку його характеристику як «зовнішня дія / спрямована назовні правова дія» (як це є у законах ФРН (§ 35 [103]) чи Латвії). Цю ознаку можна вивести і шляхом тлумачення. Проте така нормативна ознака може бути корисною для чіткішого відмежування окремих управлінських відносин (зокрема, управління державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, у тому числі їх ліквідації, реорганізації тощо), від власне публічного адміністрування з використанням адміністративних актів.

На час прийняття ЗАП зарубіжні експерти висловлювали пропозицію, що варто поширювати на «іншу адміністративну діяльність» не лише принципи ЗАП (ч. 2 ст. 4 ЗАП), а ЗАП загалом. У цьому є раціональний підхід, адже принципи ЗАП реалізуються через конкретні механізми ЗАП. Наприклад, якщо є підстави для відводу конкретної посадової (уповноваженої) особи АО, то для забезпечення принципу неупередженості є потреба у застосуванні не лише самого принципу, а й конкретних норм ЗАП (у статтях 23 і 24 ЗАП). Так само, при вчиненні інших фактичних дій можуть застосовуватися не лише принципи, а й механізми ЗАП, що їх реалізують.

Ураховуючи судову практику (навіть до прийняття ЗАП) і, зокрема, юрисдикційні спори, варто у ст. 18 наголосити, що судове оскарження здійснюється саме в адміністративні суди. Чинна редакція цієї норми ЗАП, очевидно, не мала на меті ставити під сумнів юрисдикцію адміністративних судів для оскарження адміністративних актів. Вона лише підкреслювала, що є два способи правового

захисту: адміністративне оскарження та/або судове оскарження. Тим паче, що питання юрисдикції належить до предмету (судових) процесуальних кодексів (і ст. 20 Господарського процесуального кодексу України потребує особливо ретельної ревізії). Але є доцільність й засобами ЗАП вказати у цій нормі на адміністративну юрисдикцію (навіть якщо певні винятки із загального правила будуть у певних категоріях справ встановлені законодавцем).

У статті 27 ЗАП при визначенні статусу учасників адміністративного провадження, а також у ст. 38 («Право на звернення до адміністративного органу») може бути потреба більш чітко розвести статуси «заявника» і «заінтересованої особи». Пошук відповіді на це питання має йти у чіткішому використанні категорій «право» і «свобода» (для характеристики статусу заявника чи іншого адресата адміністративного акта) та «законний інтерес» (для визнання статусу заінтересованої особи). Водночас тут є питання для додаткових досліджень та дискусій, адже це залежить і від обсягу тих гарантій, які надаються державою (як-от, у питанні захисту від шкідливого впливу шуму (ст. 32 [286]) чи у сфері захисту прав споживачів).

У статті 22 ЗАП та загалом у ЗАП варто зважити достатність і коректність регулювання щодо статусу «*посадової особи* адміністративного органу». На наш погляд, тут немає проблеми і вистачає розсудливого тлумачення. Хоча найбільш «чиста» теоретична відповідь на питання використання категорії «посадова особа АО» у ЗАП полягає у тому, що цей термін є зайвим у такому законі, оскільки у ЗАП регулювання йде (мало б йти) на рівні «адміністративний орган – особа/учасник». Є помилковим намагання розтлумачити поняття «посадової особи АО» через статутне та службове законодавство. Необхідно пам’ятати, що для ЗАП у цій частині це законодавство не має значення, адже «адміністративний орган» – це категорія функціональна, і статус його працівників (персоналу) / членів / складу, не є визначальним. Тобто це питання компетенційного законодавства, і належного наділення відповідного персоналу тими чи іншими повноваження. Також треба враховувати, що адміністративним органом можуть бути державні або комунальні підприємства (відповідні юридичні особи державної та комунальної форми

власності), навіть окремі приватні юридичні особи, ФОП, нотаріуси тощо. Тож такі колегіальні органи, як місцеві ради (сільські, селищні, міські) та виконавчі комітети, у складі яких за чинним статутним та службовим законодавством («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [289; 290] тощо) місцеві депутати, за загальним правилом, не є «посадовими особами *місцевого самоврядування*» (але ще раз наголосимо, що це інший термін – не «посадова особа *адміністративного органу*»), і у складі виконкому можуть бути не лише посадові особи місцевого самоврядування, але для цілей ЗАП вони є «посадовими особами адміністративного органу» (і синонімічно «членами колегіального АО»). Адже саме вони є елементами адміністративного органу, які реалізують його компетенцію. Тож тут має бути розумне тлумачення. Ще більш практичним варіантом є зміна термінології, яка буде коректнішою для цілей ЗАП (наприклад, конструкцією «*уповноважена особа* адміністративного органу», якщо треба звернути увагу на окремий елемент адміністративного органу), щоб мінімізувати ризики помилкового розуміння відповідних положень.

Одна з «технічних» поправок, що є доцільною у питанні надсилання учасникам провадження запрошень та повідомлень, а також – доведення до відома самих адміністративних актів стосується питання доведення (підтвердження) відповідних фактів. Наразі у ч. 7 ст. 32 та абз. 2 ч. 4 ст. 75 ЗАП передбачено, що «на адміністративний орган покладається обов'язок доказування факту і часу *отримання* запрошення особою / доведення адміністративного акта до відома особи». Хоча логічно на рівні мовної конструкції було б на адміністративний орган покладати обов'язок доведення факту і часу «*відправлення»* запрошення, «відправлення» адміністративного акта (як це й тлумачиться та повинно тлумачитися на практиці). Адже враховуючи відповідні презумпції факт і час отримання повідомлення АО чи адміністративного акта розраховуються прогнозно. Тобто особі направляється електронне повідомлення або лист поштою, проте чи відкрила і прочитала його особа, або чому не забрала з пошти – це не відповідальність органу. Адміністративний орган повинен доводити ті обставини за

які він відповідальний – за направлення повідомлення, запрошення чи адміністративного акта.

Після аналізу практики за ст. 45 ЗАП («Заява, що не підлягає розгляду») може бути доцільність додати ще окремі підстави у цю норму. Зокрема, серед таких підстав може бути недотримання строків на звернення, адже у певних категоріях справ законодавець встановлює певні межі (строк після якого звернення не підлягатиме задоволенню за жодних умов). Також підставою залишення заяви без розгляду може бути звернення неналежного суб'єкта (аналогічно до норми п. 1 ч. 2 ст. 65 ЗАП).

Окремої дискусії потребує питання чи можуть у спеціальному законодавстві бути свої особливі підстави для відмови у прийнятті заяви до розгляду (при цьому нагадуємо, що кожна заява за ЗАП, на вимогу особи, має бути прийнята та зареєстрована). Хоча це питання є дуже дискусійним, адже несе ризики розбалансування загального характеру ЗАП. Принагідно нагадаємо, що у першому вето Президента на Закон № 3993-IX [238] було викладено таку позицію, що «стаття 45 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлює *вичерпний* перелік випадків за яких заяви не підлягає розгляду» [299, с. 2].

Зовсім дискусійним, але все ж вартим уваги і вивчення, є питання можливості встановлення новою підставою залишення заяви без розгляду такої обставини як неусунення недоліків заяви після прийняття рішення про залишення без руху (на підставі ст. 43 ЗАП). Тут потрібно додатково аналізувати і позитиви, і ризики від такої зміни чи можливих варіантів. Бо, з одного боку, нині неусунення недоліків означає, що має бути продовжено розгляд наявних матеріалів і найімовірніше буде прийнято відмовний адміністративний акт. З іншого боку, можуть бути принаймні категорії справ, де неусунення недоліків заяви, чи суттєвих недоліків заяви – виходячи з принципу ефективності могло б вести до залишення такої заяви без подальшого розгляду. Проте й тут є потреба у глибокому дослідженні і аналізі, адже є дуже високий ризик, що адміністративні органи зможуть зловживати таким «полегшеним» механізмом. Загалом це одна з найбільших дилем для ЗАП - пошук балансу між гарантуванням права на участь та ефективністю.

Окремі норми глави 4 («Розгляд і вирішення справи») Розділу IV ЗАП можуть бути уточнені у тій частині, що відповідне регулювання спрямоване не лише на справи за заявою особи, але й за ініціативою адміністративного органу. Зокрема, це стосується і ч. 1 ст. 60, і ст. 63 ЗАП, адже, приміром, невідкладний розгляд і вирішення справи, цілком може мати місце і в таких справах, де адміністративний орган без участі особи здійснює розгляд та приймає адміністративний акт (наприклад, при виявленні порушення правил паркування транспортного засобу тощо). Тобто тут може мати перевагу принцип ефективності.

Загалом у ЗАП норми і практика їх застосування в перспективі мають бути проаналізовані саме на предмет збалансованості та достатнього охоплення справ за ініціативою адміністративних органів. Серед іншого можна повернутися до ідеї врегулювання на рівні окремої глави інспекційних проваджень [383; с. 87–91], за прикладом відповідного регулювання в Акті з загального адміністративного права Нідерландів (підрозділ 5.2 «Нагляд за дотриманням» (статті 5:11–5:20 [32, с. 283–282]). Зокрема, в українському контексті це можуть бути норми про розмежування планових та позапланових інспекційних заходів, про підстави для позапланових перевірок, про строки для попередження про планові перевірки, вимоги формального початку відповідного провадження, його можливого обмеження у часі (тривалості), особливостей оформлення результатів, спеціальних повноважень адміністративного органу тощо.

Як вже зазначалося у підрозділі роботи про цифровізацію, у питанні розгляду і вирішення справи в автоматичному режимі (ст. 62 ЗАП) доцільно орієнтуватися на досвід Естонії, наукові дискусії у цій країні [443], в тій частині, що автоматизація / цифровізація не повинна порушувати принципи / стандарти адміністративної процедури. Це стосується не лише таких очевидних питань як обов’язок мотивування негативних адміністративних актів, зазначення порядку їх оскарження тощо. Це також має відношення до питань, коли повністю автоматичний режим є неприйнятним (як-от, у разі коли є ризик прийняття негативного адміністративного акта через неповноту або некоректність даних публічного реєстру, або у справі можуть бути заінтересовані особи тощо), а також як процедурно забезпечувати

право особи на участь у разі, коли після автоматичного розгляду справи (навіть як певного етапу) в адміністративного органу є потреба перейти в додаткову комунікацію з особою, надаючи їй можливість взяти участь у справі в електронній формі, або ж є взагалі перейти в офлайновий режим взаємодії.

У статті 63 ЗАП, у частині регулювання права на заслуховування, й зокрема, норми спрямованої на реалізацію принципу ефективності – щодо того, що заслуховування не проводиться, якщо «прохання заявника є очевидно безпідставним», може бути доцільність в аналогічному регулюванні і в справах за ініціативою адміністративного органу. Звісно, це не повинно підважувати ключові принципи та суть загальної адміністративної процедури. Проте можуть бути саме «очевидні» випадки, коли заслуховування не є доцільним і в справах за ініціативою адміністративного органу. Це можуть бути категорії справ, коли комунікація за жодних обставин не може вплинути на суть вирішення справи, на адміністративний акт. Наприклад, якщо законодавець заборонив певний ліцензований вид господарської діяльності, то суб’єкти господарювання мають отримати адміністративні акти про відкликання відповідних ліцензій. Але у заслуховуванні тут немає сенсу. Також це може стосуватися інших справ, коли рішення адміністративного органу приймається без заслуховування (наприклад, у питанні адміністративних порушень, як-от, згадане вище порушення правил паркування при відсутності водія транспортного засобу тощо).

У розділі V («Адміністративний акт») у статтях 69 або 70 доцільно додати норму-підказку, що, за загальним правилом, позитивні адміністративні акти оформляються у той спосіб, що визначений у спеціальному законодавстві. Наразі теж так треба розуміти ЗАП, у тому числі використовуючи ч. 2 ст. 3 ЗАП. Проте така норма може бути корисною, оскільки складніша структура (зміст) адміністративного акта, вимагається передусім для «негативних» адміністративних актів, а позитивні акти часто фіксуються у формі запису у реєстрі, за потреби, за наступною видачею документа у специфічній формі.

Також у регулюванні вимог до адміністративного акта є доцільним опрацювання питання щодо дозволу адміністративним органам надсилати

інформацію про адміністративний акт у формі відповіді (інформування), тобто листом, чи іншим повідомленням. Це може стосуватися позитивних адміністративних актів (приміром, про призначення житлової субсидії тощо).

Також окремі елементи раціоналізації можуть бути корисні і для негативних адміністративних актів, зокрема, щодо його мотивувальної частини. У певних секторах публічного адміністрування чи категоріях справ, для забезпечення ефективності, може бути доцільним підхід, коли мотивувальна частина може бути доведена до відома особи окремим документом, і за потреби, на виготовлення повної мотивувальної частини може бути навіть надано додатковий час для адміністративного органу. Ефективність тут може полягати у тому, що особі одразу надається резолютивна частина адміністративного акта, а вже на мотивувальну частину може бути додатковий час і регулювання (аналогічного до правил з письмовим оформленням усних адміністративних актів).

Натомість у вимогах до заключної частини АА варто підвищити стандарт інформування про судовий спосіб захисту (абзац шостий ч. 1 ст. 71 ЗАП). Зокрема, недостатньо (та й дещо некоректно) вказувати лише «вид суду, до якого особа може подати позов». Звісно, це мали б бути тільки адміністративні суди. Проте з огляду на наявність проблем з юрисдикціями та складність побудови судової системи для розуміння приватних осіб, потрібно вказувати повніший обсяг інформації, аналогічний до адміністративного оскарження, тобто й найменування та місцезнаходження суду, до якого особа може подати позов.

У частині 2 ст. 72 ЗАП у вимогах до мотивувальної частини АА бракує чіткої вимоги щодо посилання на НПА в обґрунтуванні адміністративного акта. Цю вимогу можна витлумачити з припису про «детальну правову оцінку обставин справи», проте це регулювання варто викласти більш чітко. Натомість саму ч. 2 ст. 72, тобто вимоги ЗАП до мотивувальної частини АА, варто дещо «полегшити» (спростити), адже йдеться не про судове рішення, а про адміністративний акт.

Ще одним питанням до адміністративного акта є доцільність уточнення норми ст. 74 ЗАП про «інший строк» набрання чинності адміністративним актом, аніж день його доведення до відома відповідної особи. На практиці, окремі фахівці розуміють

інший строк не лише як «пізніший строк», але й як «раніший строк» (з моменту прийняття акта тощо). У цьому контексті треба розуміти, що «зворотня дія» адміністративного акта цілком можлива, але все ж його чинність для особи не може наступати раніше, аніж коли акт доведений до відома цієї особи, у тому числі враховуючи відповідні презумпції і навіть негайне оприлюднення та виконання у виняткових випадках тощо. Право особи знати про рішення, що її стосується, особливо негативного характеру, є принципово важливим, у тому числі для гарантування права на оскарження та обов'язку виконання чи права на використання (реалізацію). Отже, у цій нормі ЗАП, принаймні щодо негативних адміністративних актів мало б бути чітке застереження, що вони набувають чинності з моменту доведення до відома відповідної особи, якщо «пізніший строк» не передбачено законом та/або самим адміністративним актом.

У питанні розвитку інституту адміністративного оскарження варто опрацювати ще одну з ідей, що може додати більше гнучкості та ефективності. Якщо йдеться про делеговані державою повноваження ОМС, то наразі загальним правилом є оскарження до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (абз. 2 ч. 1 ст. 79 ЗАП). Водночас варто враховувати, що органи місцевого самоврядування мають різну організацію власної діяльності і структури виконавчих органів. Відтак, може бути доцільним у перспективі чи на рівні загального правила, чи у випадках передбачених законом (тобто принаймні в певних секторах публічного адміністрування, категоріях справ) встановити і такий підхід, що оскарження може здійснюватися також до вищого адміністративного органу в межах ОМС (у разі наявності такого вищого АО, тобто суб'єкта з цією предметною компетенцією), а вже у разі відсутності такого вищого АО в ОМС – до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження.

У частині 4 ст. 79 ЗАП також доцільно уточнити окремі акценти. Зокрема, наразі норма викладена так: «посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, *не бере участі в розгляді скарги*». Тут варто врахувати, що навіть якщо йдеться про одноособове рішення, то таку

посадову/уповноважену особу може бути залучено до розгляду справи принаймні для надання додаткових пояснень. Тобто така уповноважена особа не повинна брати *участь у вирішенні* справи, але норма не повинна перешкоджати її заслуховуванню в усній чи письмовій формі.

Також окремо варто врахувати особливості прийняття рішень в колегіальних адміністративних органах. Відтак, відповідне обмеження могло б стосуватися того, що посадова/уповноважена особа колегіального АО, яка готувала справу до розгляду або проект рішення, не повинна готувати також відповідну справу за скаргою. І, звісно, при одноособовому прийнятті адміністративного акта така особа не може бути суб'єктом розгляду скарги на цей адміністративний акт, у тому числі у складі комісії з розгляду скарги.

Як вже зазначалося у попередніх підрозділах роботи – також варто повернутися до питання запровадження обов'язкового адміністративного оскарження як умови звернення до суду. Як виняток, відповідного обов'язку може не бути, якщо у справі проводилося слухання, і особа брала участь у такому слуханні. Сенс обов'язкового адміністративного оскарження полягає у тому, щоб зменшувати навантаження на судові органи принаймні простішими справами. Також треба враховувати, що тепер у частині справ, окрім адресата адміністративного акта, можуть бути і заінтересовані особи, відтак оскарження з їх боку та/або адресатів може відбуватися одночасно і в адміністративному, і в судовому порядку. Це матиме наслідком через встановлений судовий пріоритет (п. 3 ч. 1 ст. 45 ЗАП), насправді і зайві витрати публічних ресурсів, і фактично спрямування справи на вирішення у дорожчий і триваліший спосіб, тобто судовий. У контексті цієї пропозиції треба знову нагадати, що Конституція України дозволяє запровадження обов'язкового адміністративного оскарження («обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору») (ч. 4 ст. 124 [143]).

Може бути також доцільність зміни пріоритетності розгляду – з судового на адміністративний. Тобто якщо одна справа потрапила на розгляд за скаргою в адміністративному порядку та за судовим позовом, то ефективнішим було б

спочатку розглянути її в адміністративному порядку. Адже це знову таки може швидше привести до позитивного результату.

Практика ще покаже дієвість інституту примирення в адміністративній процедурі. Проте вже нині можна поставити під сумнів обмеження примирення лише між учасниками адміністративного провадження (ч. 3 ст. 65 ЗАП). Оскільки учасниками є лише адресат та заінтересовані особи, то на стадії адміністративного оскарження, варто допускати також примирення не лише між учасниками, але й учасників з адміністративним органом. Адже чим більше справ будуть вирішенні швидше і простіше (звісно, законно), тим менше справ потраплятимуть на судове оскарження.

У статті 85 ЗАП бракує прямої норми про спосіб реагування на бездіяльність та обов'язок АО розглянути справу і прийняти АА. Зокрема, якщо враховувати можливий предмет оскарження у п. 7 ч. 2 ст. 78 – «визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії», то технічно «дзеркальна» норма має бути відображена і в ч. 1 ст. 85.

У питанні відкликання і визнання недійсними адміністративних актів також є питання, які наразі не охоплені ЗАП на рівні загальних механізмів. Зокрема, в українському законодавстві є принаймні кілька таких аспектів, що потребують уваги теоретиків і можливого доврегулювання. Приміром, доки є такий механізм, що адміністративний акт зупиняється адміністративним органом, а надалі справа передається на остаточне вирішення суду, то потрібне визначення механізму (і його найменування), який тут застосовується. Тут може бути як відкликання адміністративного акта, так і визнання його недійсним, але не скасування як протиправного. Адже скасування мало б бути лише результатом оскарження. Натомість є аналогія з тим, як адміністративний орган «повертається» до власних адміністративних актів і обирає механізм, залежно від первинної природи адміністративного акта (правомірного чи протиправного). Також є особливість, коли повноваження на перегляд адміністративного акта надаються поза механізмом оскарження, у рамках внутрішнього управлінського (фахового, відомчого) контролю. Наприклад, коли йдеться про контроль Мін'юсту за рішеннями

державних реєстраторів ОМС, або контроль Міносвіти чи НАЗЯВО за адміністративними актами у сфері освіти і науки. Цей механізм за своєю природою має ознаки «визнання недійсним», оскільки йдеться про протиправний акт і рішення в межах публічної адміністрації.

У частині 4 ст. 88 ЗАП, доцільно передбачити правило зворотної дії для адміністративних актів, що відкликаються на підставі істотної зміни фактичних обставин. Адже «вина» щодо неінформування про таку зміну може бути і на особі (наприклад, неінформування чи несвоєчасне інформування особою, що раніше законно отримала статус безробітної, про своє працевлаштування), тож зворотня дія тут буде цілком правомірною.

Кілька прогалин і колізій потрібно усунути у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, необхідно у ЗАП додати норму, що кошторис, який складається при застосуванні такого заходу впливу як виконання дій за рахунок зобов'язаної особи (ст. 95) є виконавчим документом. Це потрібно для того, щоб адміністративний орган не звертався окремо до суду за стягненням відповідних коштів. Додатково до цього треба виключити абзац другий ч. 4 ст. 93 ЗАП.

Також потрібно усунути дублюючо-колізійну норму щодо «грошового стягнення» (це абз. 2 ч. 3 та ч. 5 ст. 96 ЗАП). Хоча тут добросовісного тлумачення може бути достатньо, адже це очевидна технічна помилка законодавця. Проте у питанні, яке стосується негативного впливу на особу, регулювання має бути максимально чітким, щоб не надавати підстав для сумнівів у правомірності відповідних рішень адміністративних органів.

Після певного періоду застосування ЗАП, залежно від оцінки ефективності, доцільно розглянути питання про зняття обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу як грошове стягнення (абз. 1 ч. 3 ст. 96 ЗАП). Варто враховувати, що для окремих зобов'язаних осіб, які не виконують приписи адміністративного акта, можуть бути недостатньо дієвими (ефективними та стимулюючими до дій чи утримання від дій) розміри грошового стягнення, встановлені ЗАП нині. Тож неодноразовим пропорційним збільшенням тиску через зростання розміру грошового стягнення можна буде ефективніше

досягти мети адміністративного акта. При цьому нагадуємо, що це саме захід впливу (примусу), а не засіб покарання.

Також варто додатково опрацювати, проаналізувавши ризики, норму третього речення ч. 1 ст. 100 ЗАП, за якою «подання скарги зупиняє виконання заходу впливу до завершення її розгляду по суті». Або суто у контексті цієї норми, або й при оцінці загалом можливостей оскарження застосування заходів впливу, потрібно зважати, чи завжди буде можливість оперативно розглянути скаргу та/або треба надати пріоритет негайному виконанню через застосування заходів впливу. В окремих ситуаціях, тут доцільне застереження, коли оскарження не зупиняє виконання. Це може означати, що і «попередження» про застосування заходів впливу у випадках, коли потрібне негайне виконання, може бути не лише у письмовій, але й в усній формі як і адміністративний акт (приміром, виведення особи з аварійної будівлі), або ж негайне виконання здійснюється навіть без попередження (наприклад, у разі евакуації транспортного засобу, що перешкоджає руху громадського транспорту чи створює небезпеку дорожньому руху).

У частині примусового виконання потрібна ще одна поправка, але вже не до ЗАП, а до Закону України «Про виконавче провадження» (див. п. 7 ч. 1 ст. 3 [231]), щоб надати можливість виконання «нових» виконавчих документів, які з’явилися у ЗАП, не лише державних органів, але й інших суб’єктів (зокрема, ОМС). Тобто йдеться і про їх кошториси при виконанні дій за рахунок зобов’язаної особи (після їх визнання виконавчими документами), а також про рішення щодо застосування такого заходу впливу як грошове стягнення.

Одним з недоліків ЗАП, який варто усунути є прогалина у регулюванні щодо адміністративних договорів. Це нині не критична проблема, адже в Україні адміністративному договору зазвичай передує адміністративний акт. Водночас є сенс визначити у ЗАП і поняття адміністративного договору, і вимоги до нього.

Врешті у ЗАП є окремі несуттєві норми, які можуть бути додатково оцінені і збалансовані. Приміром, в абз. 1 ч. 5. ст. 32 вказано, що «адміністративний орган повідомляє учасника адміністративного провадження, особу, яка має право брати участь в адміністративному провадженні, про початок здійснення адміністративного

провадження, а також у випадках, передбачених цим Законом, – про процедурні рішення і процедурні дії в такому провадженні. Повідомлення надсилається *невідкладно* з дотриманням вимог, встановлених цією статтею для запрошення». З точки зору ефективності виконання цієї норми (зокрема, «невідкладності») можуть виникати труднощі. Тож аби не піддавати невиправданому навантаженню адміністративні органи такі вимоги варто пом'якшувати і давати тут більше гнучкості для АО. Також у певних нормах це може стосуватися вимог, що встановлюються «законодавством», а не «законом», оскільки не усі питання потребують урегулювання законом.

Після певного часу застосування ЗАП буде доцільно проаналізувати практику застосування інститутів свідків, експертів, і, за потреби посилити регулювання щодо вимог до цих осіб, які сприяють розгляду справи, у тому числі щодо їх відповідальності. Для окремих категорій справ, наприклад, якщо йдеться про виплати з бюджету або особливі статуси, то може бути доцільність приведення свідків до присяги з відповідними наслідками. Але це питання на перспективу, ураховуючи і зарубіжний досвід, і вітчизняну практику, що буде сформована.

Підсумовуючи викладене у цьому підрозділі дослідження, наголосимо, що загалом розвиток інституту загальної адміністративної процедури і, зокрема, впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» відбувається досить системно і цілісно. Внесені зміни у майже 200 законодавчих актів для узгодження із ЗАП. Наразі це переважно техніко-юридичні зміни (узгодження термінології і окремих механізмів), а також допоміжні зв'язувальні норми. Для подальшого впровадження ЗАП потрібно зосередитися на актах, що потребують узгодження із ЗАП на підставі рекомендацій ЄС у Звітах про розширення (податковий кодекс, земельна сфера, цифрові процедури, закон про звернення), КУпАП, а також на змінах у чинних нормативно-правових актах (нині, це вже переважно підзаконні НПА). Актуальним завданням є приведення у відповідність до ЗАП інформаційних систем, що використовуються адміністративними органами; подальше системне навчання публічних службовців, суддів.

Потрібно відслідковувати усі секторальні законодавчі ініціативи та забезпечувати їх відповідність ЗАП. При цьому, треба мінімізувати дублювання норм у законодавстві і мінімізувати спеціальні процедури (винятки та особливості), натомість максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП. Необхідно враховувати, що одна з цілей ЗАП – уніфікувати процедурні правила для громадян та суб'єктів господарювання у відносинах з державою.

На другому етапі після техніко-юридичних змін будуть потрібні зміни у законодавстві більш концептуального характеру. Це стосується: перерозподілу повноважень між органами публічної адміністрації та судами за моделлю, коли вирішення справи має здійснюватися саме адміністративними органами, а вже спірні ситуації за зверненням особи мають потрапляти на розгляд адміністративного суду. Таких же змін потребують сфери, де адміністративні органи досі обмежені у самостійному примусовому виконанні адміністративних актів. Це питання належного розподілу влад та загальної ефективності публічного адміністрування, оперативності прийняття необхідних рішень і їх реалізації, захисту публічних інтересів, ощадливого використання публічних ресурсів.

На перспективу може ставитися питання про «поглинання» ЗАП загальних / рамкових законів («Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»), або ж принаймні процедурного регулювання з них.

Щодо проекту КпАП окремо зауважимо, що його процедурну частину необхідно формувати у збалансованому обсязі, врегульовуючи передусім ті норми та механізми, яких не вистачає у ЗАП для цього інституту, або які потребують іншого врегулювання чи незастосування певних норм ЗАП. Важливо усунути чи мінімізувати норми, що дублюють норми ЗАП. У питанні набрання чинності адміністративними актами за КпАП, строків оскарження потрібно більше узгодженості із ЗАП і менше особливостей. Модель, коли правила ЗАП застосовуються у КпАП, хоча з обґрунтованою специфікою (винятками, доповненнями) буде найбільш ефективною для правового регулювання цієї сфери.

Загалом проєкт КпАП (реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024 р.) має добру основу для його доопрацювання і ухвалення.

Постійно потрібен системний моніторинг застосування ЗАП та на певному етапі, точкові, але комплексні зміни окремих виявлених проблем. Наразі ЗАП не містить критичних недоліків для його ефективного застосування. Проте серед окремих «технічних» змін, які варто внести до Закону, а також на рівні проблематики, яка потребує науково-експертних досліджень та розробок на перспективу, на цьому етапі можна передусім відзначити наступні (повний перелік є у цьому підрозділі роботи, а тут далі наведені лише найсуттєвіші).

Потрібно впорядкувати норми щодо сфери дії ЗАП (ч. 2 ст. 1). Насамперед, потрібно усунути «технічні недоліки» – виняток щодо «захисту економічної конкуренції» та «оцінки впливу на довкілля». Також варто усунути виняток щодо (не)застосування законодавства про громадянство, надання притулку, адже це адміністративні відносини, і особа потребує в них права на належне публічне адміністрування відповідно до правил ЗАП.

Чинний виняток щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону» варто буде в перспективі включити у сферу ЗАП, адже і тут адміністративні акти мають бути обґрунтовані, належно доведені до відома особи та прийматися з дотриманням інших принципів і правил ЗАП. Водночас у цій сфері може бути більше особливостей. Але до цього питання доцільно буде повернуться в умовах стійкого миру і стабільної ситуації, аби жодним чином не нашкодити безпеці держави.

У визначенні поняття «адміністративного акта» доцільно додати буквальну таку його характеристику як «зовнішня дія / спрямована назовні правова дія».

У ЗАП доцільно конструкцію «посадова особа АО» в перспективі змінити словами «уповноважена особа АО», щоб мінімізувати ризики помилкового застосування статутного та службового законодавства, враховувати функціональний, а не статутний підхід до розуміння самої категорії «адміністративний орган».

Потрібно забезпечити пошук балансу між гарантуванням права особи на участь у провадженні та принципом ефективності. Це стосується і заслуховування у справах за ініціативою адміністративного органу. Серед іншого, можна повернутися до ідеї врегулювання на рівні окремої глави особливостей інспекційних проваджень.

Доцільно у перспективі чи на рівні загального правила, чи у випадках передбачених законом (тобто принаймні в певних секторах публічного адміністрування) встановити і такий підхід, що оскарження адміністративних актів ОМС у частині реалізації делегованих повноважень може здійснюватися також до вищого адміністративного органу в межах органів місцевого самоврядування (у разі наявності такого вищого адміністративного органу).

Кілька норм потрібно удосконалити у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, потрібно додати у ЗАП норму, що кошторис, який складається при застосуванні такого заходу впливу як виконання дій за рахунок зобов'язаної особи (ст. 95) є виконавчим документом. Також потрібно внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження», щоб надати можливість виконання «нових» виконавчих документів ОМС. Йдеться про кошторис при виконанні дій за рахунок зобов'язаної особи (після внесення відповідної поправки в ЗАП), а також про рішення щодо застосування такого заходу впливу як грошове стягнення.

У ЗАП потрібно додати регулювання щодо адміністративних договорів.

Загалом ще раз підкреслимо, що наразі ЗАП не містить критичних недоліків для його ефективного застосування без змін у тексті. Переважно достатньо розсудливого тлумачення. Водночас практика завжди виявляє нові проблеми і нові виклики на які мають надавати своєчасну відповідь юридична наука і законодавець.

Висновки до Розділу 4

1. У розвитку доктрини і практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами впровадження загальної адміністративної

процедури є одним з головних завдань для науки адміністративного права на сучасному етапі.

Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» треба оцінити як значний прогрес України в напрямі європеїзації, модернізації та гуманізації вітчизняного адміністративного права.

ЗАП встановлюючи загальну адміністративну процедуру для майже усіх секторів публічного адміністрування одночасно є законом, що ставить особу, її права і гідність у центр уваги держави, а також дозволяє захищати публічні інтереси, діяти публічній адміністрації ефективно.

Зокрема, ЗАП надає вагомі права та гарантії приватним особам у відносинах з адміністративними органами. У цій частині вирізняються ключові процедурні принципи, спрямовані на захист особи, включаючи: гарантування права на участь в адміністративному провадженні, відкритість, обґрунтованість, офіційність та ін.

У ЗАП наскрізно у більшості норм і механізмів реалізовано ідею людиноцентризму. Філософією ЗАП є підхід, за яким не можна вирішувати справу особи, зокрема, приймати негативне рішення щодо неї без участі такої особи (без забезпечення права бути вислуханою, можливості подати докази тощо). Інша центральна ідея ЗАП полягає в орієнтації на позитивний результат вирішення справи, навіть якщо для цього потрібно вжити більше дій з боку публічної адміністрації.

Навіть узагальнений перелік норм ЗАП «на користь особи» демонструє повагу до людини, включно з обов’язком усунення порушень не очікуючи оскарження, вирішенням колізій на користь особи, правилом захисту довіри при визнанні недійсним протиправного адміністративного акта та ін.

Водночас ЗАП є збалансованим законом, що захищає також публічний інтерес, дозволяє знаходити відповідний баланс між правами та законними інтересами окремої приватної особи і публічними інтересами. На це спрямовані принцип офіційності (з новими повноваженнями адміністративних органів), принцип добросовісності як вимога також до особи, принцип ефективності (що за певних умов та обставин обмежує навіть право особи на участь). Ці та інші

принципи ЗАП також наскрізно реалізовані у багатьох механізмах і нормах ЗАП, включаючи: надсилання запрошень та повідомлень, адміністративної взаємодопомоги, правила мовчазної згоди при отриманні погоджень і висновків, презумпцій при доведенні адміністративного акта до відома особи, повноваження для примусового виконання адміністративного акта та механізмів припинення дії адміністративного акта тощо.

Отже, загальна адміністративна процедура надає можливості гармонійно реалізувати права особи у відносинах з публічною адміністрацією, захищати особу від можливого свавілля адміністративних органів, тобто гарантує право на належне адміністрування, і при цьому надає вагомі повноваження адміністративним органам для захисту публічного інтересу і законності.

2. Треба наголосити на особливій ролі принципів адміністративної процедури. Принципи є фундаментом та каркасом усієї загальної адміністративної процедури, усієї діяльності публічної адміністрації, загалом адміністративного права. Принципи є інструментом заповнення прогалин та вирішення колізій, зокрема між ЗАП та спеціальним законодавством. Принципи дозволяють оцінювати рівень правомірності адміністративного акта при його оскарженні чи потребі відновити законність завдяки механізму визнання протиправного адміністративного акта недійсним. Публічним службовцям, суддям потрібно добре знати, розуміти і застосовувати принципи ЗАП.

Окремим і практично цінним питанням є опрацювання підходів до ситуацій конкуренції принципів, коли із кількох принципів треба віддати перевагу одному з них чи групі принципів над іншим (іншими) принципами.

3. Питання предмету і сфери дії ЗАП особливо стимулюють юридичну науку до подальшого пошуку і розвитку. ЗАП вимагає нового погляду на значну кількість правових явищ. Ключове призначення ЗАП – створення умов для реалізації прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, а також захист особи від можливого свавілля адміністративних органів. З цього призначення є похідним і предмет регулювання ЗАП – відносини «держава» (публічна адміністрація / адміністративні органи) – «особа» (приватна особа: фізичні та юридичні особи /

громадяни та суб'єкти господарювання). Цей предмет визначається за допомогою категорій «адміністративний орган», «адміністративний акт», «функції публічної адміністрації», «адміністративна справа». У доктринальному та практичному планах зберігається потреба надалі розробляти теорію адміністративного акта, функцій публічної адміністрації та меж публічного адміністрування.

Важливими при цьому є питання: розмежування зовнішньої і внутрішньої діяльності публічної адміністрації; діяльності бюджетних публічних установ і доступу до їх послуг; загалом розуміння категорій «суб'єктивного публічного права», «публічних завдань»; зміни ролі держави, завдань і функцій публічної адміністрації у сучасному динамічному світі.

Питання виконання функцій публічної адміністрації є достатньо добре формалізоване у ЗАП, зокрема, щодо основних напрямів, як-от: надання адміністративних послуг та здійснення інспекційної діяльності. Але є значний простір для підвищення ефективності застосування ЗАП завдяки розвитку адміністративної та судової практики і належного визначення меж публічного адміністрування. Основними орієнтирами тут є ті критерії, що відмежовують публічне право від приватного та відповідні відносини.

4. На цьому етапі, поряд з теоретичними пошуками, де мають право на існування різні погляди, вибір оптимальних рішень, одним із головних завдань для науки і практики є забезпечення стабільності ЗАП, зокрема, його сфери дії на рівні нормативної конструкції. ЗАП проявлятиму свою ефективність, за умови відсутності нових винятків зі сфери його дії, необґрунтованих особливостей у спеціальному законодавстві. Лише таким чином можна буде гарантувати належний рівень юридичної визначеності та передбачуваності для приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Важливо розвивати усі спеціальні адміністративні процедури на засадах загальної адміністративної процедури. Навіть у разі, коли регулювання спеціальних процедур у певному секторі є настільки детальним, що не потребує субсидіарного застосування ЗАП, важливо, щоб були дотримані усі принципи ЗАП, і в такий спосіб буде забезпечено відповідність «стандарту» ЗАП. Проте навіть у цьому разі не варто

встановлювати формального винятку із ЗАП, адже це підриватиме його засадничий (загальний) характер. Кожен «новий» виняток віддаляє від створення ефективної системи правового регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами.

Українському Уряду та Парламенту важливо не допускати нових винятків із сфери ЗАП та виправити вже допущені помилки-відхилення, новоутворені колізії. На поточному етапі це стосується передусім податкового та земельного секторів. Також потрібно не допускати недобросовісного та нерозсудливого тлумачення, некоректного використання таких категорій як «національна безпека» тощо, для незастосування ЗАП у тих секторах, де Закон повинен застосовуватися (як-от, публічна безпека і порядок тощо).

5. У питанні про можливість застосування ЗАП до відносин між органами публічної влади, треба виходити з того, що ЗАП регулює відносини «адміністративний орган - особа». ЗАП не поширюється відносини «орган - орган». Водночас державні та комунальні юридичні особи – підприємства, установи, організації - можуть користуватися ЗАП для свого захисту у відносинах з органами публічної влади (яким вони не підпорядковуються, тобто не перебувають у сфері їх управління), оскільки вступають у ці відносини саме як юридичні особи, і не мають іншого статусу.

Також потрібно відрізняти ситуації, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування у статусі юридичної особи вступають в певні відносини з адміністративними органами, нарівні з іншими юридичними особами, наприклад, при отриманні адміністративних послуг чи в інспекційній діяльності з боку адміністративних органів. У таких ситуаціях і ці публічні юридичні особи мають право на використання ЗАП, у тому числі на участь у розгляді своєї справи тощо.

У питанні про межі уповноваження державою інших суб’єктів здійснювати функції публічної адміністрації, окрім очевидних відповідей щодо професійного самоврядування тощо критерієм, що може свідчити на потребу застосування ЗАП є публічно-правовий характер відповідних правовідносин. Але попри усі переваги ЗАП, його застосування теж має залишатися у межах публічного адміністрування, а

не приватного сектору і приватноправових відносин. Про уповноваження на виконання функцій публічної адміністрації може йтися тоді, коли відбувається перехід певних функцій та повноважень держави до обмеженого кола приватних суб'єктів, тобто, як правило, відбувається індивідуальне уповноваження.

6. Особливий вплив інституту загальної адміністративної процедури та впровадження ЗАП мають на інші інститути адміністративного права та окремі міжгалузеві інститути. Серед них також інститут звернень (громадян) та інститут адміністративного оскарження.

Українське законодавство «про звернення» (у перспективі – не лише «звернення громадян», тобто не лише фізичних осіб) після вступу в дію ЗАП потребує оновлення та раціоналізації. Розгляд заяв і скарг перейшов до предмета регулювання ЗАП, тому потрібно продовжити процес нормативного розмежування між двома законами, у тому числі ухвалити новий закон про звернення (ЗпЗ). Обов'язок розгляду звернень має бути звужено і зведено до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших лише тих суб'єктів, що виконують публічні завдання, фінансуються з публічних коштів, надають публічні послуги. Предметом ЗпЗ мають залишитися пропозиції, рекомендації, зауваження і петиції.

Потребує раціоналізації сама процедура розгляду звернень за ЗпЗ. Не повинно бути обов'язку керівників органів здійснювати особистий прийом та особисто підписувати усі відповіді на звернення, оскільки це неефективне та нераціональне використання публічного ресурсу. Особистий прийом відвідувачів, а також підписання відповіді можуть і мають здійснювати усі службовці, уповноважені керівником (органом). У процедурі розгляду звернень за ЗпЗ не повинно бути права особистої участі особи у розгляді, права доступу до матеріалів справи тощо. Для заяв і скарг ці права закріплені в ЗАП. Для звернень за ЗпЗ достатньо надати відповідь у встановлений строк. При цьому достатнім є універсальний місячний строк для надання відповіді на звернення, без установлення прискорених строків для «дефектних звернень» (які не підлягають розгляду; потребують перенаправлення).

Обґрунтування (мотивування) також важливе лише для результатів розгляду заяв і скарг, а тому є принциповою вимогою до адміністративних актів за ЗАП. У перспективі вимогу обґрунтування відповідей на звернення доцільно виключити із Конституції щодо звернень пропозиційного типу, залишаючи це дискреційним правом органу, або ж формувати нове тлумачення цієї норми, що враховує нині розмежування звернень за ЗпЗГ і за ЗАП. Наразі у практиці варто раціоналізувати обсяг обґрунтування відповідей на звернення до мінімально достатнього рівня.

Оскарженню за ЗпЗ має підлягати лише ненадання відповіді на звернення. Потрібно також розробити та встановити механізми захисту від зловживання правом на звернення, тобто спонукати до добросовісного використання права на звернення за ЗпЗ. Це можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного суб'єкта розгляду; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення вже було надано відповідь; звертатися до належного суб'єкта тощо.

7. В інституті адміністративного оскарження ЗАП також надає новий імпульс для розвитку вітчизняного адміністративного права та водночас ставить нові теоретичні питання. Треба ефективно використати новели механізму адміністративного оскарження. Зокрема, йдеться про створення колегіальних органів (комісій) з розгляду скарг, у тому числі із залученням представників інститутів громадянського суспільства, передусім, у тих сферах де має місце велика кількість скарг в адміністративному порядку та судових позовів (як-от, податкова служба тощо). Формування комісій з розгляду скарг має сприяти максимально об'єктивному (неупередженому) розгляду скарг та формуванню довіри до інституту адміністративного оскарження.

Важливим є завдання чіткого нормативного встановлення інстанцій для адміністративного оскарження у кожному з секторів та категорій справ, де таке визначення є ускладненим лише на підставі загальної моделі ЗАП.

При цьому треба відмежовувати адміністративне оскарження від інших (управлінських) інструментів, у тому числі зумовлених повноваженнями скасовувати

певні акти. Адміністративне оскарження є щоденною «рутиною» публічної адміністрації, і тому має бути ефективним, політично незаангажованим, фаховим і своєчасним. У цьому питанні є важливим критерій «предметної компетенції» і її вплив на визначення «адміністративного органу вищого рівня». Також треба враховувати, що категорія «адміністративного органу» є функціональною та є юридичною фікцією, тобто ним може бути не лише інституційно (організаційно) вищий орган у статутному значенні, але й певна уповноважена особа чи структурний підрозділ в межах одного органу виконавчої влади тощо.

Поняття «посадової особи» у розумінні ЗАП не тотожне за підходами до статутного чи службового законодавства, а має свій зміст. Фактично йдеться про будь-яких працівників / службовців суб'єкта – адміністративного органу, і про членів колегіальних адміністративних органів (як-от, депутатів місцевих рад, усіх членів виконкому) тощо. Тобто усі причетні до адміністративного провадження (тобто вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень) та/або до прийняття адміністративного акта і є посадовими особами адміністративного органу у розумінні ЗАП. Це також означає, що відповідні особи можуть включатися до складу комісій з розгляду скарг, і саме як посадові особи.

8. Наразі впровадження ЗАП відбувається досить системно і цілісно. Внесені зміни у майже 200 законів (включаючи кодекси), для узгодження із ЗАП. Нині це переважно техніко-юридичні зміни (узгодження термінології і окремих механізмів), а також допоміжні зв'язувальні норми.

Для подальшого впровадження ЗАП потрібно особливо зосередитися, на актах, що потребують узгодження на підставі рекомендацій ЄС у Звітах про розширення (податковий кодекс, земельна сфера, цифрові процедури, закон про звернення), а також КУпАП. Актуальними завданнями є: приведення інформаційних систем, що використовуються адміністративними органами у відповідність ЗАП; системне навчання публічних службовців, суддів; інформування суспільства.

9. На наступному етапі, після техніко-юридичних змін, у законодавстві будуть потрібні зміни концептуального характеру. Це стосується перерозподілу повноважень між органами публічної адміністрації та судами за моделлю, коли

вирішення справи має здійснюватися самостійно адміністративними органами, а вже тількі спірні ситуації за зверненням особи мають потрапляти на розгляд адміністративного суду. Таких же змін потребують і механізми, де адміністративні органи досі обмежені у самостійному примусовому виконанні адміністративних актів. Це питання належного розподілу влад та загальної ефективності, оперативності прийняття необхідних рішень і їх реалізації, у тому числі для захисту публічних інтересів, ощадливого використання публічних ресурсів.

10. Процедурну частину проєкту КпАП необхідно формувати у збалансованому обсязі, врегульовуючи відповідні відносини передусім через ті норми та механізми, яких не вистачає у ЗАП, або які потребують іншого врегулювання чи незастосування певних норм ЗАП. Важливо усунути чи мінімізувати норми, що дублюють ЗАП. Водночас у питанні набрання чинності адміністративними актами за КпАП, строків оскарження потрібно більше узгодженості із ЗАП, менше винятків та особливостей. Модель, коли правила ЗАП застосовуються в інституті адміністративної відповідальності, хоча й з обґрунтованою специфікою (винятками, доповненнями) буде найбільш ефективною для правового регулювання цієї сфери. Загалом проект КпАП (реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024 р.) має добру основу для його доопрацювання та якнайшвидшого ухвалення.

11. Потрібно забезпечувати відповідність до ЗАП усіх секторальних законодавчих ініціатив. При цьому, доцільно уникати дублювання норм у законодавстві і мінімізувати спеціальні процедури (винятки та особливості), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП. Необхідно враховувати, що одна з цілей ЗАП – уніфікувати процедурні правила для приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

На перспективу може ставитися питання про «поглинання» ЗАП загальних законів («Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») або ж принаймні процедурного регулювання з цих законів.

12. Потрібен системний моніторинг застосування ЗАП та своєчасні зміни окремих виявлених проблем. Серед доцільних змін на цьому етапі, а також серед завдань для опрацювання наукою адміністративного права, можна відзначити передусім наступні.

Необхідно впорядкувати норми щодо сфери дії ЗАП (ч. 2 ст. 1). Насамперед, потрібно усунути «технічні недоліки» – виняток щодо «захисту економічної конкуренції» та «оцінки впливу на довкілля». Також варто усунути виняток щодо застосування законодавства про громадянство, надання притулку, адже це класичні адміністративні відносини, і особа потребує в таких справах забезпечення права на належне публічне адміністрування.

Виняток щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону» теж варто буде в перспективі переглянути та повернути ці відносини у сферу ЗАП. Адже і тут рішення мають бути обґрунтовані, доведені до відома особи тощо. Водночас у цій сфері може бути більше особливостей (як-от, з правом на участь та відповідними винятками). До цього питання варто буде повернуться в умовах стійкого миру, аби жодним чином не нашкодити безпеці держави.

У визначенні поняття «адміністративного акта» доцільно додати буквально таку його характеристику як «зовнішня дія / спрямована назовні правова дія».

У ЗАП конструкцію «посадова особа адміністративного органу» доцільно змінити словами «уповноважена особа адміністративного органу», щоб мінімізувати ризики помилкового застосування службового чи статутного законодавства, враховувати функціональний характер категорії «адміністративний орган».

Потрібно забезпечити подальший пошук балансу між гарантуванням права особи на участь та принципом ефективності. Це стосується і механізму заслуховування у справах за ініціативою адміністративного органу. Також доцільно повернутися до ідеї врегулювання на рівні окремої глави особливостей інспекційних проваджень.

У розділі V ЗАП («Адміністративний акт») у статтях 69 або 70 доцільно додати норму-підказку, що, за загальним правилом, позитивні адміністративні акти оформляються у той спосіб, що визначений у спеціальному законодавстві. У

вимогах до заключної частини адміністративного акта, варто підвищити стандарт інформування про судовий спосіб захисту, зокрема, необхідно вказувати повну інформацію про суд, аналогічно до адміністративного оскарження.

Доцільно у перспективі чи на рівні загального правила, чи у випадках передбачених законом (тобто в певних секторах публічного адміністрування) встановити такий підхід, що оскарження адміністративних актів ОМС у частині реалізації делегованих повноважень може здійснюватися до вищого адміністративного органу в межах органів місцевого самоврядування (у разі наявності такого вищого адміністративного органу в ОМС), і лише у разі відсутності такого органу в ОМС – оскарження здійснюється до ЦОВВ.

Також доцільно повернутися до питання запровадження обов'язкового адміністративного оскарження як умови звернення до суду, зокрема, на рівні загального правила ЗАП чи в окремих категоріях справ, але за умови сформування довіри у приватних осіб до цього механізму.

Окремі прогалини потрібно усунути у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, слід додати у ЗАП норму, що кошторис, який складається при застосуванні такого заходу впливу як виконання дій за рахунок зобов'язаної особи є виконавчим документом. Доцільно розглянути питання про зняття обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу як грошове стягнення. Також потрібно внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження» щоб надати можливість виконання «нових» виконавчих документів усіх адміністративних органів за ЗАП (зокрема, ОМС), тобто кошторису при виконанні дій за рахунок зобов'язаної особи і рішення щодо застосування грошового стягнення.

У ЗАП необхідно заповнити прогалину та додати регулювання щодо адміністративних договорів.

ВИСНОВКИ

1. Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами в Україні знайшла своє відображення та оновлення передусім у двох нових адміністративно-правових інститутах: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. Перший з них вже істотно змінив зміст адміністративного законодавства та адміністративного права, характер діяльності публічної адміністрації. Потенціал другого ще розкривається, проте буде мати вагомий вплив на адміністративне право України як галузь права, науки та освіти, на спеціальне (секторальне) законодавство, на різні інститути адміністративного права і міжгалузеві інститути, на діяльність публічної адміністрації та адміністративну юстицію.

Наука адміністративного права з часу відновлення Україною незалежності здійснила кардинальне оновлення, у тому числі завдяки розвитку зазначених інститутів адміністративного права.

2. З досвіду розвитку адміністративного права України після 1991 року можна визначити окремі ціннісні та інші чинники, які вплинули на оновлення цієї галузі права. На першому місці – сам факт відновлення незалежності України та демократичний шлях розвитку держави, що визначив потребу розбудови також нової системи публічного адміністрування.

Водночас ключовим чинником, що кардинально вплинув на оновлення відносин «публічна адміністрація – приватні особи» стала ідея людиноцентризму. Центральним елементом цієї доктрини і правового регулювання є людина, її гідність та права. Держава для людини – це основна ідея такого регулювання, діяльності публічної адміністрації, що випливає з головного конституційного обов’язку держави. Цей фактор особливо вплинув на виникнення і розвиток інституту адміністративних послуг.

Інший чинник та стратегічний напрям державної політики – це європеїзація, тобто курс на європейську інтеграцію, у тому числі імплементація в українську правову систему цінностей, принципів і правил функціонування публічної

адміністрації, її відносин з приватними особами. Європеїзація вплинула передусім на впровадження інституту загальної адміністративної процедури.

Саме ці чинники (незалежність України та її демократизація, людиноцентризм, а також європеїзація) обумовили формування оновленої доктрини адміністративного права загалом, та її частини, що стосується правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Також вагомий вплив на доктрину і практику правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами мають ще такі фактори, як: децентралізація публічної влади; розвиток приватної власності та ринкової економіки; цифровізація. Особливе місце нині належить безпековому чиннику, зумовленому війною рф проти України.

3. Україна має вагомі здобутки у розвитку інституту адміністративних послуг на теоретичному та практичному рівнях. Інститут адміністративних послуг ґрунтовно розвинений у науці адміністративного права, починаючи від понятійно-категоріального апарату, і закінчуючи перспективним баченням його розвитку. Цей інститут став частиною адміністративного законодавства, складовою практики діяльності публічної адміністрації. Він свідчить про нову якість адміністративного права та є одним з найбільших проявів ідеї людиноцентризму в адміністративному праві, гуманізації (олюднення) цієї галузі права. Реалізація ідеї адміністративних послуг дозволила досягти одного з найважливіших завдань адміністративної реформи в Україні – сприяти відчутній зміні характеру діяльності держави з владарювання на служіння.

Розвиток інституту адміністративних послуг здійснювався за такими основними напрямами: створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; децентралізація, дерегуляція, цифровізація.

ЦНАП стали позитивним прикладом змін у діяльності публічної адміністрації. Вони забезпечують повагу до гідності і потреб людини, територіальну доступність адміністративних послуг. Мотивація ОМС, особливо місцевих голів та керівників ЦНАП, гнучкість ОМС стали визначальним чинником розвиток інституції ЦНАП в Україні.

Успішним та надалі важливим напрямом державної політики є децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг, тобто делегування відповідних повноважень до компетенції ОМС. Цей досвід вже показав свою результативність, адже забезпечує найкращу територіальну доступність послуг, високий рівень інтегрованості послуг у ЦНАП, повну відповідальність одного суб'єкта (ОМС) за усю процедуру надання послуги. Також децентралізовані системи показали свою стійкість до кризових ситуацій.

Цифровізація (цифрова трансформація) особливо інтенсивного впровадження в Україні набула після 2019 року. У цьому напрямі важливо також належно забезпечувати правові вимоги і стандарти.

4. На європеїзацію українського адміністративного права суттєво вплинули розробка та ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру». ЗАП впровадив в українське законодавство термінологію, поширену у багатьох країнах-членах ЄС та у законодавстві ЄС. Робота над ЗАП сприяла суттєвому розвитку науки адміністративного права. Хоча у частині загальної адміністративної процедури Україна демонструвала повільніший поступ у розвитку законодавства, передусім через початковий брак необхідних теоретичних розробок, малу відомість проблематики не лише для практиків, але й для науковців. Нині в Україні вже є значне коло дослідників, що предметно займається цією проблематикою, на достатньому рівні опрацьовано більшість інститутів та нових механізмів ЗАП, система публічної адміністрації поступово впроваджує новели ЗАП. Тепер ЗАП також виступає самостійним фактором для зміни і переосмислення інших інститутів права, фундаментальних актів вітчизняного законодавства, від Закону України «Про звернення громадян» та Кодексу України про адміністративні правопорушення до інших нормативно-правових актів.

5. Інститути адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури в Україні формувалися та розвивалися під визначальним впливом зарубіжного досвіду.

Відчутним на сферу адміністративних послуг є вплив таких країн як Велика Британія, ФРН, Канада, Нідерланди, Естонія та ін. При цьому у впровадженні

інституту адміністративних послуг Україна на нормативному рівні пішла значно далі за більшість відомого досвіду західних країн. Особливо позитивним став досвід утворення інтегрованих офісів (ЦНАП), децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг.

Водночас, ймовірно, і в силу поточного рівня політичної і правової культури, стану правової системи, питання аутсорсингу та залучення суб'єктів господарювання до надання адміністративних послуг виявили значні ризики, у тому числі високий рівень схильності до порушення законів, особливо у фінансовій частині.

Україна була і залишається під впливом німецької доктрини адміністративного акта та адміністративної процедури. При цьому понад 23-х річний період розробки ЗАП дозволив збалансовано підійти до запозичення зарубіжного досвіду. ЗАП має високий рівень адаптації до рівня розвитку української науки, потреб практики. Водночас доступ до зарубіжного досвіду був і залишається дуже цінним, адже наша держава є однією з останніх країн Європи, що ухвалила такий закон.

6. Винятково важливими категоріями оновленого адміністративного права є терміни «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», що йдуть на заміну категорії «державне управління».

Покладаючись на вже наявні наукові розробки «публічну адміністрацію» можна визначити як систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону (законодавства), діють в публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями. Поняття «публічної адміністрації» можна розглядати як організацію та діяльність перерахованих вище суб'єктів, тому додатково до терміну «публічна адміністрація» може використовуватися термін «публічне адміністрування» як категорія, що позначає саме діяльність. Йдеться, передусім, про відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених суб'єктів з громадянами та суб'єктами господарювання, тобто з непідпорядкованими (приватними) особами. Ці відносини

охоплюють насамперед надання адміністративних послуг, інспекційну діяльність публічної адміністрації щодо приватних осіб.

Прикметник «публічне» дозволяє відрізняти публічний сектор від приватного, аналогічно до розмежування публічного та приватного права. «Публічне» – покликане представляти та захищати інтереси усіх, служити усім (державі, суспільству, територіальній громаді тощо). Також «публічне» дає можливість інтегрованого погляду, тобто об'єднання різних видів публічної влади: державної (національної), регіональної, місцевої (самоврядної) тощо.

Категорію «державне управління» оптимально застосовувати до відносин, що мають характер підпорядкування (субординації), зокрема, між органами виконавчої влади вищого і нижчого рівнів, структурними підрозділами ієрархічного типу, органами виконавчої влади та підприємствами, установами організаціями у сфері їх управління.

Категорія «урядування» («врядування») не є замінником поняттю «державне управління», адже має інший зміст та призначення. Урядування можна визначати як систему прийняття рішень, або як процес прийняття та впровадження (виконання) таких рішень, що передусім стосується формування політики, вирішення найбільш значущих проблем на всіх рівнях, тобто полісі-процесу і нормативного врегулювання. Також ця категорія може включати й публічне адміністрування, тобто може вважатися більш широкою категорією. У найширшому значенні ця категорія може включати діяльність усіх органів публічної влади щодо формування та реалізації публічної політики. Тріада вимог до сучасної держави у частині відповідності критеріям «демократії, верховенства права (правовладдя) та належного урядування» вказує, що дослідження цього питання має бути серед пріоритетів правничої науки. Для цілей адміністративного права ця категорія ще потребує подальших ґрунтовних досліджень.

7. Термінологічний апарат в інституті адміністративних послуг належно розроблений, достатньо закріплений у законодавстві, витримав апробацію часом і практикою.

Усі послуги держави та місцевого самоврядування складають сферу публічних послуг. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, несе відповідальність за їх надання можна розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Адміністративні послуги – це послуги (як діяльність і результат), які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи, і надання яких пов'язане з використанням правових форм (інструментів) публічного адміністрування. Результатом адміністративної послуги є не лише прийняття адміністративного акта, але й може бути укладення адміністративного договору, а також у випадках коли виконання адміністративного акта здійснюється державою – таке виконання.

Неадміністративними є публічні послуги, що не пов'язані з реалізацією владних повноважень та з використанням правових форм публічного адміністрування. Це більшість освітніх послуг, медичні послуги, дошкільне виховання тощо.

8. Щодо термінології адміністративно-процедурного законодавства, то ухвалення ЗАП призвело до суттєвого оновлення і європеїзації вітчизняного адміністративного права. Офіційне законодавче закріплення термінів: «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації» – це вагомий крок на шляху зближення України з країнами західної політичної і правової культури. Прикметник «адміністративний» для означення індивідуального акта і суб'єкта владних повноважень оптимально підходить для публічної адміністрації, для адміністративного законодавства, адміністративного права.

Особливо цінним є збагачення українського законодавства у ЗАП конструкцією «публічна адміністрація», навіть наразі у прив'язці до функцій. Також важливим для адміністративного права є означення у ЗАП таких термінів як «публічний інтерес», «дискреційні повноваження» та ін.

9. Інститут адміністративних послуг продовжує потребувати подальшого комплексного розвитку за вже втілюваними напрямами (ЦНАП та інтеграція послуг,

децентралізація, дерегуляція та цифровізація), а також за напрямом належного врегулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг.

У всьому масиві адміністративних послуг доцільно виділити так звані «базові послуги» та «базові групи послуг», до яких належать ті послуги, що потрібні усім або більшості громадян (є найбільш затребуваними), і мають переважно масовий характер, зокрема: ДРАЦС; реєстрація місця проживання; паспортні послуги; адміністративні послуги соціального характеру. До цих послуг також можуть бути віднесені реєстрація нерухомості, бізнесу, землі, транспортних засобів, а також окремі податкові послуги, пенсійні послуги тощо. Саме базовим адміністративним послугам має приділятися пріоритетна увага держави, у тому числі за відповідними напрямами розвитку.

У вітчизняному досвіді утворення ЦНАП та інтеграції послуг основним чинником позитивних результатів стала мотивація ОМС створити найкращі умови проживання у своїй територіальній громаді, отримувати видимий приклад позитивних змін. Тому ЦНАП і надалі мають залишатися інституцією ОМС. У самій ідеї ЦНАП як інтегрованого офісу ключовим чинником і ознакою *належного* ЦНАП є перелік послуг. Тобто головною є ідея необхідного рівня інтегрованості послуг, та вторинними є способи їх інтеграції. Важливо, щоб у ЦНАП надавалися базові (затребувані) адміністративні послуги.

Для України принципово важливо зберігати і поліпшувати територіальну доступність до послуг. В укрупнених територіальних громадах треба розвивати територіальні точки доступу до послуг у колишніх «сільських радах», що увійшли до складу укрупнених територіальних громад. Якщо у державі не буде додаткового укрупнення територіальних громад, то для менших громад замість обов’язку утворення ЦНАП може бути доцільною нормативна зміна – утворення і функціонування точки доступу до адміністративних послуг на умовах співробітництва територіальних громад.

10. На поточному етапі розвитку ЦНАП новим актуальним завданням є забезпечення їх сталості, збалансованості у роботі, особливо у великих територіальних громадах. Після періоду динамічного утворення ЦНАП, постійного

розширення їх переліків послуг, є потреба збалансувати та раціоналізувати цю систему. Окрім інтересів клієнта (приватних осіб) треба приділити належну увагу персоналу ЦНАП. І це питання можна вважати ще одним аспектом людиноцентризму в адміністративному праві – з увагою до людини в межах самої публічної адміністрації, тобто до публічних службовців. Збалансований перелік послуг та збалансовані прийомні години і робочий день кожного працівника тощо мають сприяти сталому функціонуванню цієї інституції. Цей аспект людиноцентризму може бути розширено на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, оскільки публічні службовці також потребують поваги до їх гідності та належного захисту прав від порушень.

Уряд має раціонально використовувати інструмент Переліку обов'язкових послуг з урахуванням мети відповідної норми у Законі України «Про адміністративні послуги». Потрібно зважено додавати нові послуги у такий перелік. Уряд має передусім забезпечити повноцінну інтеграцію у всі (чи принаймні абсолютну більшість) ЦНАП базових груп послуг з належними механізмами їх надання. Тільки після цього, за умови ресурсної підтримки та наявності спроможностей можна розширювати цей перелік. Уряду доцільно також змінити підхід до послуг, включених до цього Переліку. Зокрема, пропонується визначити, що частина таких послуг є обов'язковою для усіх ЦНАП; а ще частина є рекомендаційно-обов'язковою, тобто ці послуги інтегруються у міру готовності кожного конкретного ЦНАП, водночас при наявності відповідної ініціативи ОМС – вони є обов'язковими для надання відповідних інструментів з боку органів виконавчої влади.

11. У питанні децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг головний висновок полягає у тому, що у децентралізованій державі потрібно використовувати мотивацію та гнучкість ОМС для ефективного розподілу та виконання функцій публічної адміністрації. Зокрема, доцільно делегувати повноваження щодо надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС (територіальних громад), зважаючи у тому числі на принцип субсидіарності та потреби вирішення справ людини найближче до неї. В Україні цей досвід вже

ефективно себе показав у сферах реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації бізнесу (ФОП та юридичних осіб), реєстрації місця проживання. Тому цю практику необхідно продовжувати.

При цьому важливо забезпечувати цілісність механізму делегування повноважень, тобто передбачати збереження та/або створення централізованих державних (публічних) реєстрів, методологічну допомогу з боку держави (ЦОВВ) для ОМС, фаховий відомчий контроль за виконанням делегованих повноважень. У такій моделі ОМС має здійснювати безпосереднє надання послуг, а за ЦОВВ мають визначатися функції: адміністрування державних (публічних) реєстрів; в окремих сферах ЦОВВ – функція допуску до професії. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги на рішення, дії, бездіяльність ОМС.

Пріоритетну увагу у питанні делегування повноважень потрібно приділити сфері ДРАЦС, забезпечуючи повне делегування цієї групи послуг до компетенції ОМС. Потенціал і потребу для делегування мають адміністративні послуги соціального характеру. Також вагомий потенціал для повного або факультативного делегування, коли повноваження отримуються окремими ОМС (за їх готовності та ініціативою), мають інші групи базових адміністративних послуг, зокрема, реєстрація транспортних засобів, державна реєстрація земельних ділянок тощо.

Важливо відрізняти децентралізацію повноважень від приватизації та комерціалізації публічних послуг («аутсорсинг» тощо), усвідомлюючи ризики які несуть ці інструменти, особливо у країнах зі слабшою правовою системою. Навіть при обмеженому використанні таких інструментів важливо забезпечувати належне державне регулювання та державний контроль за дотриманням законодавства, гарантувати доступність послуг, дотримання умов щодо оплати адміністративних послуг, розміри яких мають бути врегульовані державою відповідно до закону.

12. У питанні цифровізації публічного адміністрування, попри великі досягнення України, є значний потенціал для покращення відповідної державної політики, її вироблення та впровадження, правового регулювання. У частині, що стосується адміністративних послуг, це потреби: офіційного стратегічного

планування; пріоритетної уваги до актуальних проблем, а не лише до додаткових «сервісів»; використання усіх інших напрямів політики у сфері послуг (як-от, подальший розвиток ЦНАП, децентралізація, дерегуляція та адміністративне спрощення); неприпустимість цифрової дискримінації чи примусу до користування цифровими послугами, врахування потреб нецифровізованої частини суспільства. Зокрема, для особи завжди має зберігатися офлайнова (фізична) можливість отримання послуг.

Цифрова трансформація має бути недискримінаційною і в частині рівних вимог при отриманні однакових послуг у електронній або паперовій формі. Це передусім стосується однакових вимог щодо відомостей та документів, які вимагаються від особи при отриманні послуг онлайн або офлайн.

13. Цифрова трансформація має відбуватися гармонійно із таким напрямом державної політики і правового регулювання як дерегуляція та адміністративне спрощення. Зокрема, це стосується таких масових груп послуг як реєстрація місця проживання та потреби її переведення на декларативну (повідомну) модель. Також цифрові рішення не повинні заперечувати використання ефективних нецифрових рішень (як-от, у питанні підтвердження реєстрації місця проживання особи не витягами з РТГ, а шляхом внесення відповідної інформації до ідентифікаційних документів особи).

Водночас дерегуляція та адміністративне спрощення повинні бути збалансованими, зберігаючи необхідний рівень захисту публічних інтересів з одного боку та свободи, ефективності, раціональності – з іншого.

14. Цифровізація повинна ґрунтуватися на дотриманні правових стандартів загальної адміністративної процедури. Це стосується належного визначення послуг (категорій справ), які можуть (і відповідно - не можуть) бути переведені повністю в автоматичний режим (у тому числі через потреби забезпечення особі права на участь в адміністративному провадженні, потреби залучення до провадження заінтересованих осіб), дотримання вимог обґрунтування негативного адміністративного акта та зазначення порядку його оскарження відповідно до вимог ЗАП тощо.

15. Питання оплати адміністративних послуг має вкрай актуальне практичне і теоретичне значення для подальшої доктринальної розробки і належного правового врегулювання. Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) повинна мати насамперед компенсаційний характер для відшкодування принаймні частини витрат держави та органів місцевого самоврядування за розгляд і вирішення справи. Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) сприяє кращій територіальній доступності послуг та їх якості.

Частина адміністративних послуг мають залишатися безоплатними для суб'єктів звернення, зокрема соціального характеру та у разі, коли ця плата може стати «бар'єром» в отриманні послуги. За більшість адміністративних послуг, за загальним правилом, має стягуватися плата в раціональному розмірі. Помірна, як правило, часткова компенсаційність є справедливою, оскільки отримувач індивідуального блага, а не усі платники податків мають сплачувати принаймні частину витрат за надання такої послуги. Для соціально незахищених категорій громадян повинні додатково застосовуватися механізми пільг та або компенсацій при оплаті адміністративного збору. Верхньою максимальною межею адміністративного збору має бути середня собівартість витрат на надання послуг певного виду. За загальним правилом, ця діяльність не повинна бути «прибутковою», оскільки органи влади вже утримуються за рахунок податків. Важливо не допускати комерціалізації публічного адміністрування, зберігати його принципову відмінність від приватного сектору, від господарської діяльності.

16. Для вирішення практичних проблем необхідно ухвалити Закон «Про адміністративний збір» (на основі законопроекту реєстр. № 4380 від 16.11.2020 р.), у якому визначити засади регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг, критерії платності та безоплатності таких послуг, підходи до визначення конкретних розмірів адміністративних зборів. Частиною цього закону має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за «базові» (найзатребуваніші) адміністративні послуги. Розміри плати можна визначати або в абсолютних одиницях, або спеціальним мірилом. Ці розміри треба періодично переглядати з метою актуалізації або ж впровадити дієвий механізм врахування інфляції тощо.

Таке правове регулювання повинно додати прозорості громадянам, а також стати джерелом для наповнення додатковими ресурсами бюджетів суб'єктів, що надають адміністративні послуги, зокрема ОМС, а відтак сприяти більшій сталості системи надання адміністративних послуг.

17. У питанні загальної адміністративної процедури треба відзначити, що ЗАП одночасно є: 1) законом, що ставить особу, її права і гідність у центр уваги держави; 2) дозволяє також захищати публічні інтереси, діяти публічній адміністрації ефективно.

Інститут загальної адміністративної процедури покликаний гарантувати усім приватним особам право на належне публічне адміністрування. ЗАП надає вагомі права особі у відносинах з адміністративними органами. У цій частині явно вирізняються ключові принципи адміністративної процедури, спрямовані на захист прав особи, включаючи: гарантування права на участь в адміністративному провадженні, відкритість, офіційність, обґрунтованість. ЗАП наповнений повагою до людини, до її гідності та прав, адже його філософією є підхід, за яким не можна вирішувати справу особи, зокрема приймати негативне рішення щодо особи, без її участі. Інша центральна ідея ЗАП полягає в орієнтації на позитивний та об'єктивний результат, навіть якщо вирішення справи потребуватиме більше дій та часу від адміністративного органу.

Водночас ЗАП є збалансованим законом, що захищає також публічний інтерес, дозволяє знаходити відповідний баланс між правами та законними інтересами окремої приватної особи і публічними інтересами. На це спрямовані принципи: офіційності (з новими повноваженнями адміністративних органів), добросовісності (як вимога і до особи), ефективності (що за певних умов обмежує навіть право особи на участь) та ін.

18. В інституті загальної адміністративної процедури принципи відіграють особливу роль. Вони є фундаментом та каркасом адміністративної процедури, усієї діяльності публічної адміністрації, а також інструментом заповнення прогалин та вирішення колізій. Принципи дозволяють оцінювати рівень правомірності або протиправності адміністративного акта при його оскарженні чи потребі відновити

законність завдяки механізму визнання протиправного адміністративного акта недійсним.

Публічним службовцям та суддям потрібно належно знати, розуміти і застосовувати принципи ЗАП, усвідомлювати їх практичну цінність, враховувати зв'язки принципів з конкретними механізмами та нормами ЗАП. Окремим практично цінним питанням є опрацювання підходів до ситуацій конкуренції принципів, коли із кількох принципів треба віддати перевагу одному з них чи групі принципів.

19. З ключового призначення ЗАП (створення належних умов для реалізації прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, зокрема права на належне публічне адміністрування, захист особи від можливого свавілля адміністративних органів) є похідним предмет регулювання ЗАП: відносини публічна адміністрація (адміністративні органи) – «особа» (фізичні та юридичні особи). Цей предмет визначається за допомогою категорій «адміністративний орган», «адміністративний акт», «функції публічної адміністрації», «адміністративна справа». Тому зберігається потреба далі розробляти теорію адміністративного акта, функцій публічної адміністрації, встановлення меж публічного адміністрування.

Важливими при цьому є питання розмежування зовнішньої і внутрішньої діяльності публічної адміністрації; розуміння категорій «суб'єктивного публічного права», «публічних завдань», зміни ролі держави, завдань і функцій публічної адміністрації у сучасному динамічному світі.

20. Одне з головних завдань для науки і практики полягає у забезпеченні стабільності ЗАП, зокрема, захист сфери його дії від нових винятків, необґрунтованих особливостей у спеціальному законодавстві. Таким чином можна забезпечити належний рівень юридичної визначеності та передбачуваності для приватних осіб у відносинах з державою.

Українському Уряду та Парламенту необхідно виправити вже допущені помилки-відхилення і новоутворені колізії, зокрема, у податковому та земельному секторах. Важливо також забезпечити побудову усіх спеціальних адміністративних процедур на засадах загальної адміністративної процедури.

21. У питанні про можливість застосування ЗАП до відносин між органами публічної влади, треба виходити з того, що в Україні ЗАП регулює відносини «адміністративний орган - особа». Юридичні особи державної і комунальної форми власності можуть користуватися ЗАП для реалізації своїх прав та захисту у відносинах з публічною адміністрацією (зокрема, з органами яким вони не підпорядковані, тобто не перебувають у сфері їх управління), оскільки вступають у ці відносини саме як юридичні особи, і не мають іншого статусу.

Також потрібно враховувати ситуації, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування у статусі юридичної особи вступають в певні відносини з адміністративними органами, нарівні з іншими юридичними особами, наприклад, при отриманні адміністративних послуг чи в інспекційних відносинах. На такі відносини також поширюється ЗАП.

22. У питанні про межі уповноваження державою «інших суб'єктів» здійснювати функції публічної адміністрації основним критерієм, що свідчить про потребу застосування ЗАП є публічно-правовий характер відповідних відносин. Попри усі переваги ЗАП, його застосування має залишатися у межах публічного адміністрування, а не приватного сектору і приватноправових відносин. Про «уповноваження інших суб'єктів на виконання функцій публічної адміністрації» може йтися тоді, коли на підставі закону відбувається перехід певних функцій та повноважень від статутних суб'єктів публічної адміністрації до обмеженого кола приватних суб'єктів, тобто, як правило, відбувається індивідуальне уповноваження (допуск) до таких функцій.

23. Українське законодавство про звернення громадян після вступу в дію ЗАП потребує оновлення та раціоналізації. Оскільки розгляд заяв і скарг адміністративними органами перейшов до предмета регулювання ЗАП, необхідно продовжити чітке нормативне розмежування між двома відповідними законами, у тому числі ухвалити новий закон про звернення (ЗпЗ). Предметом ЗпЗ мають бути пропозиції, рекомендації, зауваження і петиції. Коло суб'єктів, що мають обов'язок розгляду звернень за ЗпЗ має бути звужено і зведено, окрім органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, додатково лише до тих суб'єктів, що надають публічні послуги чи виконують інші публічні завдання.

Також необхідно раціоналізувати процедуру розгляду звернень за ЗпЗ. Не повинно бути обов'язку керівників органів здійснювати особистий прийом та особисто підписувати усі відповіді на звернення, оскільки це є неефективним та нераціональним використанням обмежених публічних ресурсів. Особистий прийом громадян та підписання відповідей на звернення можуть здійснювати не лише керівники (за потреби), але й інші службовці, уповноважені керівником (органом).

У процедурі розгляду звернень за ЗпЗ в особи не повинно бути права особистої участі у розгляді («права бути присутнім при розгляді»), права доступу до матеріалів справи. Для заяв і скарг, тобто в адміністративних справах, ці права закріплені в ЗАП. Для звернень за ЗпЗ достатньо надати відповідь у встановлений строк. Обґрунтування (мотивування) також важливе для заяв і скарг, а тому є принциповою вимогою до адміністративних актів за ЗАП. Оскарженню за ЗпЗ має підлягати лише ненадання відповіді на звернення.

Потрібно розробити та встановити механізми захисту держави і суспільства від зловживання правом на звернення. Це можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного суб'єкта; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення відповідь вже було надано; звертатися до належного суб'єкта тощо.

24. В інституті адміністративного оскарження необхідно ефективно впровадити новели ЗАП на практиці. Зокрема, йдеться про створення колегіальних органів (комісій) з розгляду скарг, у тому числі – із залученням представників інститутів громадянського суспільства задля забезпечення принципу неупередженості. Такі комісії доцільні передусім у тих секторах, де має місце велика кількість скарг в адміністративному порядку та позовів до суду. Треба сприяти неупередженому розгляду скарг та формуванню довіри до інституту адміністративного оскарження.

Необхідно відмежовувати адміністративне оскарження від управлінських інструментів контролю, зокрема, зважаючи на наявність у певних органів публічної влади повноважень скасовувати акти інших суб'єктів. У цьому питанні ключовим критерієм для оцінки відносин «вищий – нижчий адміністративні органи» є наявність відповідної «предметної компетенції». Треба також враховувати, що категорія «адміністративного органу» є функціональною та є юридичною фікцією, тобто ним може бути не лише орган у статутному значенні, але й певна уповноважена особа чи структурний підрозділ в межах одного органу виконавчої влади, ОМС тощо.

Поняття «посадової особи адміністративного органу» у розумінні ЗАП не тотожне за підходами до службового законодавства, а має свій зміст. Йдеться про будь-яких працівників та службовців суб'єкта – адміністративного органу, про членів колегіальних адміністративних органів (як-от, депутати місцевих рад, члени виконкому тощо). Тобто усі причетні до адміністративного провадження чи окремих його етапів, до прийняття адміністративного акта є посадовими особами адміністративного органу у розумінні ЗАП.

У перспективі доцільно повернутися до питання встановлення обов'язкового досудового порядку урегулювання спору, тобто обов'язкового звернення в порядку адміністративного оскарження перед зверненням до суду. Цей підхід можна реалізувати на рівні загальних правил ЗАП або в окремих секторах публічного адміністрування (категорій справ), коли суб'єкти розгляду скарг будуть користуватися довірою громадян і суб'єктів господарювання.

25. Для впровадження ЗАП необхідно продовжити: подальше приведення законодавства у відповідність із ЗАП, доопрацювання інформаційних систем, навчання публічних службовців і суддів, інформування громадян і суб'єктів господарювання про ЗАП. Окрему увагу треба приділити теоретичному опрацюванню багатьох новел ЗАП.

Пріоритетно потрібно зосередитися на підготовці та внесенні змін у нормативно-правові акти, що потребують узгодження із ЗАП на підставі рекомендацій ЄС у Звітах про розширення (Податкового кодексу, земельного законодавства, цифрового законодавства, Закону про звернення), а також про адміністративні правопорушення.

26. Проект Кодексу про адміністративні проступки (КпАП, реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024 р.) має достатню основу для його доопрацювання і ухвалення. Водночас його процедурну частину треба формувати, унормовуючи передусім ті механізми, яких у ЗАП не вистачає для регулювання відповідних відносин або які потребують іншого врегулювання чи незастосування певних норм ЗАП. Доцільно мінімізувати дублювання із ЗАП, уникати особливостей, якщо у цьому немає обґрунтованої потреби. Модель, коли правила ЗАП застосовуються у КпАП з обґрунтованою специфікою (винятками, доповненнями) буде ефективною для правового регулювання цієї сфери.

27. Необхідно забезпечувати відповідність ЗАП усіх законодавчих ініціатив з адміністративно-процедурним регулюванням, їх узгодженість із ЗАП. При цьому необхідно розвивати законодавство таким чином, щоб мінімізувати дублювання процедурного регулювання, мінімізувати спеціальні процедури (винятки та особливості), покладатися передусім на загальну процедуру, встановлену ЗАП. Необхідно враховувати, що одне з призначень ЗАП – уніфікувати процедурні правила для приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, бути основним джерелом такого правового регулювання.

На другому етапі, після техніко-юридичних змін, будуть потрібні зміни концептуального характеру у спеціальному законодавстві. Це стосується перерозподілу повноважень між органами публічної адміністрації та судами за моделлю, коли вирішення справи має здійснюватися самостійно саме адміністративними органами, а тільки спірні ситуації за зверненням особи мають потрапляти на розгляд адміністративного суду. Таких же змін потребують і механізми, де адміністративні органи досі обмежені у самостійному примусовому виконанні адміністративних актів. Це питання належного розподілу влад та загальної ефективності публічного адміністрування, оперативності прийняття необхідних рішень і їх реалізації, у тому числі для захисту публічних інтересів, раціонального використання публічних ресурсів.

На перспективу доцільно ставити питання про подальше впорядкування системи законодавства і «поглинання» ЗАП інших загальних та рамкових законів

(«Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»), або ж принаймні процедурного регулювання з них.

28. Хоча ЗАП не містить критичних недоліків для його ефективного застосування, переважно достатньо розсудливого тлумачення, проте поточний аналіз практики вказує на доцільність окремих змін. Серед них на цьому етапі можна відзначити наступні пропозиції:

- потрібно впорядкувати норми щодо сфери дії ЗАП: «технічні недоліки» у ст. 1 (виняток щодо «захисту економічної конкуренції» та «оцінки впливу на довкілля», хоча це питання вже урегульовано у спеціальних законах, але відповідні норми-винятки повинні бути виключені із ЗАП); а також варто усунути виняток щодо законодавства про громадянство, надання притулку.

Виняток щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону» теж доцільно переглянути в перспективі, і включити ці відносини у сферу ЗАП, хоча у цій сфері може бути більше особливостей (у тому числі через потребу прийняття негайних рішень тощо). Але до цього питання варто буде повернуться в умовах стійкого миру і стабільної ситуації, аби жодним чином не зашкодити безпеці держави;

- інші зміни можуть стосуватися: визначення терміну «адміністративний акт», де доцільно додати буквально таку його характеристику як «зовнішня дія / спрямована назовні правова дія»; заміни конструкції «посадова особа адміністративного органу» словами «уповноважена особа адміністративного органу» (щоб мінімізувати ризики помилкового застосування службового законодавства);

- потрібно продовжити пошук та нормативне встановлення балансу між гарантуванням права особи на участь в адміністративному провадженні з принципом ефективності. Це стосується механізмів залишення заяви без руху (зокрема, у разі неусунення недоліків заяви особою), заслуховування у справах за ініціативою адміністративного органу;

- варто також повернутися до реалізації ідеї врегулювання на рівні окремої глави ЗАП особливостей інспекційних проваджень;

- у вимогах до заключної частини адміністративного акта доцільно підвищити стандарт інформування про судовий спосіб захисту, зокрема, вказувати повну інформацію, аналогічно до адміністративного оскарження; натомість у нормах щодо мотивування адміністративного акта вимоги можуть бути спрощені;

- доцільно у перспективі на рівні загального правила чи у випадках, передбачених законом (тобто, у певних секторах публічного адміністрування, категоріях справ), встановити підхід, що оскарження адміністративних актів ОМС у частині реалізації делегованих повноважень може здійснюватися також до вищого адміністративного органу в межах ОМС (у разі наявності такого органу);

- додати регулювання щодо адміністративних договорів.

Кілька прогалин і колізій потрібно усунути у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, потрібно надати статус виконавчого документа у ЗАП кошторису, який складається при застосуванні такого заходу впливу як виконання дій за рахунок зобов'язаної особи. Доцільно зняти обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу як грошове стягнення. Також потрібно внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження», щоб надати можливість виконання «нових» виконавчих документів за ЗАП не лише державних органів, але й інших суб'єктів – адміністративних органів (зокрема, ОМС).

29. У цілому можна підсумувати, що адміністративне право сучасної Україні загалом, а також у частині регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зазнало суттєвого розвитку та кардинального оновлення після 1991 року. На рівні практичної реалізації інститут адміністративних послуг є найвиразнішим підтвердженням такого розвитку, у тому числі є втіленням ідеї людиноцентризму в діяльності публічної адміністрації.

Інститут загальної адміністративної процедури ще тільки починає системно впроваджуватися. Але він вагомо впливатиме на усі сектори публічного адміністрування, а також інститути адміністративного права та окремі міжгалузеві

інститути, зокрема: розгляду звернень громадян, інспекційної діяльності публічної адміністрації, адміністративного оскарження, адміністративної відповідальності (проступків) тощо. Цей процес розвитку має тривати за активної підтримки юридичної науки, адже ефективність публічної адміністрації, належне публічне адміністрування є однією з найважливіших складових спроможності сучасної демократичної, правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Актуальні завдання реформування адміністративного права. *Право України*. 1999. № 8. С. 10–11.

2. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і адміністративне право. *Адміністративна реформа для людини:* наук.-практ. нарис / за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: Факт. 2001. С. 7–12.

3. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Видавництво «Ліга-прес». 448 с.

4. Авер'янов В. Б. Вступ. *Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту*: наук. видання / за заг. ред.. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. С. 3–8.

5. Авер'янов В. Б. Державне управління. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 119–120.

6. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України.* 2002. № 6. С. 125–127.

7. Авер'янов В. Б. Доктринальні засади сучасного розвитку і реформування українського адміністративного права. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 60–72.

8. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

9. Авер'янов В. Б. Категорія «державне управління» в понятійному апараті адміністративно-правової науки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 12–17.

10. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй. Нові пріоритети у правовому регулюванні відносин між владою і людиною. *Віче.* 2005. № 4 (157). С. 10–15.

11. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України.* 2006. № 5. С. 11–17.

12. Авер'янов В. Б. Основні напрями реформування адміністративного права. *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи*: монографія / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 393–407.

13. Авер'янов В. Б. Реформування державного управління – пріоритетне завдання державотворення в України. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування:* наукова доповідь. Київ: Вид-во Української Академії державного управління при Президентові України, 1999. С. 4–5.

14. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–119.

15. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність виконавчої влади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 147–155.

16. Авер'янов В. Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 27–29.

17. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Голосніченко І. П. Концептуальні засади реформування українського адміністративного права. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування:* наукова доповідь. Київ: Вид-во Української Академії державного управління при Президентові України, 1999. С. 6–13.

18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

19. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів. Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін. Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ: Москаленко О. М. ФОП., 2015. 428 с.

20. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії / ред. Д. Галліган. Київ: Вид-во УАДУ. 1999. 236 с.

21. Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2022. 391 с.

22. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

23. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 2: Особлива частина. 624 с.

24. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

25. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

26. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.

27. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. Київ: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. 180 с.

28. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів № 2 Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. Київ: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2012. 188 с.

29. Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту: Вороновські читання: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2024 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків: Асоціація фінансового права України, 2024. 226 с.

30. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. Кив: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

31. Адміністрування і Ви. *Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади:* посібник. Рада Європи, 2018. Українська версія – 2020 / наук. ред. тексту перекладу О. Р. Радишевська. 90 с. URL: https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311 (дата звернення: 08.08.2025).

32. Акт з загального адміністративного права Нідерландів (набув чинності з 1 січня 1994 р.) / пер. неофіційний. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 263–305.

33. Акт парламенту Фінляндії про збір оплати з користувачів державних послуг від 21.02.1992 р. *Впровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг: Теорія і практика* / пер. з англ. та фр. / Ресурс. Центр розвитку громад. орг. “Гурт”. Київ: Видавничий Дім “Км Академія”, 2001. С. 48–52.

34. Актуальна тема номера: «Теоретико-прикладні засади застосування Закону України “Про адміністративну процедуру”: до першої річниці дії Закону». *Право України*. 2024. № 11. С. 9–90.

35. Актуальна тема номера: «Доктрина адміністративного та адміністративно-процесуального права України». *Право України*. 2021. № 10. С. 9–168.

36. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо врегулювання плати за надання адміністративних послуг та встановлення розміру адміністративного збору згідно із законодавством країн Європи та Європейського

Союзу. 2023 / Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32544.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

37. Англо-український правничий словник складної лексики / за ред. С. Головатого, Б. Ажнюка; вступна стаття: С. Головатий, Богдан Ажнюк; укладачі: Сергій Головатий, Леся Пономаренко. Київ: BAITE, 2024. 264 с.

38. Андрійко О. Ф. Адміністративне право в сучасних умовах. *Адміністративне право України: сучасність та перспективи розвитку*: матеріали Круглого столу (м. Київ, 7 трав. 2012 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 7–11.

39. Андрійко О. Ф. Адміністративне право і децентралізація влади. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 17–22.

40. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.

41. Андрійко О. Ф. Роль адміністративного права в сучасних умовах. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених.* Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. С. 40–46.

42. Андрійко О. Ф. Сучасні виклики та завдання адміністративного права в умовах воєнного стану та післявоєнний час. *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 14–18.

43. Бандурка О. М., Тищенко М. М.. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.

44. Банчук О. А. Адміністративне законодавство України в умовах воєнного стану: окремі риси і напрями розвитку. *Адміністративне і фінансове право України:*

теорія і практика в умовах сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 106–111.

45. Банчук О. А. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність. Київ: Конус-Ю, 2008. 184 с.

46. Батанов О. В. Людиноцентризм у муніципальному праві: теоретичні та прикладні аспекти. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади.* Кив: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. Вип. 8. С. 69–73.

47. Беззубов Д.О. Інституційна ефективність як принцип адміністративного права. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 14 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С 6–9.

48. Битяк Ю. П. Адміністративне право: підручник. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2013. 656 с.

49. Битяк Ю. П. Дискусійні питання сучасного адміністративного права. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 9–14.

50. Битяк Ю. П., Лученко Д. В. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України*. 2021. № 10. С. 44–59.

51. Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг. 3-я ред. 2024. 58 с. URL: https://prosto.in.ua/documents/870/White%20Book_web_2024.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

52. Біла книга політики у сфері адміністративних послуг. 2-га ред. 2021. URL: https://prosto.in.ua/ua/biblioteka/posibnyky ; (дата звернення: 08.08.2025).

53. Близько 5 тисяч точок та 20 мільйонів послуг у ЦНАПах – головні досягнення 2024 року. URL: https://thedigital.gov.ua/news/blizko-5-tisyach-tochok-ta-20-milyoniv-poslug-u-tsnapakh-golovni-dosyagnennya-2024-roku (дата звернення: 08.08.2025).

54. Бойко І., Соловйова О. Європейські стандарти та український концепт адміністративної процедури. *Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union.* Baltija Publishing. 2020. С. 442–462.

55. Бойко І., Соловйова О. Принципи адміністративної процедури як маркери її змісту. *The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectations.* Baltija Publishing, 2021. С. 71–92.

56. Бойко І. Соловйова О. Ченереллі А. Цифровізація адміністративної процедури як спосіб забезпечення права на належне адміністрування. *Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства* / ред. Д. Лученко та ін. Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 127–148.

57. Бойко І. В. Адміністративне оскарження та провадження за скаргою. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 125. С. 92–105.

58. Бойко І. В. Предмет регулювання та сфера дії Закону України “Про адміністративну процедуру”. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 17–32.

59. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

60. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М., Школик А. М. Адміністративна процедура: навч. посібник / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2019. 206 с.

61. Брієде Я. Юридична сила адміністративного акта. Збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень: матеріали міжнар. Наук.-практ. Конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р.). / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 51–58.

62. Брієде Я., Бойко І. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. № 163. С. 22–45.

63. Брунер Герхард, Хефер Франк. Государственное и административное устройство Германии. Мюнхен; Бонн. 1994. 270 с.

64. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 455 с.

65. Вартість послуг з реєстрації шлюбу: документ-сервіс «Готово». URL: https://gotovo.net.ua/wedding-for-day (дата звернення: 08.08.2025).

66. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

67. Вплив війни на сферу адмінпослуг: Спільне дослідження Ініціативи «Право в умовах війни» та проекту Prosto «Підтримка доступності послуг в Україні». 08.04.2022. URL: https://law-in-war.org/vplyv-vijny-na-sferu-adminposlug/ (дата звернення: 22.04.2022).

68. Впровадження загальної адміністративної процедури в Україні. Актуальні проблемні питання у сфері адміністративних послуг та шляхи їх вирішення: наук. доповідь відділу проблем державного управління та адміністративного права / підготовлена В. П. Тимощуком; за участі О. Ф. Андрійко, Л. Є. Кисіль, В. П. Нагребельного. Київ: «Видавництво Людмила», 2024. 40 с.

69. Впровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг: Теорія і практика / пер. з англ. та фр. / Ресурсний центр розвитку громад. орг. “Гурт”. Київ: Видавничий Дім “Км Академія”, 2001. 123 с.

70. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник АПН України.* 2001. № 3 (26). С. 109–114.

71. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об’єкт структурних змін. *Наукові праці.* Українська академія державного управління. 2001. Вип. 1. С. 202–212.

72. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. Київ: Вид-во «Фенікс», 2006. 1747 с.

73. Головченко В. В. Ідеологія правова. *Юридична . енциклопедія:* у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 659.

74. Голосніченко І. П. Вдосконалення механізму адміністративного правового регулювання суспільних відносин. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених.* Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. С. 46–49.

75. Голосніченко І. П. Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посібник. Київ: ГАН, 2003. 256 с.

76. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Почнімо говорити про адміністрацію і владу по іншому. *Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?* Київ: Міленіум, 2002. 136 с

77. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 19 с.

78. Гуржій Т. О. Сучасне уявлення про предмет адміністративного права. *Університетські наукові записки.* 2012. № 1 (41). С. 516–519.

79. Дашборд із результатами оцінки рівня задоволеності відвідувачів якістю адмінпослуг в центрах / diia.gov.ua. URL: https://center.diia.gov.ua/dasbord-iz-rezultatami-ocinki-rivna-zadovolenosti-vidviduvaciv-akistu-adminposlug-v-centrah (дата звернення: 08.08.2025).

80. Дерегуляція бізнесу: Уряд скасував понад 200 дозволів та погоджень. 08.04.2025 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/derehuliatsiia-biznesu-uriad-skasuvav-ponad-200-dozvoliv-ta-pohodzhen (дата звернення: 08.08.2025).

81. Дерегуляція: Держпраці позбавляють деяких невластивих функцій. 23.05.2024 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/derehuliatsiia-derzhpratsi-pozbavliaiut-deiakykh-nevlastyvykh-funktsii (дата звернення: 08.08.2025).

82. Дерець В. А. Адміністративно-правова природа відносин між органами публічної адміністрації та громадянами. *Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин:* монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, В. А. Дерець та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 11–31.

83. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 р. № 265. URL: https:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п#Text (дата звернення: 08.08.2025).

84. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 р. № 475-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

85. Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 165. *Урядовий кур’єр*. 2022. № 43.

86. Діяльність дозвільних центрів (органів) та державних адміністраторів. 15.04.2014 р. / Інформація відділу доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян Мінекономіки. URL: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=eb15830d-52ec-4e60-991d-51cd16657219&title=DiialnistDozvilnikhTsentriv-organivTaDerzhavnikhAdministratoriv&isSpecial=true (дата звернення: 08.08.2025).

87. Доктрина. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. А. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 273.

88. Донецький окружний адміністративний суд. Рішення від 20 січня 2025 року. Справа № 200/4559/24.

89. Донецький окружний адміністративний суд. Рішення від 21 лютого 2025 року. Справа № 200/30/25.

90. Думки і погляди населення України щодо державних електронних послуг у 2024 році: аналітичний звіт від 21.01.2025 р. / ПРООН. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/analitychnyy-zvit-dumky-i-pohlyady-naselennya-ukrayiny-shchodo-derzhavnykh-elektronnykh-posluh-u-2024-rotsi# (дата звернення: 08.08.2025).

91. Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2023 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. 680 с.

92. Європейська хартія місцевого самоврядування / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Рада Європи. Страсбург, 2017. 62 с. URL: https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536 (дата звернення: 08.08.2025).

93. Желтобрюх І. Л. Адміністративний збір. *Велика Українська юридична енциклопедія* / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юридичний ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 56–59.

94. Жовнірчик Я. Ф., Марценюк А. П. Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень. *Публічне управління та регіональний розвиток: Вісник Чорноморського національного університету ім. Петра Могили:* наук. журнал. Миколаїв, 2019. № 6. С. 802–823. URL: https://doi.org/10.34132/pard2019.06.05 (дата звернення: 08.08.2025).

95. Завальна Ж. В. Ільницька О. О. Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування: монографія. Суми: ПоліГраф. 2012. 188 с.

96. Загальна адміністративна процедура / Силабус. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Silabus.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

97. Загальна адміністративна процедура: Онлай-нкурс. URL: https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:EEF+EEF-023+feb22/about (дата звернення: 08.08.2025).

98. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

99. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий Дім «Гельветика», 2023. 690 с.

100. Загальний закон про адміністративну процедуру Австрії (редакція 1991 р.) / пер. неофіційний. *Адміністративна процедура та адміністративні*

послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 232–262.

101. Задирака Н. Ю., Герасименко Є. С. Адміністративні процедури в питаннях та відповідях. Київ: Дакор, 2020. 156 с.

102. Закон про адміністративну процедуру Естонії від 6 червня 2001 р. / пер. неофіційний. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 352–388.

103. Закон про адміністративну процедуру ФРН (набув чинності з 1 січня 1977 р.) / пер. Німецького фонду міжнар. правового співробітництва; текст станом на 15 серпня 1999 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 192–231.

104. Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 12 груд. 2024 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. 84 с.

105. Звіт за результатами опитування «Виклики, що впливають на ефективність ЦНАП України» (Програма Polaris**.** 27 серпня – 5 вересня 2024 року). URL: https://polaris.org.ua/documents/library/258/ZVIT_ua.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

106. Звіт за результатами опитування «Виклики, що впливають на ефективність ЦНАП міста Києва» (жовтень 2024 р.). URL: https://polaris.org.ua/biblioteka/zvity/zvit-za-rezultatamy-opytuvannia-vyklyky-shcho-vplyvaiut-na-efektyvnist-tsnap-mista-kyieva-iakist-i-dostupnist-posluh-potreby-v-metodychnii-i-konsultatsiinii-pidtrymtsi-tsnap (дата звернення: 08.08.2025).

107. Звіт про виконання Плану роботи Державної податкової служби України за 2021 рік. URL: https://tax.gov.ua/data/files/266501.doc (дата звернення: 08.08.2025).

108. Звіт про виконання у 2023 році Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/

sites/1/uploaded-files/2023%20PAR%20Annual%20Report_ukr.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

109. Звіт про результати опитування щодо готовності ОМС, органів влади на регіональному і місцевому рівнях до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 року). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/48/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_regional_and_local_levels_in_2024.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

110. Звіт про результати опитування щодо готовності ЦОВВ до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 року). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/49/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_central_level_of_public_administration_in_2024.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

111. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ: Основи, 1996. 420 с.

112. Зміни у порядку надання житлових субсидій з грудня 2022 року / Міністерство соціальної політики України. 24.11.2022 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/do-uvagi-gromadyan-zmini-u-poryadku-nadannya-zhitlovih-subsidij-z-grudnya-2022-roku (дата звернення: 08.08.2025).

113. Зміни, що вносяться до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 р. № 269. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-2022-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

114. Каменська Н. П. Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації: теоретично-правовий аспект. *Право України.* 2016. № 9. С. 46–59.

115. Карабін Т. Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві. *Проблеми законності*. 2023. № 163. С. 80–92.

116. Карабін Т. Виконання адміністративних актів: нові правила адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2024. № 11. С. 71–83.

117. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Вид-во «Ґражда», 2016. 220 с.

118. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посібник. Одеса: Юрид. літ., 2008. 288 с.

119. Кисіль Л. Є. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур. *Правова держава:* Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. Вип. 13. С. 269–275.

120. Кисіль Л. Є. Правове регулювання відносин, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації. *Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин:* монографія. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 75–96.

121. Коваль Л. В. Адміністративне право України: курс лекцій. Київ: Основи, 1994. 154 с.

122. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та факультетів. Київ: Вентурій, 1998. 208 с.

123. Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р. (з урахуванням змін на 12 вересня 2002 р.) / пер. неофіційний. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 306–351.

124. Кодекс адміністративного судочинства України. 2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 08.08.2025).

125. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу. 2007. Т. 1. 552 с.

126. Козюбра М. І. Практична філософія права: монографія. Київ: «ДУХ і ЛІТЕРА», 2024. 496 с.

127. Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимощук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис. Київ: Факт, 2001. 72 с.

128. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання. *Виконавча влада і адміністративне*

право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. С. 170–178.

129. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Глава 17 «Надання адміністративних послуг» Розділу VII. *Адміністративне право України*. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 300–309.

130. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Поширення адміністративних послуг у сфері державного управління. *Розвиток демократичних засад державного управління в Україні: проблеми адміністративно-правового забезпечення:* наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: На правах рукопису, 2008. С. 21–23.

131. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Розділ VI. «Діяльність з надання адміністративних послуг та її правове регулювання». *Адміністративне право України.* Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 2: Особлива частина. С. 453–472.

132. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

133. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права. *Адміністративна реформа для людини*: наук.-практ. нарис / за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: Факт, 2001. С. 25–35.

134. Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 30–34.

135. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2011. 576 с.

136. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Сучасна парадигма адміністративного права: ґенеза і поняття. *Право України.* 2017. № 5. С. 71–79.

137. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–27.

138. Колпаков В. К. Адміністративне право: генезис доктрини. *Адміністративне право України: сучасність та перспективи розвитку*: матеріали Круглого столу (м. Київ, 7 трав. 2012 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор.

НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 11–19.

139. Колпаков В. К. Доктрина адміністративного права як системний феномен: структура, епістемологія, трансформаційний потенціал. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 14 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С 25–38. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-6

140. Колпаков В. К. Права людини – базисний чинник еволюції адміністративного права. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 61–65.

141. Комзюк А. Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України; Харківський національний ун-т внутрішніх справ; Кафедра адміністративноо права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 15–18.

142. Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 2 трав. 2023 р.) / редкол.: О. В. Щербанюк та ін. Чернівці. 2023. 193 с.

143. Конституція України 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

144. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.

145. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 08.08.2025).

146. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

147. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

148. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

149. Концептуальні засади реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні у контексті забезпечення прав і свобод громадян.: наук. доповідь підготовлена Андрійко О. Ф., Лук'янцем Д. М., Банчуком О. А., за участю Нагребельного В. П., Кисіль Л. Є. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2016. 44 с.

150. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимощук, Олександр Банчук, Ірина Бекешкіна та ін. Київ: Москаленко О. М. ФОП, 2009. 196 с.

151. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність: Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2024. URL: https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-83/sources/380-111340470-67a239fc55bdd.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

152. Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011.

153. Кубко Є. Б. Теоретичні питання функціонування державно-правових інститутів. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2025. Вип. 36. С. 94–105.

154. Кубко Є. Б. Адміністративне право і сучасний доктринальний плюралізм. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах*

сучасних реформаційних процесів: матеріали Всеукр. «Круглого столу» (м. Київ, 01 лист. 2019 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 16–20.

155. Кубко Є. Б. Функціональна трансформація механізму адміністративно-правового регулювання. *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 18–22.

156. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення: 08.08.2025).

157. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. 416 с.

158. Кузьменко О., Чорна В. Проблеми місця та змісту адміністративного процесу в системі права. *Право України*. 2021. № 10. С. 110–120.

159. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков та ін. Київ: Юрінком Інтер. 2012. 808 с.

160. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

161. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія, практика застосування: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

162. Легеза Є. О. Публічні послуги. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 791–794.

163. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

164. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

165. Лук'янець Д. М. Адміністративне законодавство і структура адміністративного права. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 27 жовт. 2017 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 28–34.

166. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти: монографія. Харків: Право, 2017. 437 с.

167. Лученко Д. В., Бударний О. В. Адміністративне оскарження. *Велика українська юридична енциклопедія:* у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова). Харків: Право, 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 37–40.

168. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал.* 2002. № 5. С. 24–28.

169. Люхтергандт О. Експертний висновок щодо питання широти нормативної дії та сфер застосування законів про адміністративну процедуру в Німеччині та в Україні. (Червень 2024) / робочий переклад підготовлений Німецьким Фондом міжнародної правової співпраці. Люнебург (ФРН), червень 2024: (документ для робочої групи профільного Комітету Верховної Ради України), 2024. С. 4–5.

170. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.

171. Мельник Р. С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності.* 2023. Вип. 162. С. 93–115.

172. Мельник Р. С. Концепція людиноцентризму в сучасній доктрині адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 18–21.

173. Мельник Р. С. Публічне адміністрування. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 36–44.

174. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 44 с.

175. Миронюк Р. В. Акти-дії суб'єктів публічного адміністрування. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 452–458.

176. Мінцифри: ЦНАП демонструють найвищий рівень прозорості в Україні: результати опитування НАЗК / Міністерство цифрової трансформації України. 18.03.2025 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/mintsyfry-tsnapy-demonstruiut-naivyshchyi-riven-prozorosti-v-ukraini-rezultaty-opytuvannia-nazk (дата звернення: 08.08.2025).

177. Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні: монографія. Київ: Четверта хвиля, 2015. 320 с.

178. Нагребельний В. П. Адміністративне право як складова реформаційних процесів в Україні: оновлення концептуальних підходів. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 27 жовт. 2017 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 9–13.

179. Нагребельний В. П. Звернення громадян. *Юридична енциклопедія:* у 6 т. / ред. колегія: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 565.

180. Нагребельний В. П. Окремі аспекти формування сучасної доктрини адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 22–27.

181. Нагребельний В. П. Оподаткування. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / ред. колегія: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4: Н–П. С. 281–282.

182. Нагребельний В. П., Оніщук М. В. Державне регулювання. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 118–119.

183. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

184. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.

185. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М, 2013. 392 с.

186. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 562 с.

187. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. Колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Кив: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.

188. Нижник Н. Р., Гончарук Н. Т. Поняття публічної адміністрації. *Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток:* монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Вид-во «Монолит», 2010. С. 12–25.

189. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право.* 2010. Вип. 47. С. 269–274.

190. Обізнаність суддів і працівників адмінсудів щодо Закону України «Про адміністративну процедуру»: результати опитування 2024 / Проєкт ЄС «Право-Justice». 24 с. URL: https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/682/46f/a42/68246fa42c45a721967978.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

191. Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення: матеріали панельної дискусії VII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 26 верес. 2023 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 84 с.

192. Оцінка діяльності центрів надання послуг у 30 містах України. 04.09.2019 р. URL: https://dif.org.ua/article/otsinki-diyalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-30-mistakh-ukraini (дата звернення: 08.08.2025).

193. Оцінка рівня задоволеності відвідувачів за травень 2023 року. URL: https://center.diia.gov.ua/blog/ocinka-rivna-zadovolenosti-vidviduvaciv-za-traven-2023-roku (дата звернення: 08.08.2025).

194. Пархоменко Н. М. Людиноцентризм як сутність діяльності держави. Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. Вип. 8. С. 31–35.

195. Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг: схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80/ed20140516#Text (дата звернення: 08.08.2025).

196. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-2002-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

197. Перелік платних послуг, що можуть надаватися підрозділами Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ: затверджений постановою

Кабінету Міністрів України від 15.05.2000 р. № 798. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/798-2000-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

198. Перелік платних послуг, що надаються підрозділами Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 556. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2001-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

199. Перелік платних послуг, які можуть надаватися відділами державної реєстрації актів цивільного стану: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 р. № 1168. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1168-2010-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

200. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316 с.

201. Петьовка В. В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика. Київ: Логос. 2014. 214 с.

202. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 20 с.

203. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес. *Велика українська юридична енциклопедія:* у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова). Харків: Право, 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 72–73.

204. Писаренко Н. Б., Школик А. М. Принцип офіційного дослідження в діяльності органів виконавчої влади. *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 74–77.

205. Пінкермаєр Г. Форми дій адміністративних органів. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. Київ: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 9–15.

206. План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення

Європейського Союзу 2024 року: затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 р. № 300-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2025-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

207. План пріоритетних дій Уряду на 2025 рік: затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 р. № 131-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2025-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

208. Плахотнюк Н. Г., Криворучко І. В. Принципи ефективності, розумного строку та оперативності адміністративної процедури: зміст і застосування органами публічного управління. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2019. Вип. 1. С. 90–98. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/znpnadu_2019_1_13 (дата звернення: 08.08.2025).

209. Плотнікова М. В. Адміністративний збір: деякі проблеми правового регулювання. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 120–124.

210. Повноваження громад у сфері державної реєстрації актів цивільного стану: тези з Конгресових слухань. 06.06.2023 р. URL: https://decentralization.ua/news/16692 (дата звернення: 08.08.2025).

211. Повноваження громад у сфері ДРАЦС / Мін’юст надав алгоритм дій ОМС. 05.08.2023 р. URL: https://decentralization.ua/news/16993 (дата звернення: 08.08.2025).

212. Погорілко В. Ф. Делегування повноважень. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / редколег.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. С. 54-55.

213. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №№ 13–14, №№ 15–16, № 17. Ст. 112.

214. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

215. Полюхович В. І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: Загальні засади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер‘янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 192–201.

216. Порядок виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.2000 р. №1619. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1619-2000-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

217. Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об’єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення»: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 р. № 381. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 381-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

218. Порядок надання статусу члена сім’ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 740 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.04.2024 р. № 416). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2015-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

219. Порядок проведення обов’язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2012 р. № 137 (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2012-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

220. Примірне положення про комісію з розгляду скарг: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 р. № 420. *Урядовий кур’єр.* 2023. № 90.

221. Про адміністративний збір: проєкт Закону України від 16.11.2020 р., реєстраційний номер 4380. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4636 (дата звернення: 08.08.2025).

222. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20201129#Text (дата звернення: 08.08.2025).

223. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text та https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text (дата звернення: 08.08.2025).

224. Про адміністративні проступки: проєкт Кодексу України від 28.06.2024 р. реєстраційний номер 11386. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44507 (дата звернення: 08.08.2025).

225. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

226. Про адміністративну процедуру: Закон ФРН станом на листопад 2012. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів № 2 Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. Київ: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2012. С. 34–88.

227. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#top (дата звернення: 08.08.2025).

228. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text (дата звернення: 08.08.2025).

229. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

230. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Голос України*. 2022. № 37.

231. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

232. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

233. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад: Закон України від 29.04.2021 р. № 1427-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

234. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля: Закон України від 13.07.2023 р. № 3227-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

235. Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: проєкт Закону України від 18.10.2023 р., реєстраційний номер 10161. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026 (дата звернення: 08.08.2025).

236. 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 (дата звернення: 08.08.2025).

237. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 р. № 3295-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

238. 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 (дата звернення: 08.08.2025).

239. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам місцевого самоврядування та сертифікованим інженерам-землевпорядникам повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру: проєкт Закону України від 28.01.2025 р., реєстраційний номер 12453. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55717 (дата звернення: 08.08.2025).

240. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20/ed20201129#n10 (дата звернення: 08.08.2025).

241. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

242. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень: Закон України від 05.07.2011 р. № 3565-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3565-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

243. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо посилення соціальної підтримки окремих категорій населення, яке постраждало у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2022 р. № 602. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2022-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

244. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26.11.2015 р. № 834-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

245. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII. *Відомості Верховної Ради. України.* 2016. № 2. Ст. 17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19/ed20151126#Text (дата звернення: 08.08.2025).

246. 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 (дата звернення: 08.08.2025).

247. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 р. № 782-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

248. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 р. № 969-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80/ed20210818# Text (дата звернення: 08.08.2025).

249. Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача: Закон України від 12.03.2025 р. № 4292-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4292-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

250. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-93#Text (дата звернення: 08.08.2025).

251. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI (зі змінами згідно із Законом № 1423-IX від 28.04.2021 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#top (дата звернення: 08.08.2025).

252. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV (у редакції Закону № 834-VIII від 26.11.2015 р. з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text (дата звернення: 08.08.2025).

253. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV (у редакції Закону № 835-VIII від 26.11.2015 р. з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#top (дата звернення: 08.08.2025).

254. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV (зі змінами згідно із Законом № 2255-IX від 12.05.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text (дата звернення: 08.08.2025).

255. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 08.08.2026).

256. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text (дата звернення: 08.08.2025).

257. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України № 647/2019. *Урядовий кур'єр.* 2019. № 170.

258. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України. 06.09.2005 р. №2 806-IV (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text (дата звернення: 08.08.2025).

259. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text (дата звернення: 08.08.2025).

260. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/5492-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

261. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 р. № 1780-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/1780-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

262. Про затвердження плану заходів на 2023 рік щодо переведення публічних послуг в електронну форму: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2022 р. № 1191-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1191-2022-%D1%80# Text (дата звернення: 08.08.2025).

263. Про затвердження плану заходів щодо переведення публічних послуг в електронну форму до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2025 р. № 263-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2025-%D1%80# Text (дата звернення: 08.08.2025).

264. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. *Голос України*. 2022. № 37.

265. Про заходи із забезпечення прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 03.07.2009 р. № 508. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508/2009#Text (дата звернення: 08.08.2025).

266. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

267. Про звернення: проєкт Закону України від 13.03.2024 р., номер реєстрації 11082. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43836 (дата звернення: 08.08.2025).

268. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

269. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

270. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

271. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 08.08.2025).

272. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні: Закон України від 05.11.2021 р. № 1871-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

273. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

274. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

275. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text (дата звернення: 08.08.2025).

276. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України (у редакції від 22.05.1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

277. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.14.2007 р. № 877-V (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text (дата звернення: 08.08.2025).

278. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text (дата звернення: 08.08.2025).

279. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

280. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text (дата звернення: 08.08.2025).

281. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text (дата звернення: 08.08.2025).

282. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2024 р. № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

283. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

284. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

285. Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні: проєкт Закону України від 25.12.2023 р., реєстраційний номер 10372. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=10372&conv=9 (дата звернення: 08.08.2025).

286. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

287. Про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». URL: https://trembita.gov.ua/ua/about (дата звернення: 08.08.2025).

288. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text (дата звернення: 08.08.2025).

289. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2011 р. № 2493-III (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 08.08.2025).

290. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text (дата звернення: 08.08.2025).

291. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (дата звернення: 08.08.2025).

292. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 14. Ст. 87.

293. Про управлінські кошти: Закон Республіки Баварія від 20.02.1998 р. / Інформація на підставі робочого перекладу Німецького фонду міжнародного правового співробітництва.

294. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 08.08.2025).

295. Проблеми адміністративного права і процесу: Опорний конспект лекцій / О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, В. А. Дерець, В. П. Тимощук, О. А. Банчук. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2016. 123 с.

296. Проблеми адміністративно-правового забезпечення оптимізації державного управління в Україні на сучасному етапі: наук. доповідь. За заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. 40 с.

297. Проєкт Плану відновлення України: матеріали Робочої групи «Діджиталізація» (липень 2022). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/digitization.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

298. Проневич О. С. Класифікація адміністративних послуг. *Загальне адміністративне право:* підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 386–388.

299. Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин». 11.06.2024 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2398177 (дата звернення: 08.08.2025).

300. Публічне адміністрування: навч. посіб. А. І. Берлач, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін. Заг. ред.. А. І. Берлач, Н. А. Литвин. Київ: ВД «Дакор», 2025. 556 с.

301. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір. Науково-інформаційне видання. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2007. 88 с.

302. Пухтецька А. А. Європейські стандарти належного урядування в діяльності органів виконавчої влади. *Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності:* монографія / за заг ред. О. Ф. Андрійко. Харків: Планета-Принт, 2013. С. 51–57.

303. Радишевська О. В. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Вид-во «Талком», 2020. 720 с.

304. Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства. Київ: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. 34 с. URL: https://cedos.org.ua/pdf/Registration_final_report.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

305. Резолюція (77)31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів, від 28.09.1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 460–468.

306. Результати моніторингу 25 пілотних ЦНАП Початкової Фази Програми «U-LEAD з Європою» (3-й моніторинг за результатами роботи ЦНАП у 2020 році, з порівняльним аналізом за 2018–2020 роки). URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Zvit_Monitoryng-2018-2019_2020_TSNAP-Pochatkovoyi-Fazy_25.03.2021.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

307. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 щодо належного адміністрування, від 20.06.2007 р. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1 (дата звернення: 08.08.2025).

308. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)4 щодо місцевих та регіональних публічних послуг, від 31.01.2007 р. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e (дата звернення: 08.08.2025).

309. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, від 11.03.1980 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 469–479.

310. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17.09.1987 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. С. 480–493.

311. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / уклад.: Н. Нижник, Л. Прокопенко; консультант Н. Гончарук. Київ: б. р. 48 с.

312. Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі (Конституції) ФРН і судова практика Федерального Конституційного суду ФРН. Київ: Книги для бізнесу, 2008. 112 с.

313. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г»

статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України у справі N 1-6/2010 від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10/print (дата звернення: 08.08.2025).

314. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005 – 2006 роки) / за заг. ред. І. Б. Коліушка, Н. В. Александрової. Київ: Вид-во «Конус-Ю», 2007. 496 с.

315. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007 – 2008 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. Кив: Вид-во «Конус-Ю», 2009. 584 с.

316. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009 – 2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. Київ: Вид-во «Конус-Ю», 2011. 726 с.

317. Розмір плати за надання платних послуг відділами державної реєстрації актів цивільного стану: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 14.10.2022 р. № 4526/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1249-22#n25 (дата звернення: 08.08.2025).

318. Руководство по административному производству / Анно Аэдмаа, Эвелин Лопман, Нэле Паррэст, Иво Пилвинг, Эйнар Вэне. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.

319. Рябченко О. П. Щодо новелізації предмета адміністративного права: питання наукової дискусії. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М.Корецького НАН України, 2017. Вип. 8. С. 77–80.

320. Скрипнюк О. В. 50 років академічній школі державного управління та адміністративного права в Україні. *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 7–14.

321. Скрипнюк О. В., Кресіна І. О. Належне урядування як засіб посилення демократичності державного управління. *Права громадян у сфері виконавчої влади:*

адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: наук. видання / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. С. 71–77.

322. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підручник / за заг. ред. В. Бевзенка. 4-те вид. Київ: ВД «Дакор», 2024. 1224 с.

323. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура : теорія, досвід, практика: навч. посібник. Київ: ВД «Дакор», 2025. 132 с.

324. Соловйова О. Цифрові тренди законодавства у сфері адміністративної процедури. *Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration*: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2023. С. 180–191.

325. Соловйова О. Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти. *Право України*. 2024. № 11. С. 60–70.

326. Соловйова О. М. Адміністративні послуги. *Велика українська юридична енциклопедія:* у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова). Харків: Право, 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 13–15.

327. Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні: матеріали панельної дискусії VIII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 25 верес. 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 139 с.

328. Стандарти якості для послуг загального інтересу в Європі: повідомлення Європейської Комісії ("A Quality Framework for Services of General Interest in Europe") / EC COM(2011)900 final. URL: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf) (дата звернення: 08.08.2025).

329. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_4 (дата звернення: 08.08.2025).

330. Столярчук М. Цифрова країна, аналогові звички. Що не так? 24.04.2025 р. URL: https://zaxid.net/tsifrova_krayina_analogovi_zvichki_shho_ne_tak_n1608856 (дата звернення: 08.08.2025).

331. Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 р. № 1467-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

332. Стратегія реформування державного управління в Україні до 2021 року: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р (з наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80# Text (дата звернення: 08.08.2025).

333. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624#Text (дата звернення: 08.08.2025).

334. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2025).

335. Тарахонич Т. І. Людиноцентризм у праві та у правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади.* Кив: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. Вип. 8. С. 281–284.

336. Тертишник В. М. Доктрина та проблеми і ризики конституційної й судово-правової реформи в Україні. *Суспільно політичні процеси*: науково-популярне видання Київ: ГО «Академія політичних наук», 2016. Вип. 4. С. 147–160.

337. Тимощук В. П. Адміністративний акт. *Енциклопедія політики і права:* наук. Видання / за ред. В. П. Горбатенка і П. В. Мироненка. Київ: Вид-во «Політія», 2024. С. 34–36.

338. Тимощук В. Адміністративне оскарження як інструмент захисту прав людини та допомога адміністративним судам. *Адміністративне судочинство в*

контексті європейського вибору України: зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 95–104.

339. Тимощук В. Адміністративні послуги та інтегровані офіси у Канаді. *Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі:* навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. С. 107–111.

340. Тимощук В. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9): Ювілейний. С. 104–121.

341. Тимощук В. Актуальні питання впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми:* матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 12 груд. 2024 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 52–57. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/ (дата звернення: 08.08.2025).

342. Тимощук В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про адміністративні послуги. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 45–49.

343. Тимощук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 91–101.

344. Тимощук В. Головний критерій – зручність. Адмінпослуги: досвід Канади. *Юридичний вісник України.* 2013. № 33 (946). С. 14.

345. Тимощук В. Децентралізація у сфері адміністративних послуг / *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів:* зб. наук. праць / за ред. Ю. С. Шемшученка,

І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Київський університет права НАН України, 2015. С. 236–246.

346. Тимощук В. Інститут адміністративного оскарження як форма контролю. *Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування:* матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 груд. 2018 р.) / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 362–367.

347. Тимощук В. Критерії судової перевірки в Кодексі адміністративного судочинства України: витоки, значення та еволюція. *Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України):* монографія / редкол.: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. С. 159–170.

348. Тимощук В. Надання адміністративних послуг громадянам органами публічної адміністрації. *Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин:* монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, В. А. Дерець та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 96–124.

349. Тимощук В. Підвищення ефективності та законності міжмуніципального співробітництва у сфері адмінпослуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 30. С. 289–297.

350. Тимощук В. Про цифровізацію та децентралізацію адмінпослуг в умовах війни. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 черв. 2022 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Д. Вацінкевича, Р. Б. Бедрія. Львів: Львівський нац. ун-т імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 174–181.

351. Тимощук В. Проблеми децентралізації у контексті надання адміністративних послуг. *Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні:* монографія / за ред.

О. В. Батанова; передмова. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Талком, 2021. С. 245–258.

352. Тимощук В. Реформа сфери адміністративних послуг в Україні: виклики сьогодення: / *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку*: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 верес. 2011 р.) / ред. колегія: О. Ф. Андрійко (голова редкол.), В. П. Нагребельний, А. А. Пухтецька (від. секр.) та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 418–425.

353. Тимощук В. Розвиток адміністративного оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру». *Альманах права. Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід:* До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1949–2024. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 15. С. 441–447.

354. Тимощук В. Частина І. Загальний огляд адміністративно-процедурного законодавства. *Розвиток адміністративної юстиції у країнах колишнього Радянського Союзу* / Р. Куйбіда, В. Тимощук. Київ: Книги для бізнесу, 2010. С. 9–34.

355. Тимощук В. Щодо децентралізації адміністративних послуг. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С.183–188.

356. Тимощук В. Щодо окремих питань адміністративного оскарження в органах місцевого самоврядування. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 31 трав. 2024 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2024. С. 98–102.

357. Тимощук В. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 35. С. 479–490.

358. Тимощук В. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги»: посібник для посадової особи. Київ: Москаленко О. М., 2014. 140 с.

359. Тимощук В., Бойко І., Школик А, Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців. Київ: Електронне видання, 2022. 76 с. URL: https://cutt.ly/awqCkv97 (дата звернення: 08.08.2025).

360. Тимощук В., Калініченко О., Матвійчук Р., Макаренко П. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми «U-LEAD з Європою» / відп. ред. В. Тимощук. Київ, 2018. 364 с. URL: https://goo.gl/ 8snHNn (дата звернення: 08.08.2025).

361. Тимощук В.П. Коментар до статті 12 («Центр надання адміністративних послуг»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. С. 187–221.

362. Тимощук В. П. Коментар до статті 2 («Визначення термінів»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: EU4PAR, 2023. С. 26–46.

363. Тимощук В. П. Адміністративне право і політика, сервісне чи управлінське. *Адміністративне право в контексті європейського досвіду:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 16 трав. 2013 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Харків: ТОВ «Планета-прінт», 2013. С. 137–141.

364. Тимощук В. П. Адміністративний акт: сфери застосування та підходи до закріплення в законодавстві. *Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції:* зб. наук. статей / М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. Г. Перепелюк та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 132–146.

365. Тимощук В. П. Адміністративні акти в Україні – повернення до європейської традиції. *Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності:* монографія / за заг ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Харків: Планета-Принт, 2013. С. 65–79.

366. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.

367. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

368. Тимощук В. П. Актуальні питання адміністративно-правового регулювання у контексті євроінтеграції України. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 14 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С 53–57. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-11

369. Тимощук В. П. Актуальні теоретичні та практичні виклики впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 2 трав. 2023 р.) / редкол.: О. В. Щербанюк та ін. Чернівці. 2023. С. 126–132.

370. Тимощук В. П. Базові категоріальні новели Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 40–51.

371. Тимощук В. П. Глава 15. Адміністративний акт. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-е вид. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 334–355.

372. Тимощук В. П. Глава 7. Адміністративний акт. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 243–270.

373. Тимощук В. П. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 14–29.

374. Тимощук В. П. Діяльність публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. *Публічна адміністрація в Україні: становлення та*

розвиток: монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпро: Монолит, 2010. С. 164–186.

375. Тимощук В. П. До визначення предмета Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 34. С. 366–379.

376. Тимощук В. П. До питання про оптимальну модель надання адмінпослуг соціального характеру. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості:* матеріали Шостої щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 груд. 2022 р.). Київ: АПСВТ, 2022. С. 299–307.

377. Тимощук В. П. До питання розвитку системи врядування та адміністративного законодавства в Україні. *Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 листоп. 2021 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 113–117.

378. Тимощук В. П. Загальна адміністративна процедура та адміністративні послуги – проблеми правового регулювання. *Правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики:* наук. доповідь / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 39–48.

379. Тимощук В. П. Запровадження загальної адміністративної процедури як напрям реформування публічної влади. *Право України*. 2018. № 11 С. 105–118.

380. Тимощук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції:* матеріли Круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 22–27.

381. Тимощук В. П. Ключові чинники розвитку адміністративного законодавства сучасної України. *Альманах права. Феномен реалізації права в контекст сучасного наукового дискурсу.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. Вип. 16. С. 310–318.

382. Тимощук В. П. Коліушко І. Б. Надання адміністративних послуг – важливий напрям демократизації державного управління, організаційно-правові проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право:* монографія / кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. В. Кресіна, В. П. Нагребельний та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. С. 178–198.

383. Тимощук В. П. Контрольна функція держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4 (6). С. 83–92.

384. Тимощук В. П. Окремі виклики цифровізації адміністративних послуг. *Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration*: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2023. С. 191–206.

385. Тимощук В. П. Оновлення КУпАП і загальна адміністративна процедура. *Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення:* матеріалами панельної дискусії VII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 26 верес. 2023 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 70–75. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/ (дата звернення: 08.08.2025).

386. Тимощук В. П. Першочергові завдання впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Права людини та публічне врядування:* матеріали VIII Міжнар. правничого форуму (м. Чернівці, 30 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 363–366. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-96.

387. Тимощук В. П. Підвищення ефективності органів місцевого самоврядування на підставі Закону України «Про адміністративну процедуру». *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:*

матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 23 трав. 2025 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Львів. 2025. С. 78–82.

388. Тимощук В. П. Потенційний вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на податкову сферу. *Вороновські читання: Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2024 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків: Асоціація фінансового права України, 2024. С. 189–197.

389. Тимощук В. П. Потреби децентралізації повноважень у сфері адміністративних послуг. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 трав. 2023 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 103–106.

390. Тимощук В. П. Про важливість загальної адміністративної процедури для «земельної сфери» *Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах*: матеріали Всеукр. Круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 берез. 2025 р.) / за заг. ред. Д. В. Лученка, Т. В. Курман. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. С. 161–166. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/ ISBN 978-617-8198-14-5 (дата звернення: 08.08.2025).

391. Тимощук В. П. Про децентралізацію повноважень з надання адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. Вип. 32. С. 366–376. DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-366-376.

392. Тимощук В. П. Публічна адміністрація. *Енциклопедія політики і права:* наук. Видання / за ред. В. П. Горбатенка і П. В. Мироненка. Київ: Вид-во «Політія», 2024. С. 606–608.

393. Тимощук В. П. Реалізація ідеї людиноцентризму в адміністративному праві України. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2025. Вип. 36. С. 427–438.

394. Тимощук В. П. Реформування відносин публічної адміністрації з приватними особами. *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи:* монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Вид-во «Монолит», 2009. С. 294–306.

395. Тимощук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. Трансформація законодавства України в сучасних умовах. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 14. С. 383–388.

396. Тимощук В. П. Розділ 8. Запровадження загальної адміністративної процедури в Україні. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 248–275.

397. Тимощук В. П. Розділ 9. Упровадження реформи адміністративних послуг і нові виклики, що постали з повномасштабною війною. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 276–302.

398. Тимощук В. П. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43.

399. Тимощук В. П. Чому закон «про адміністративну процедуру» має поширюватися на податкову сферу. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2023 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 477–488.

400. Тимощук В. П. Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес.* 2022. № 4 (39). С. 34–48.

401. Тимощук В. П. Щодо децентралізації влади на прикладі публічної служби та адміністративних послуг. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах*: матеріали

Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 137–141.

402. Тимощук В. П. Щодо захисту предмету і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні*: матеріали панельної дискусії VIII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 25 верес. 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 101–109.

403. Тимощук В. П. Щодо нормативного регулювання відносин з оплати адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 360–372.

404. Тимощук В. П. Щодо окремих проблем у сферах державної служби, адміністративної процедури та адміністративних послуг. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 27 жовт. 2017 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 141–145.

405. Тимощук В. П. Щодо перспектив розвитку адміністративно-процедурного законодавства. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої світлій пам’яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 16 трав. 2025 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 375–377.

406. Тимощук В. П. Щодо розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні:* зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф., чл.-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 148–158.

407. Тимощук В. П. Щодо функцій публічної адміністрації для цілей Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 190–196.

408. Тимощук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ: Факт, 2005. 88 с.

409. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 08.08.2025).

410. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 / SIGMA; пер. з англ. О. Шаленко; наук. ред. пер. І. Ібрагімова; вип. ред. А. Вишневський. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. 248 с.

411. Хлібороб Н. Місце та застосування нового Закону «Про адміністративну процедуру» у регулюванні публічних е-послуг. Science Rise: Juridical Science, 2024. С. 5–21.

412. Хлібороб Н. Розгляд і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі у світлі Закону «Про адміністративну процедуру». *Проблеми законності*. 2023. № 163. С. 267–279.

413. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимощук, Д. Шиманке; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: СПД Москаленко О. М., 2010. 440 с.

414. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимощук, Д. Шиманке; за заг. ред.

В. П. Тимощука. 2-ге вид., допов. і доопрац. Київ: СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

415. Черниш І. Бізнес захищатимуть. А довкілля? URL: https://epravda.com.ua/power/biznes-zahishchatimut-a-dovkillya-809990/ (дата звернення: 08.08.2025).

416. Шеимшученко Ю. С. Концепція правова. *Юридична енциклопедія:* в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. А. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. С. 339.

417. Шемшученко Ю. С. Передмова. *Адміністративне право України: сучасність та перспективи розвитку*: матеріали Круглого столу (м. Кив, 7 трав. 2012 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 5–6.

418. Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Правове регулювання. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. А. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. С. 40–41.

419. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 185–193.

420. Школик А. М. Адміністративне право на українських землях у складі Австрії, Австро-Угорщини, Польщі та Чехословаччини. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий Дім «Гельветика», 2023. С. 31–35.

421. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с

422. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету.* 2012. № 1 (І). С 329–335.

423. Школик А. М. Інші суб’єкти, що виконують функції публічної адміністрації. *Право України*». 2024. № 11. С. 30–41.

424. Школик А. М. Оновлення нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес.* 2022. № 4 (39). С. 61–72.

425. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юрид. факультетів та факультетів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ. 2007. 308 с.

426. Школик А. М. Формування національної доктрини адміністративного права: історія, сучасний стан і перспективи. *Право України*. 2021. № 10. С. 60–72.

427. Шмідт-Ассманн Е. Загальна адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А.Баканов. Відп. ред. О. Сироїд. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.

428. Шлоер Б., Сойко І. Німецько-українсько-російський коментований словник з адміністративного права / заг. ред. Б. Шлоера та Ю. Зайцева. Київ: Український центр правничих студій, 2003. 464 с.

429. Шлоєр Б. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічного адміністрування: *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий Дім «Гельветика», 2023. С. 482–531.

430. Шрьодер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? / пер. Володимир Швед. Кив: Вид-во «Заповіт», 2008. 76 с.

431. Act on Criteria for Charges Payable to the State. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1992/en19920150_20070607.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

432. ASPI. Zákon o správních poplatcích [Act on Administrative Fees], 634/2004, adopted November 26, 2004. URL: https://www.aspi.cz/products/lawText/1/58613/1/2/zakon-c-634-2004-sb-o-spravnich-poplatcich/zakon-c-634-2004-sb-o-spravnich-poplatcich (дата звернення: 08.08.2025).

433. Charter of fundamental rights Of the European Union. (2010). URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

434. Council of Europe Resolution (77) 31 on protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. (1977). URL: https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f (дата звернення: 08.08.2025).

435. Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2023. 228 p.

436. European Commission. Neighbourhood And Enlargement Negotiations. Accession negotiations with Ukraine. Screening report on Cluster 1 – Fundamentals. January 15, 2025. S. 26.

437. European Governance A White Paper, Commission of the European Communities, 25.07.2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10 (дата звернення: 08.08.2025).

438. European Commission. Ukraine Report 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (дата звернення: 08.08.2025).

439. European Commission. Ukraine Report 2024. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ ukraine-report-2024_en (дата звернення: 08.08.2025).

440. European Parliament. The European Code of Good Administrative Behaviour. (06.09.2001 p.) URL: https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/en/3510 (дата звернення: 08.08.2025).

441. European Parliament. Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html?redirect#title1 (дата звернення: 08.08.2025).

442. Giacinto della Cananea. (2022). Administrative Procedure in Europe. URL: https://www.theregreview.org/2022/10/31/della-cananea-administrative-procedure-in-europe/ (дата звернення: 08.08.2025).

443. Ivo Pilving. The Effect of Automated Decision-Making Systems on Basic Principles of EU Public Law: An Estonian Perspective. URL: https://ceridap.eu/guidance-based-algorithms-for-automated-decision-making-in-public-administration-the-estonian-perspective/?lng=en (дата звернення: 08.08.2025).

444. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa: LIBER, 1999. S. 17–23.

445. Jakubek-Lalik Jowanka. Administrative Silence as the Challenge in Regulation of Administrative Proceedings. Best Practices and Successful Measures Adopted by Selected EU Countries in the Context of Ukrainian Law "On Administrative Procedure". *Problems of Legality*. 2023. No 163. P. 163–185. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Jakubek_Lalik_Movchannia_administratsii.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

446. Navrátil Petr (ст. 41 ХОПЄС) / Tomášek M., Šmejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. 2024. С. 1678–1683.

447. OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, URL: https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

448. Parliamentary Assembly Council of Europe. Report Closing the digital divide: promoting equal access to digital technologies. Doc. 15776. 22 May 2023. Rapporteur: Ms Edite ESTRELA. URL: https://pace.coe.int/files/31786 (дата звернення: 08.08.2025).

449. SIGMA Monitoring Report 2023 / Public administration in Ukraine. (2023). URL: https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Ukraine.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

450. State Fees Act. Passed 10.12.2014. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511022015002/consolide (дата звернення: 08.08.2025).

451. Thomas G Weiss. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*. Vol 21. No 5. P. 795–814, 2000. URL: https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/11375717.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

452. Tymoshchuk V. Ukraine's New Law on Administrative Procedure: Progress Toward EU Standards and Implications for Tax and Customs. *Lex Portus.* 2024. No 010 (5). P. 16–27. DOI: 10.62821/lp10502

453. Tymoshchuk V. Ukraine’s practices in implementing the administrative services doctrine. *Social & Legal Studios*. 2025. No 8(1). P. 119–129. DOI: 10.32518/sals1.2025.119

454. Tymoshchuk V. Regarding The Implementation Of The EU's Priority Recommendations On The Implementation Of The Law Of Ukraine "On Administrative Procedure. *Access to Justice in Eastern Europe.* 2025. No 8(4). P. 459-475. DOI: https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000127

455. Tymoshchuk V. Theoretical and practical challenges of proper administrative service fee regulation. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2025.* № 11 (2025). P. 165-184. DOI: 10.18523/2414-9942.11.2025.165-184

456. UNESCAP. What is Good Governance? July 10, 2009. URL: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (дата звернення: 08.08.2025).

457. Ustawa o oplacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006 r. URL: https://lexlege.pl/ustawa-o-oplacie-skarbowej/ (дата звернення: 08.08.2025).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії та розділи у колективних монографіях:

1. Тимощук В. П. Розділ 8. Запровадження загальної адміністративної процедури в Україні. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 248–275.

2. Тимощук В. П. Розділ 9. Упровадження реформи адміністративних послуг і нові виклики, що постали з повномасштабною війною. *Трансформаційні процеси в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах:* колективна монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПрН України, д.ю.н., проф. О. Ф. Андрійко. Київ: Вид-во Людмила, 2024. С. 276–302.

Періодичні видання, включені до категорії «А» Переліку наукових фахових видань України. Проіндексовані у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

3. Tymoshchuk V. Theoretical and practical challenges of proper administrative service fee regulation. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2025.* № 11 (2025). P. 165-184. DOI: 10.18523/2414-9942.11.2025.165-184 P. 165–184 (Категорія «А», Scopus).

4. Tymoshchuk V. Regarding The Implementation Of The EU's Priority Recommendations On The Implementation Of The Law Of Ukraine "On Administrative Procedure. *Access to Justice in Eastern Europe.* 2025. No 8(4). P. 459-475. DOI: https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000127 (Категорія «А», Web of Science Core Collection та Scopus (Q2)

5. Tymoshchuk V. Ukraine’s practices in implementing the administrative services doctrine. *Social & Legal Studios*. 2025. No 8(1). P. 119–129. DOI: 10.32518/sals1.2025.119 (Категорія «А», Scopus (Q3)

6. Tymoshchuk V. Ukraine’s New Law on Administrative Procedure: Progress Toward EU Standards and Implications for Tax and Customs. *Lex Portus.* 2024. No 010 (5). P. 16–27. DOI: 10.62821/lp10502 (Категорія «А», Web of Science Core Collection та Scopus (Q2)

Перелік наукових фахових видань України (категорія «Б»):

7. Тимощук В. П. Ключові чинники розвитку адміністративного законодавства сучасної України. *Альманах права. Феномен реалізації права в контекст сучасного наукового дискурсу.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. Вип. 16. С. 310–318. DOI: 10.33663/2524-017X-2025-16-310-318

8. Тимощук В. П. Реалізація ідеї людиноцентризму в адміністративному праві України. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2025. Вип. 36. С. 427–438. DOI: 10.33663/0869-2491-2025-36-427-438

9. Тимощук В. П. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 14–29. DOI: 10.33498/louu-2024-11-014

10. Тимощук В. Розвиток адміністративного оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру». *Альманах права. Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід:* До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1949–2024. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 15. С. 441–447. DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-441-447

11. Тимощук В. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян. *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені

В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. Вип. 35. С. 479–490. DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-479-490

12. Тимощук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. Трансформація законодавства України в сучасних умовах. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 14. С. 383–388. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388

13. Тимощук В. П. До визначення предмета Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 34. С. 366–379. DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-366-379

14. Тимощук В. П. Щодо нормативного регулювання відносин з оплати адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 360–372. DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-360-372

15. Тимощук В. П. Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес.* 2022. № 4 (39). С. 34–48. DOI https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.03

16. Тимощук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. Вип. 33. С. 91–101. DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-91-101

17. Тимощук В. П. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43. DOI: 10.33498/louu-2021-10-028

18. Тимощук В. П. Про децентралізацію повноважень з надання адміністративних послуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. Вип. 32. С. 366–376. DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-366-376

19. Тимощук В. Підвищення ефективності та законності міжмуніципального співробітництва у сфері адмінпослуг. *Правова держава.* Київ: Ін-т держави і права

імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 30. С. 289–297. DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-289-297

20. Тимощук В. П. Запровадження загальної адміністративної процедури як напрям реформування публічної влади. *Право України*. 2018. № 11 С. 105–118.

21. Тимощук В. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9): Ювілейний. С. 104–121.

22. Тимощук В. П. Контрольна функція держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4 (6). С. 83–92.

Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дисертації:

23. Тимощук В. П. Першочергові завдання впровадження Закону «Про адміністративну процедуру». *Права людини та публічне врядування:* матеріали VIII Міжнар. правничого форуму (м. Чернівці, 30 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 363–366. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-96.

24. Тимощук В. П. Підвищення ефективності органів місцевого самоврядування на підставі Закону України «Про адміністративну процедуру». *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 23 трав. 2025 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія]. Львів. 2025. С. 78–82.

25. Тимощук В. П. Щодо перспектив розвитку адміністративно-процедурного законодавства. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої світлій пам’яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 16 трав. 2025 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 375–377.

26. Тимощук В. П. Актуальні питання адміністративно-правового регулювання у контексті євроінтеграції України. *Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій*: матеріали

міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 14 трав. 2025 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С 53–57. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-11

27. Тимощук В. П. Про важливість загальної адміністративної процедури для «земельної сфери» *Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах*: матеріали Всеукр. Круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 берез. 2025 р.) / за заг. ред. Д. В. Лученка, Т. В. Курман. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. С. 161–166.

28. Тимощук В. П. Потенційний вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на податкову сферу. *Вороновські читання: Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2024 р.) / редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків: Асоціація фінансового права України, 2024. С. 189–197.

29. Тимощук В. Актуальні питання впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми:* матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 12 груд. 2024 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 52–57.

30. Тимощук В. Щодо окремих питань адміністративного оскарження в органах місцевого самоврядування. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 31 трав. 2024 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2024. С. 98–102.

31. Тимощук В. П. Щодо захисту предмету і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні*: матеріали панельної дискусії VIII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 25 верес. 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 101–109.

32. Тимощук В. П. Оновлення КУпАП і загальна адміністративна процедура. *Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення:* матеріалами панельної дискусії VII Харківського міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 26 верес. 2023 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 70– 75.

33. Тимощук В. П. Актуальні теоретичні та практичні виклики впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 2 трав. 2023р.) / редкол.: О. В. Щербанюк та ін. Чернівці. 2023. С. 126–132.

34. Тимощук В. П. Чому закон «про адміністративну процедуру» має поширюватися на податкову сферу. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2023 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 477–488.

35. Тимощук В. П. Потреби децентралізації повноважень у сфері адміністративних послуг. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи:* матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 трав. 2023 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 103–106.

36. Тимощук В. П. Базові категоріальні новели Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р.) / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 40–51.

37. Тимощук В. П. До питання про оптимальну модель надання адмінпослуг соціального характеру. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості:* матеріали Шостої щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 груд. 2022 р.). Київ: АПСВТ, 2022. С. 299–307.

38. Тимощук В. П. Щодо функцій публічної адміністрації для цілей Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 190–196.

39. Тимощук В. Про цифровізацію та децентралізацію адмінпослуг в умовах війни. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 черв. 2022 р.) / за наук. ред. О. В. Батанова, Д. Вацінкевича, Р. Б. Бедрія. Львів: Львівський нац. ун-т імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 174–181.

40. Тимощук В. П. До питання розвитку системи врядування та адміністративного законодавства в Україні. *Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 листоп. 2021 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 113–117.

41. Тимощук В. Інститут адміністративного оскарження як форма контролю. *Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування:* матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 груд. 2018 р.) / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 362–367.

42. Тимощук В. П. Щодо децентралізації влади на прикладі публічної служби та адміністративних послуг. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права в сучасних умовах*: матеріали Всеукр. Круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 137–141.

43. Тимощук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції:* матеріли Круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 22–27.

44. Тимощук В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про адміністративні послуги. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 45–49.

45. Тимощук В. Щодо децентралізації адміністративних послуг. *Актуальні проблеми адміністративного права України:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С.183–188.

46. Тимощук В. П. Адміністративне право і політика, сервісне чи управлінське. *Адміністративне право в контексті європейського досвіду:* матеріали Круглого столу (м. Київ, 16 трав. 2013 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Харків: ТОВ «Планета-прінт», 2013. С. 137–141.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

Колективні монографії:

47. Тимощук В. Критерії судової перевірки в Кодексі адміністративного судочинства України: витоки, значення та еволюція. *Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України):* монографія / редкол.: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ: Компанія BAITE, 2025. С. 159–170.

48. Тимощук В. П. Окремі виклики цифровізації адміністративних послуг. *Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration*: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2023. С. 191–206. DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-19

49. Тимощук В. Проблеми децентралізації у контексті надання адміністративних послуг. *Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні:* монографія / за ред. О. В. Батанова; передмова. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка, акад. НАПрН України О. В. Скрипнюка, Київ: Талком, 2021. С. 245–258.

50. Тимощук В. Надання адміністративних послуг громадянам органами публічної адміністрації. *Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин:* монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, В. А. Дерець та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 96–124.

Наукові доповіді:

51. Впровадження загальної адміністративної процедури в Україні. Актуальні проблемні питання у сфері адміністративних послуг та шляхи їх вирішення: наук. доповідь відділу проблем державного управління та адміністративного права / підготовлена В. П. Тимощуком; за участі О. Ф. Андрійко, Л. Є. Кисіль, В. П. Нагребельного. Київ: «Видавництво Людмила», 2024. 40 с.

52. Тимощук В. П. Загальна адміністративна процедура та адміністративні послуги – проблеми правового регулювання. *Правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики:* наук. доповідь / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. С. 39–48.

Науково-практичні коментарі:

53. Тимощук В. П. Коментар до статті 2 («Визначення термінів»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт.

колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: EU4PAR, 2023. С. 26–46.

54. Тимощук В.П. Коментар до статті 12 («Центр надання адміністративних послуг»). Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. С. 187–221.

Збірники наукових праць:

55. Тимощук В. Децентралізація у сфері адміністративних послуг / *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів:* зб. наук. праць / за ред. Ю. С. Шемшученка, І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Київський університет права НАН України, 2015. С. 236–246.

56. Тимощук В. П. Щодо розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні:* зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф., чл.-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 148–158.

Додаток Б

РАДА
ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Інституту держави і права
імені В.М. Корецького
НАН України

Результати дисертаційного дослідження Тимощука Віктора Павловича на тему: «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами» вже використовуються та будуть надалі використані в роботі Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі – Комітет).

Тимощук Віктор Павлович, який наразі є старшим науковим співробітником Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, тривалий час активно та плідно співпрацює з Комітетом, і наукові розробки Тимощука В.П., зокрема, з тематики правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг, адміністративної процедури, використовуються при роботі над відповідними законопроектами, що опрацьовуються Комітетом.

Серед прикладів таких робіт можна відзначити активну участь Тимощука В.П. у складі робочих груп, що утворювалися Комітетом для підготовки законопроектів до другого читання, зокрема, щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру" №4017-IX (ухвалено 10.10.2024 р.); Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX (ухвалено 17.02.2022 р.); Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» №943-IX (ухвалено 03.11.2020 р.); Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII (ухвалено 10.12.2015 р.); Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI (ухвалено 06.09.2012 р.).

Також Тимощук В.П. був серед розробників проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» від №1427-IX (ухвалено 29.04.2021 р.).

У 2017 році Тимощук В.П. за активну та плідну участь у законопроектній діяльності був нагороджений Грамотою Верховної Ради України.

На даний час Тимощук В.П. бере активну участь у складі відповідної робочої групи Комітету з підготовки до другого читання законопроекту «Про адміністративний збір» (№4380 від 16.11.2020 р.).

Проведене автором дослідження становлення інститутів адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури; розробка відповідного термінологічного апарату; розвиток інституту адміністративних послуг за напрямами створення ЦНАП та інтеграції послуг, децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг, впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг; впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру», у тому числі щодо розмежування його предмету із Законом України «Про звернення громадян», розвитку спеціального адміністративного процедурного законодавства представляють практичний інтерес для діяльності Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, мають вагоме практичне значення для покращення правового регулювання відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами.

Відповідні наукові доробки можуть бути використані також у подальшій законопроектній роботі Комітету.

Голова Комітету **О.ШУЛЯК**

ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Шуляк Олена Олексіївна
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000F01831008BEDD300
Дійсний до: 26.04.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
04-23/13-2025/267764 від 20.11.2025
2061094