ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МІХЕЄВ МИКОЛА ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342. 951:351.713(477)

Д И С Е Р Т А Ц І Я

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТНИХ І НЕКОНФЛІКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

081 – «Право»

08 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії (PhD)

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

_____ **М.В. МІХЕЄВ**

Науковий керівник:

АНДРІЙКО ОЛЬГА ФЕДОРІВНА

Доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, заслужений юрист України

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Міхеєв М.В. **Правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень**. **-** *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, Київ, 2026.

Дисертаційна робота присвячена комплексному аналізу конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні, їх класифікації та удосконаленню їх правового регулювання в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю теоретичного переосмислення механізму адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, гармонізації вітчизняного законодавства із принципами acquis communautaire та впровадження європейських стандартів публічного управління.

Збройна агресія проти України та пріоритетне завдання забезпечення державного суверенітету істотно трансформували характер, зміст і порядок здійснення адміністративних проваджень, зумовивши потребу в удосконаленні наявних і запровадженні нових процедур, спрямованих на належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб в умовах воєнного стану. При цьому зростання адміністративно-правового навантаження проявилося не лише у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, а й у реєстраційних та дозвільних провадженнях, які забезпечують безперервність публічного управління та реалізацію правового статусу громадян. Показовою є динаміка адміністративно-деліктної діяльності у 2024 році, коли Національною поліцією України складено майже 4,4 млн постанов у справах про адміністративні правопорушення, Державною прикордонною службою

України - понад 45 тис. протоколів із сумою накладених штрафів у 89 млн грн, а територіальними центрами комплектування - понад 57 тис. адміністративних протоколів щодо порушень військового обліку; водночас збільшився обсяг реєстраційних і дозвільних процедур, пов'язаних із оновленням облікових даних, здійсненням реєстраційних дій та видачею актів дозвільного характеру. Сукупність цих обставин свідчить про системне зростання інтенсивності адміністративної діяльності органів публічної влади та актуалізує потребу в подальшому науковому осмисленні й нормативному вдосконаленні системи адміністративних проваджень.

Метою дисертації є визначення сутності та змісту поняття адміністративні провадження, а саме конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні, виявлення особливостей їх правового регулювання та розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання адміністративних проваджень в Україні на основі вивчення норм адміністративного законодавства, теоретичних досліджень і аналізу правового регулювання адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів (що містять шість підрозділів), висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків.

Розділ 1 присвячений теоретико-правовим засадам адміністративних проваджень та уточненню їх категоріального апарату в сучасній українській правовій доктрині. На основі критичного аналізу наукових підходів сформульовано авторську дефініцію понять «конфліктні і неконфліктні адміністративні провадження» та «адміністративне провадження». Підтверджено виокремлення восьми базових ознак провадження (нормативна врегульованість, цілеспрямованість, документальне оформлення, стадійність, наявність визначеного об'єкта правового впливу, спеціальна компетенція суб'єкта, обов'язковість результату та гарантії прав учасників), які дозволяють відмежувати його від суміжних правових інститутів.

Деталізовано структуру провадження (суб'єкти, стадії, послідовність процесуальних дій та правові результати) та співвідношення матеріальних і процесуальних рішень. Простежено історичний генезис адміністративних проваджень на українських землях, розподілений на кілька етапів розвитку, що демонструють європейську спадкоємність і трансформацію під впливом політико-правових режимів. Обґрунтовано дихотомічний поділ на конфліктні (юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні) провадження як функціонально вивірений ключовий критерій класифікації. Запропоновано систему додаткових критеріїв (предметні, суб'єктні, стадійні, технологічні, пов'язані з воєнним станом), що конкретизують цей поділ.

У розділі 2 досліджено конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження, їх види, правове регулювання та функціональне призначення. Показано вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 р. (чинний з 15.12.2023) на конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження. У межах конфліктних проваджень проаналізовано провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами (адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності), з урахуванням стадійності, гарантій прав учасників і співвідношення з адміністративним судочинством. Проаналізовано, що у 2022–2024 рр. в умовах збройної агресії проти України, є зростання інтенсивності адміністративно-деліктної діяльності, одночасно з розширенням превентивних і регулятивних функцій. У блоці неконфліктних проваджень систематизовано реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, атестаційні, контрольні та наглядові провадження як форми позитивної реалізації матеріальних норм права без публічно-правового спору. Окрему увагу приділено нагородним, мобілізаційним та іншим процедурам воєнного часу, що забезпечують функціонування публічної адміністрації й реалізацію правового статусу особи. Показано, що адміністративна процедура виступає універсальним механізмом організації як конфліктних, так і неконфліктних проваджень, інтегруючи європейські стандарти належного адміністрування в

національну практику.

Розділ 3 присвячено компаративному аналізу правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень у зарубіжних правопорядках та обґрунтуванню напрямів модернізації української моделі. Досліджено підходи держав ЄС - Німеччини, Франції, Хорватії, а також держав-кандидатів на вступ до ЄС (Чорногорія, Албанія) та окремих інших юрисдикцій щодо кодифікації загальної адміністративної процедури, розмежування юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень, ролі адміністративних судів та адміністративного оскарження. Проаналізовано пан'європейські принципи цифровізації адміністративних процедур та практику застосування електронних каналів взаємодії з громадянами, автоматизованого прийняття рішень і алгоритмізації адміністративної діяльності. На цій основі сформульовано рекомендації удосконалення українського правового регулювання адміністративних проваджень, які охоплюють гармонізацію спеціального законодавства із Законом «Про адміністративну процедуру», інституційний розвиток органів публічної адміністрації та адміністративної юстиції, поглиблення цифрової трансформації, а також механізми контролю за фактичним виконанням процедурних стандартів. Обґрунтовано, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» є лише першим етапом, який має бути продовжений системною імплементацією, навчанням кадрів, удосконаленням конфліктних і неконфліктних проваджень та адаптацією європейських моделей із урахуванням українських правових традицій і викликів воєнного часу.

В дисертації здійснено теоретичне узагальнення і представлено новий підхід до розв'язання наукового завдання визначення сутності та змісту поняття конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні та визначення шляхів удосконалення їх правового регулювання. Запропоновано авторську дефініцію понять «конфліктні і неконфліктні адміністративні провадження», «адміністративне провадження», які

виникають, розвиваються та припиняються на підставі реальних або потенційних юридичних фактів з приводу задоволення і захисту прав, свобод та інтересів осіб, у тому числі фізичних та юридичних, що узгоджується з конституційною моделлю судового захисту, закріпленою у статті 55 Конституції України. Встановлено, що Україна поступово адаптує свою модель до європейських стандартів справедливого адміністрування та доброго управління, зберігаючи специфіки вітчизняного правового регулювання. Дістало подальшого розвитку розуміння, що імплементація європейських стандартів публічного управління та принципу acquis ЄС є критичним елементом євроінтеграційної стратегії держави. Обґрунтовано на досвіді сусідніх країн (Хорватія, Чорногорія, Албанія), що євроінтеграція вимагає багаторічного комплексного проекту трансформації законодавства, інституцій, кадрів та адміністративної культури.

Практичне значення дослідження полягає в можливості використання матеріалів при законодавчій роботі щодо гармонізації українського законодавства до стандартів ЄС, у навчальному процесі при викладанні курсів адміністративного права та процесу, у науково-дослідній та експертно-аналітичній роботі науково-дослідних установ та при підготовці експертних висновків до законопроектів.

На підставі проведеного дослідження з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні запропоновано зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, та сформульовано ряд рекомендації, зокрема, що доцільними є подальше уточнення статусу учасників провадження, розширення процесуальних гарантій потерпілого, удосконалення правил складання процесуальних документів, розвиток електронних процедур та узгодження національного законодавства з європейськими стандартами належного адміністрування.

Ключові слова: адміністративні провадження, конфліктні провадження, неконфліктні провадження, суб'єкти адміністративних проваджень,

класифікація адміністративних проваджень, дисциплінарні провадження, адміністративна процедура, закон про адміністративну процедуру, адміністративний процес, адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративне судочинство, судові спори, адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, право Європейського Союзу, порівняльно-правовий аналіз.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України та зарубіжних:

1. Міхеєв М.В. Окремі аспекти генезису поняття механізм адміністративно-правового регулювання по відношенню до конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень // Юридичний науковий електронний журнал, 2022. № 5. С. 404-406. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/94.
2. Міхеєв М.В. Щодо питання класифікації конфліктів як складової поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні // Юридичний науковий електронний журнал, 2022. № 12. С. 305-308. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/71.
3. Міхеєв М.В. Аналіз правового регулювання адміністративних конфліктних проваджень у європейських країнах для розвитку вітчизняного законодавства // Альманах права. Випуск 14. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. 534 с. С. 483-487. DOI 10.33663/2524-017X-2023-14-483-487.
4. Міхеєв М.В. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних конфліктних та неконфліктних проваджень в країнах ЄС на прикладі Німеччини у порівнянні з досвідом України // Альманах права. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. 688 с. С.589-597. DOI 10.33663/2524-017X-2024-15-589-597.
5. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження як засіб забезпечення прав і свобод громадян під час виборчого процесу. Який досвід країн ЄС може запозичити Україна на шляху гармонізації законодавства до системи права ЄС // Соціологія права. 2025. № 1 (50). С. 128-132. DOI https://doi.org/10.37687/2413-6433.2025-1.21.

Статті в наукових періодичних виданнях, включених до переліку наукових видань інших держав, які входять до ОЕСР та/або ЄС:

6. Mykola Mikheiev. Administrative proceedings within the legal system of Ukraine: an examination of their division into conflict and non-conflict // Visegrad journal on human rights, 2024 (6). P. 62-67. DOI https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.9.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. М.В. Щодо класифікації адміністративних проваджень та їх стадій. Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку: зб. наук. праць. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 11 листопада 2021 р.) . за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. 139 с. С. 118-123.

8. Міхеєв М.В. Щодо питання поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні. Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення: зб. наук. праць. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м.Київ, листопад 2022 р.) . за заг.ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф.Андрійко. Київ: Інститут держави і права імені В.М.Корецького НАН України, 2022. 308 с. ISBN 978-617-8016-62-2. С.235-240.

9. Міхеєв М.В. Щодо окремих аспектів генезису адміністративного права та адміністративних проваджень. Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. 300 с. ISBN 978-966-397-292-3. С. 124-128. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-35.

10. Міхеєв М.В. Щодо дослідження адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень. // Актуальні дослідження правової та історичної науки (Випуск 48): матеріали Міжнародної наукової

інтернет-конференції, (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща, 9-10 березня 2023 р.) / [редкол. : О. Яремко та ін.] ; ГО “Наукова спільнота”; WSSG w Przeworsku. Тернопіль : ФОП Шпак В.Б. 2023. 81 с. ISSN 2617-2364. С. 21–24. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3532

11. Міхеєв М.В. Legal regulation of administrative proceedings and their division on conflict and non-conflict in Ukraine // Міжнародна наукова конференція з права (м. Ченстохова, Республіка Польща) «Актуальні питання сучасної юриспруденції», 5–6 квітня 2023 року. International scientific conference «Topical issues of modern jurisprudence»: conference proceedings (April 5–6, 2023. Częstochowa, the Republic of Poland). Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2023. 232 pages. ISBN 978-9934-26-313-2. С. 141–143.

12. Міхеєв М.В. Щодо запозичення досвіду Європейського Союзу з правового регулювання адміністративних проваджень та процедур і його застосування в Україні. Євроінтеграційні процеси в Україні: історичні, культурні, політико-правові та психологічні аспекти : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 12–13 квітня 2023 р., м. Київ. Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. 264 с. ISBN 978-966-397-311. С. 179–183. URL: http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/208

13. Міхеєв М.В. Про визначення стадій адміністративних проваджень. Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 р.). Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 1168 с. ISBN 978-617-8263-64-5. С. 694-696.

14. Міхеєв М.В. Порівняльно-правовий аналіз відмінностей цивільних проваджень від конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень. // Проблеми цивільного права та процесу : тези доп.учасників наук.-практ. конф., присвяч.98-й річниці від дня народження О. А. Пушкіна (м. Вінниця, 19 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац.ун-т внутр.справ ; Харків.

обл.осередок Всеукр.громад.орг.«Асоціація цивілістів України», Наук.парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2022. 498 с. С.399-403.

15. Міхеєв М.В. Дослідження адміністративних проваджень з позиції класифікації їх за критерієм наявності або відсутності конфлікту у правовідносинах. //«Захищаючи державу - захищаємо право». До Дня захисників і захисниць України, світлій пам'яті захисника України, наукового співробітника Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України Олександра Анатолійовича Поліводського. Зб. наук. праць. Матеріали XIV міжнар.наук.-практ. конф (Київ, 11 жовтня 2023 року)/ Ред. колегія: О.В. Скрипнюк (співголова), І.Б. Усенко (співголова), В.І. Олещенко (співголова), Д.О. Менюк (відповідальний секретар), П.С. Демченко, О.І. Топонар, В.В. Ходош. Київ. Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2024.

16. Міхеєв М.В. Правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в європейських країнах. Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану : тези II Міжнародної науково-практичної конференції (Хмельницький, 23 листопада 2023 року). Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2024. 1540 с. С.831-832. URL: https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/1716.

17. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження, стадії та їх назви. Молодь: наука та інновації: матеріали XI Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 22–24 листопада 2023 року: у 2-х т. / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. Том 2. 425 с. С.233-234. URL: https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2023/molod-2023-vol2.pdf

18. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження як предмет науково-правового дослідження з точки зору їх поділу на конфліктні та неконфліктні. Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених:

збірник матеріалів ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки (м. Київ, 17 травня 2024 р.). Київ : Інститут правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, 2024. 280 с. ISBN 978-617-8182-43-4. С.214-216.

19. Міхеєв М.В. Досвід Німеччини щодо адміністративно-правового забезпечення адміністративних проваджень. Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України (м. Київ, 25 червня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 276 с. ISBN 978-617-8182-36-6. С.67-72.

20. Міхеєв М.В. Актуальні шляхи адаптації до стандартів ЄС адміністративних проваджень України як засіб гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян. Матеріали. ІХ міжнародна науково-практична конференція «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти», 14 березня 2025 року. Міністерство Внутрішніх Справ України, Дніпровський Державний Університет Внутрішніх Справ. С. 289-291.

21. Міхеєв М.В. Шляхи вдосконалення, на підставі порівняння з законодавством окремих країн ЄС, адміністративних проваджень України, в умовах Євроінтеграції. Матеріали. Науково-практичний круглий стіл. Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції. Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України. м. Київ, 03 квітня 2025 року. С. 281-284.

SUMMARY

Mikheiev M.V. Legal regulation of conflict and non-conflict administrative proceedings. - Qualifying scientific work in the form of a manuscript.

The thesis of the dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 “Law” (08 - Law). V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2025.

The dissertation is devoted to a comprehensive analysis of conflict and non-conflict administrative proceedings in Ukraine, their classification, and the improvement of their legal regulation in the context of European integration processes. The relevance of the study stems from the need to rethink the mechanisms of administrative and legal regulation of administrative proceedings in the context of Ukraine's integration into the European Union, the harmonization of domestic legislation with the principles of the *acquis communautaire*, and the implementation of European standards of public administration.

Armed aggression against Ukraine and the priority task of ensuring state sovereignty have significantly transformed the nature, content, and procedure for conducting administrative proceedings, necessitating improvements to existing procedures and the introduction of new ones aimed at properly safeguarding the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals under martial law. At the same time, the increase in administrative and legal burdens was manifested not only in proceedings for administrative offenses, but also in registration and permitting proceedings, which ensure the continuity of public administration and the implementation of citizens' legal status. The dynamics of administrative and tort activity in 2024 is indicative, when the National Police of Ukraine drew up almost 4.4 million resolutions in cases of administrative offenses, the State Border Service of Ukraine - over 45 thousand protocols with the amount of fines imposed in the amount of UAH 89 million, and territorial recruitment centers - over 57 thousand administrative protocols on violations of military registration; At the same time, the volume of registration and permitting procedures related to

updating account data, processing administrative services, and granting relevant permits has increased. The combination of these circumstances indicates a systemic increase in the intensity of public authorities' administrative activities and highlights the need for further scientific understanding and regulatory improvements to the system of administrative proceedings.

The purpose of the dissertation is to determine the essence and content of the concept of administrative proceedings, namely conflict and non-conflict administrative proceedings in Ukraine, identify the features of their legal regulation and develop scientifically based proposals for improving the legal regulation of administrative proceedings in Ukraine based on the study of the norms of administrative legislation, theoretical research and analysis of the legal regulation of administrative proceedings in certain foreign countries.

The dissertation consists of an introduction, three sections (each containing six subsections), section conclusions, general conclusions, a list of sources used in the bibliography, and appendices.

Chapter 1 is devoted to the theoretical and legal principles of administrative proceedings and the clarification of their categorical apparatus in modern Ukrainian legal doctrine. Based on a critical analysis of scientific approaches, the author's definition of the concepts of "conflict and non-conflict administrative proceedings" and "administrative proceedings" is formulated. The identification of eight basic features of proceedings (normative regulation, purposefulness, documentation, stages, the presence of a specific object of legal influence, special competence of the subject, the binding nature of the result, and guarantees of the rights of participants) is confirmed, which allows one to distinguish it from related legal institutions. The structure of proceedings (subjects, stages, procedures, legal results) and the ratio of substantive and procedural decisions are detailed. The historical genesis of administrative proceedings on Ukrainian lands is traced, which is divided into several stages of development, demonstrating European continuity and its transformation under the influence of political and legal regimes. The dichotomous division into conflict (jurisdictional) and non-conflict (non-

jurisdictional) proceedings is substantiated as a functionally verified basic classification criterion. A system of additional criteria (subject, subjective, stage, technological, and related to martial law) is proposed to specify the basic division of administrative proceedings.

Chapter 2 examines conflict and non-conflict administrative proceedings, their types, legal regulation and functional purpose. The impact of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” of 2022 (effective from 12/15/2023) on conflict and non-conflict administrative proceedings is shown. Within the framework of conflict proceedings, proceedings in cases of administrative offenses, disciplinary proceedings, and proceedings on complaints (administrative appeal of decisions, actions, or inaction) are analyzed, taking into account the stages, guarantees of the rights of participants, and the relationship with administrative justice. It is analyzed that, in 2022–2024, in the context of armed aggression against Ukraine, there was an increase in the intensity of administrative tort activity, alongside the expansion of preventive and regulatory functions. In the block of non-conflict proceedings, registration, permitting, licensing, attestation, control, and supervisory proceedings are systematized as forms of positive implementation of substantive norms of law without public legal dispute. Special attention is paid to awards, mobilization, and other wartime procedures that ensure the functioning of public administration and the implementation of a person's legal status. It is shown that the administrative procedure acts as a universal mechanism for organizing both conflict and non-conflict proceedings, integrating European standards of good administration into national practice.

Section 3 is devoted to a comparative analysis of the legal regulation of conflict and non-conflict administrative proceedings in foreign legal systems and to the justification of the directions for modernizing the Ukrainian model. The approaches of the EU states - Germany, France, Croatia, as well as the candidate states for accession to the EU (Montenegro, Albania), and some other jurisdictions to the codification of the general administrative procedure, the distinction between jurisdictional and non-jurisdictional proceedings, the role of administrative courts,

and administrative appeal are studied. The pan-European principles of digitalization of administrative procedures and the practice of using electronic channels of interaction with citizens, automated decision-making, and algorithmization of administrative activities are analyzed. On this basis, recommendations are formulated for improving the Ukrainian legal regulation of administrative proceedings, which include the harmonization of special legislation with the Law "On Administrative Procedure", the institutional development of public administration and administrative justice bodies, the deepening of digital transformation, as well as mechanisms for monitoring the actual implementation of procedural standards. It is substantiated that the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" is only the first stage, which should be continued through systematic implementation, personnel training, improvements to conflict and non-conflict proceedings, and the adaptation of European models to Ukrainian legal traditions and wartime challenges.

The dissertation provides a theoretical generalization and presents a new approach to solving the scientific problem of determining the essence and content of the concept of conflict and non-conflict administrative proceedings in Ukraine and identifying ways to improve their legal regulation. The author's definition of the concepts of "conflict and non-conflict administrative proceedings", "administrative proceedings" is proposed, which arise, develop and terminate on the basis of real or potential legal facts regarding the satisfaction and protection of the rights, freedoms and interests of individuals, including individuals and legal entities, which is consistent with the constitutional model of judicial protection enshrined in Article 55 of the Constitution of Ukraine. It is established that Ukraine is gradually adapting its model to European standards of fair administration and good governance, while preserving the specifics of domestic legal regulation. The understanding that the implementation of European standards of public administration and the principle of the EU acquis is a critical element of the state's European integration strategy is further developed. It is based on the experience of neighboring countries (Croatia, Montenegro, Albania) that European

integration requires a multi-year comprehensive project of transforming legislation, institutions, personnel, and administrative culture.

The practical significance of the study lies in the possibility of using materials for legislative harmonization with EU standards, for teaching administrative law and process in the educational process, for scientific research and expert and analytical work in scientific research institutions, and for preparing expert opinions on draft laws.

Based on the study conducted, in order to improve the administrative and legal regulation of conflict and non-conflict administrative proceedings in Ukraine, amendments and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offenses were proposed, and a number of recommendations were formulated, in particular, that it is advisable to further clarify the status of participants in the proceedings, expand the procedural guarantees of the victim, improve the rules for drawing up procedural documents, develop electronic procedures and harmonize national legislation with European standards of good administration.

Key words: administrative proceedings, conflict proceedings, non-conflict proceedings, subjects of administrative proceedings, classification of administrative proceedings, disciplinary proceedings, administrative procedure, law on administrative procedure, administrative process, administrative law, administrative legislation, administrative proceedings, litigation, administrative responsibility, administrative offenses, law of the European Union, comparative legal analysis.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ…….3
ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ 21
1.1. Поняття та генезис адміністративних проваджень..... 21
1.2. Класифікація, суб'єкти та стадії адміністративних проваджень ……..40
Висновки до розділу 1……..95

РОЗДІЛ 2. КОНФЛІКТНІ ТА НЕКОНФЛІКТНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ В СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ……..……..……..102
2.1. Конфліктні провадження та їх правове регулювання ..……...102
2.2. Неконфліктні провадження, їх види та правове регулювання…….143
Висновки до розділу 2 178

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТНИХ І НЕКОНФЛІКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ 184
3.1. Особливості правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах 184
3.2. Шляхи вдосконалення правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні в контексті зарубіжного досвіду 203
Висновки до розділу 3 223

ВИСНОВКИ 230
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 238
ДОДАТКИ 259

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

БЕБ - Бюро економічної безпеки України

ВРУ – Верховна Рада України

ВС – Верховний Суд

ДПСУ - Державної прикордонної служби України

ЗАП - Закон України Про адміністративну процедуру

ЗУ - Закон України

ЄС - Європейський Союз

КАСУ - Кодекс адміністративного судочинства

КАП - Кодекс адміністративної процедури

КЗпП - Кодекс законів про працю

КМУ - Кабінет Міністрів України

КУпАП - Кодекс України про адміністративні правопорушення

КУ - Конституція України

МВС – Міністерство внутрішніх справ

Мін'юст - Міністерство юстиції України

НАН - Національна академія наук

ПДР – правила дорожнього руху

НПУ - Національна поліція України

ст. - стаття

ТЦК – Територіальний центр комплектування та соціальної підтримки

ч. - частина

ЦПК - Цивільний процесуальний кодекс

OECD - Організації економічного співробітництва та розвитку

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна, проголосивши стратегію розбудови соціальної та правової держави кандидата на вступ до Європейського Союзу, взяла курс на реформування системи публічних інституцій відповідно до стандартів і принципів ЄС, наближення національного законодавства до *acquis communautaire* та імплементацію міжнародних зобов'язань у сфері державного управління. Відповідно, одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики є інтеграція європейських норм та ефективна адаптація організації функціонування системи публічної влади в усіх сферах суспільного життя до вимог європейського адміністративного права.

У центрі публічного управління знаходиться адміністративна діяльність органів публічної влади, яка реалізується через численні адміністративні провадження, забезпечуючи належну реалізацію владних повноважень, захист громадських інтересів, дотримання верховенства права та балансу між інтересами держави і громадянського суспільства. Проте ґрунтовне теоретичне осмислення й аналіз сутності, змісту та особливостей адміністративної діяльності органів публічної влади в Україні, на наш погляд, залишаються недостатньо комплексними, що призводить до певних ускладнень у правозастосовній практиці.

В умовах сучасних трансформацій суспільних відносин та інтеграційних процесів виникають нові виклики щодо ефективного забезпечення і захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Окремі недоліки у регулюванні адміністративних процедур можуть спричиняти порушення конституційно гарантованих прав, що, своєю чергою, вимагає подальшого наукового осмислення, системної модернізації адміністративного законодавства і практик публічного управління в контексті стратегічних пріоритетів держави.

У науковій доктрині адміністративного права адміністративні провадження, що здійснюються органами публічної влади, поділяють на

конфліктні та неконфліктні, кількість яких постійно і поступово зростає. Водночас наявність нормативних прогалин, фрагментарність і неузгодженість адміністративно-правового регулювання цих проваджень ускладнюють їх однакове застосування органами державної влади та місцевого самоврядування як складовими єдиної системи публічної адміністрації.

Так у 2023 та 2024 роках діяльність Національної поліції України у сфері складання адміністративних протоколів і далі характеризувалася високою інтенсивністю та певними якісними змінами. Після того, як у 2020 році правоохоронцями було оформлено понад 900 тисяч адміністративних протоколів (з них близько 109 тисяч - за порушення карантинних обмежень, причому майже половину таких справ суди припинили без накладення стягнень через процесуальні недоліки), відбулося кілька важливих реформ. У 2023 році працівниками Національної поліції України було складено 4,0 млн постанов та адміністративних протоколів за різними напрямками діяльності, зокрема щодо порушення правил дорожнього руху, протидії корупції та забезпечення громадського порядку. У 2024 році цей показник зріс до майже 4,4 млн постанов про адміністративні правопорушення, що свідчить про зростання інтенсивності адміністративно-правової діяльності поліції, впровадження нових інформаційних технологій у фіксації правопорушень, а також посилення контролю за дотриманням законодавства.

Водночас, за окремими категоріями адміністративних справ, зокрема щодо порушення антикорупційного законодавства, у 2024 році спостерігається помітне зростання: складено протоколи про адміністративні правопорушення щодо 4599 осіб, що у 3,3 рази перевищує аналогічний показник 2023 року. Значною мірою це обумовлено як активізацією роботи правоохоронних органів, так і діджиталізацією процесуального оформлення через впровадження електронних протоколів, що офіційно стартували у ІІ половині 2024 року.

Для порівняння, у 2023 році спостерігалася певна стабільність щодо

обсягу адміністративних проваджень, тоді як у 2024 році намітилася чітка тенденція до зростання кількості фіксованих порушень та покращення організації адміністративного провадження. Введення електронних протоколів дозволило значно зменшити кількість помилок при складанні протоколів та підвищити оперативність реагування органів поліції на адміністративні правопорушення.

Це демонструє якісну трансформацію адміністративної діяльності: підвищення ефективності, прозорості та технологічного рівня, а також збільшення спроможності правоохоронної системи України виявляти і реагувати на адміністративні правопорушення у 2024 році порівняно з попереднім роком.

Така ситуація прослідковується і в діяльності інших правоохоронних органів та органів державної влади.

Наприклад у 2020 році співробітниками Державної прикордонної служби України (ДПСУ) у межах адміністративного провадження, що належить до компетенції цього органу, було складено понад 33 тис. протоколів про адміністративні правопорушення та накладено штрафів загалом на суму понад 61,6 млн грн, при цьому пасажиропотік через контрольні пункти пропуску був скорочений майже втричі через запровадження карантинних обмежень. За результатами застосування статті 203 КУпАП (порушення правил перебування на території України) тоді було притягнуто до відповідальності понад 8 тис. іноземців із накладенням штрафів понад 30 млн грн. У 2023 році ситуація дещо змінилася: у зв’язку з подальшим посиленням міграційного контролю, збільшенням пасажиропотоку після пом’якшення антиковідних обмежень та ускладненням безпекової ситуації, кількість адміністративних протоколів, складених співробітниками ДПСУ, перевищила 40 тис., а сума накладених штрафів сягнула близько 75 млн грн. Особливо зросла увага до контролю дотримання правил перебування іноземців на території України: у 2023 році понад 10 тис. іноземців було притягнуто до відповідальності за ст. 203 КУпАП, а сума

штрафів перевищила 38 млн грн.

У 2024 році, згідно з оновленою статистикою ДПСУ, фіксується подальше зростання інтенсивності адміністративної діяльності: складено понад 45 тис. протоколів про адміністративні правопорушення у сфері прикордонного контролю, а загальна сума накладених штрафів досягла 89 млн грн. Пасажиропотік, попри окремі обмеження, повернувся до показників, близьких до докарантинного рівня (близько 41 млн осіб). За порушення правил перебування у 2024 році до адмінвідповідальності притягнули понад 12 тис. іноземних громадян із загальною сумою штрафів у понад 43 млн грн.

Порівняльний аналіз свідчить про суттєве зростання як кількості адміністративних проваджень після завершення гострої фази пандемії, так і сум накладених штрафів:

- у 2020 році (під час жорстких карантинних обмежень) - 33 тис. протоколів і 61,6 млн грн штрафів,
- у 2023 році - понад 40 тис. протоколів і близько 75 млн грн штрафів,
- у 2024 році - понад 45 тис. протоколів і 89 млн грн штрафів.

Такі тенденції пояснюються відновленням пасажиропотоків, удосконаленням інформаційних систем ДПСУ, підвищенням рівня контролю за іноземцями, а також законодавчими змінами щодо адміністративної відповідальності у сфері прикордонного режиму.

Збройна агресія проти України та першочергове завдання відстоювання суверенітету внесли свої зміни у характер, зміст і порядок здійснення як адміністративних проваджень, зумовивши трансформацію підходів до публічного управління, посилення контрольних та регулятивних функцій органів виконавчої влади, переорієнтацію процедур адміністративної відповідальності та забезпечення додаткових правових механізмів для захисту державних інтересів. В оновлених умовах здійснення адміністративної діяльності органів публічної влади спостерігається підвищення ролі превентивних заходів, запровадження спеціальних процедур для реагування на дії в умовах загрози нацбезпеці, оперативне впровадження

нормативних актів воєнного часу, посилення координації між органами публічної влади, а також удосконалення адміністративних процедур у сферах мобілізації, обліку, контролю виконання обов’язків та взаємодії з військовозобов’язаними й населенням. Це ґрунтовно вплинуло на розвиток галузевої адміністративно-правової політики, вимоги до прозорості, доказовості і ефективності адміністративних проваджень у надзвичайних умовах, формування нових пріоритетів правового забезпечення діяльності органів публічної влади та посилення захисту прав і законних інтересів громадян в умовах збройного конфлікту.

У 2025 році Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки (ТЦК) склали понад 57 тисяч адміністративних протоколів щодо різних порушень правил військового обліку та невиконання вимог щодо оновлення облікових даних. Суттєва увага приділялася контролю своєчасного оновлення відомостей як серед військовозобов'язаних, так і резервістів. Водночас, за даними системи адміністративного судочинства, упродовж першого півріччя 2025 року було скасовано судами приблизно 18% адміністративних протоколів, складених ТЦК, у зв’язку з порушеннями процедур фіксації, відсутністю належних доказів чи помилками при визначенні складу адміністративного правопорушення. Практика адміністративних судів різних інстанцій свідчить необхідність подальшого вдосконалення нормативних актів та підвищення якості підготовки адміністративних матеріалів у сфері воєнного обліку. У діяльності ТЦК наявні як неконфліктні (організаційно-реєстраційні) процедури, так і конфліктні (юрисдикційно-каральні) адміністративні провадження. Саме складання адміністративних протоколів, застосування штрафних санкцій та інше здійснюється у межах конфліктних проваджень, тоді як ведення обліку без спору - типово неконфліктне провадження. Статистично, у сучасних умовах вагома частина діяльності ТЦК стосується саме конфліктних адміністративних проваджень, пов’язаних із порушенням правил військового обліку та контролем виконання військових обов’язків у рамках

мобілізаційних заходів.

Таким чином, недосконаліть належного адміністративно-правового регулювання структури адміністративних проваджень та їх цілісного теоретичного осмислення ускладнює ефективну реалізацію управлінських функцій у сфері публічного адміністрування.

Крім того, удосконалення правових засад діяльності суб'єктів, які здійснюють адміністративні провадження певною мірою будуть сприяти підвищенню правового виховання громадян. Це стосується конфліктних адміністративних проваджень, адже громадяни, які не виконують встановлені правила та щодо яких складаються відповідні протоколи про правопорушення повинні відчувати невідворотність стягнення. У зв'язку з цим постає потреба в удосконаленні нормативних засад і виробленні єдиних підходів до здійснення конфліктних адміністративних проваджень.

Розмаїття особливостей адміністративно-правових правовідносин у діяльності органів публічної влади зумовлює потребу в подальшому удосконаленні правового регулювання неконфліктних адміністративних проваджень. На сучасному етапі в Україні посилюється тенденція до цифровізації адміністративних проваджень і запровадження електронної форми їх здійснення, що сприяє підвищенню прозорості, оперативності та передбачуваності взаємодії між адміністративними органами й особами. Водночас збереження паперових та електронних форм у межах різних проваджень потребує уніфікації підходів, оскільки неналежна організація процесу може створювати ризики порушення прав громадян, зокрема через затримки, втрату документів або неоднакове застосування правил. Запровадження електронної форми адміністративних проваджень узгоджується з європейськими підходами до належного адміністрування, зокрема з орієнтацією на цифрову взаємодію, прозорість і мінімізацію формалізму.

Проблемами теоретичного аналізу адміністративних проваджень в Україні, а також питаннями їх удосконалення займалися такі вчені-правники,

як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, К.І. Бриль, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, І.В. Бойко, В.В. Галунько, Т.О. Гуржій, В.Г. Драганов, Ю.М. Дьомін, Е.Ф. Демський, Л.Є. Кисіль, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Т.В. Корнєва, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, А.О. Музика – Стефанчук, К.В. Муравйов, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, С.В. Петков, А.М. Подоляка, О.П. Рябченко, М.І. Смокович, О.М. Соловйова, С.Г. Стеценко, В.С. Стефанюк, В.П. Тимощук, В.С. Цималюк, М.Є. Хлібороб, А.М. Школик, Х.П. Ярмакі та інші.

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень в Україні та діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин під час їх здійснення знайшли своє відображення у працях таких науковців, як: І.Г. Бережнюк, В.Г. Гриценко, Є.В. Додін, Л.М. Дорофєєва, Д.О. Беззубов, О.М. Капля, С.В. Ківалов, Л.Є. Кисіль, Б.А. Кормич, А.Т. Комзюк, А.В. Мазур, А.І. Педешко, В.В. Сидоренко, В.О. Тімашов, С.В. Форостяна та інші. В той же час проблеми адміністративних проваджень, а також їх теоретичні та практичні аспекти розкриваються науковцями фрагментарно.

У зв'язку з вищевикладеним виникла об'єктивна необхідність комплексного дослідження адміністративних проваджень, як конфліктних так і неконфліктних, а також чіткого визначення таких понять як: «конфліктні адміністративні провадження», «неконфліктні адміністративні провадження», «суб'єкти адміністративних проваджень», «основні ознаки адміністративних проваджень». Вимагають також вирішення і питання щодо конфліктності адміністративно-процесуальних відносин, та необхідність приведення адміністративного законодавства України у відповідність до стандартів ЄС.

Під час підготовки дисертаційного дослідження використано нормативно-правові акти, статистичні дані, матеріали судової практики, інші аналітичні матеріали і наукові публікації вітчизняних і зарубіжних вчених.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу

виконано відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, визначених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року №722, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року №1805-р, а також Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідних робіт відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України за напрямом «Адміністративно-правове забезпечення функціонування органів виконавчої влади та бюджетної і податкової сфер у сучасних воєнних та повоєнних умовах в Україні».

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі вивчення й аналізу відповідних норм адміністративного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, існуючих теоретичних і науково-прикладних досліджень визначити сутність і зміст конфліктних та неконфліктних адміністративних проваджень в Україні, виявити недоліки й прогалини їх законодавчого регулювання та сформулювати науково обґрунтовані положення, пропозиції і рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання:*

– запропонувати зміст поняття адміністративних проваджень в Україні та дослідити генезис їх виникнення, формування та еволюції;

– встановити існуючі в юридичній науці класифікації адміністративних проваджень та провести їх аналіз;

– дослідити суб’єкти та стадії адміністративних проваджень;

– розкрити зміст, види, особливості та правове регулювання конфліктних адміністративних проваджень;

– проаналізувати зміст неконфліктних адміністративних проваджень, їх види та особливості правового регулювання;

– здійснити аналіз правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах;

– запропонувати шляхи вдосконалення правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду і можливого його використання у вітчизняному адміністративному праві.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права в частині адміністративних проваджень.

Предметом дослідження є правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано певну сукупність методів наукового пізнання, за допомогою яких проаналізовано систему адміністративних проваджень в адміністративному процесі в Україні. Застосовано діалектичний, системно-структурний, логіко-семантичний, формально-логічний методи та метод компаративного аналізу. У дослідженні використовувалися також методи абстрагування та узагальнення.

За основу дослідження взято системно-структурний метод пізнання, оскільки останній уможливив зосередження уваги на структурі неконфліктних та конфліктних проваджень в адміністративному процесі.

Діалектичний метод пізнання дозволив розглянути адміністративні провадження в адміністративному процесі як соціально-правове явище в цілісності, простежити його розвиток та сформулювати напрями його оптимізації в майбутньому (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Логіко-семантичний метод використано при тлумаченні окремих положень нормативно-правових актів, які характеризують конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1). Формально-логічний метод наукового пізнання застосовано при формулюванні

визначень понять, побудові наукових класифікацій, обґрунтуванні висновків і пропозицій (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). Метод компаративного аналізу використано при проведення порівняння конфліктних та неконфліктних адміністративних проваджень в Україні та окремих зарубіжних країнах (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2).

Нормативною та емпіричною базою дисертації стали норми Конституції України, акти адміністративного законодавства України, окремі закони, підзаконні нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти зарубіжних країн, що визначають систему адміністративних проваджень.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень одночасно конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень після вступу в дію Закону України «Про адміністративну процедуру», теоретичних і практичних аспектів правового регулювання адміністративних проваджень, їх класифікації та аналізу. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових концептуальних наукових положень, висновків та рекомендацій. Основні з них такі:

вперше:

– сформульовано авторську дефініцію понять «конфліктні і неконфліктні адміністративні провадження», які виникають, розвиваються та припиняються на підставі реальних або потенційних юридичних фактів з приводу задоволення і захисту прав, свобод та інтересів осіб, у тому числі фізичних та юридичних, що узгоджується з конституційною моделлю судового захисту, закріпленою у статті 55 Конституції України. У юридичній доктрині існують різні підходи до тлумачення поняття «адміністративне провадження». Деякі автори розглядають його в вузькому (юрисдикційному) сенсі як порядок розгляду індивідуальних справ з метою прийняття адміністративного акта, тоді як інші ширше включають до змісту провадження також нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, ліцензійні та інші

неконфліктні процедури. Більшість сучасних дослідників погоджується з тим, що адміністративне провадження є нормативно врегульованою, послідовною діяльністю суб’єкта владних повноважень та учасників провадження, спрямованою на реалізацію завдань публічного адміністрування і на прийняття юридично значущих рішень - як індивідуальних (адміністративний акт), так і нормативного або організаційно-розпорядчого характеру. Таке широке розуміння дозволяє охопити як конфліктні (юрисдикційні), так і неконфліктні (неюрисдикційні) провадження в єдиній системі адміністративного процесу. Встановлено, що конфліктні провадження характеризуються наявністю спору (конфлікту) про право, законний інтерес або обов'язок і передбачають посилені процесуальні гарантії для учасників, зокрема право бути вислуханим, подавати докази, заявляти клопотання та оскаржувати рішення. Неконфліктні провадження, навпаки, спрямовані на реалізацію управлінських функцій без первинного правового спору між учасниками та мають сервісну орієнтацію органу публічної адміністрації на задоволення законних потреб осіб і здійснення його компетенції. У цьому дослідженні термін «процесуальні гарантії» вживається для позначення сукупності прав і механізмів участі особи у провадженні, тоді як «процедурні гарантії» охоплюють передусім нормативно встановлений порядок реалізації цих прав. У цьому контексті термін «процесуальні гарантії» є більш точним, оскільки він охоплює не лише нормативно встановлений порядок дій адміністративного органу, а й систему прав учасника провадження, спрямованих на реальне забезпечення його участі, захисту та ефективного оскарження. Саме такий підхід узгоджується з положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» та з практикою Верховного Суду, який розглядає принципи ЗАП як робочі стандарти судового контролю за рішеннями суб’єктів владних повноважень

– встановлено, що історичний генезис адміністративних проваджень на українських землях пройшов п'ять основних етапів: імперський,

ранньорадянський, пізньорадянський, період незалежності України та етап адаптації до права Європейського Союзу. Генезис засвідчує глибокі європейські корені адміністративних проваджень України і їх постійну еволюцію під впливом змін політичних режимів та правових систем;

– обґрунтовано, що дихотомічний поділ на конфліктні та неконфліктні провадження є домінуючим критерієм класифікації, бо критерій характеру правового спору найповніше відображає суть адміністративної діяльності органів публічної влади;

– встановлено, що адміністративні провадження забезпечують функціонування переважної більшості адміністративних правовідносин у суспільстві; при цьому переважають неконфліктні адміністративні провадження, а конфліктні провадження у більшості випадків сприяють правовому вихованню щодо дотримання встановлених норм і правил;

– детально обґрунтовано, що Закон України «Про адміністративну процедуру» від 2022 року є кульмінацією першого етапу удосконалення правового регулювання адміністративних проваджень на етапі євроінтеграції України, за яким мають слідувати роки практичної реалізації. Запропоновано, що вдосконалення повинно базуватися на осмисленому синтезі європейських правових підходів у сфері адміністративних проваджень з урахуванням національних традицій та поточних викликів держави;

– запропоновано конкретні зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, та сформульовано ряд рекомендації, а саме що доцільними є подальше уточнення статусу учасників провадження, розширення процесуальних гарантій потерпілого, удосконалення правил складання процесуальних документів, розвиток електронних процедур та узгодження національного законодавства з європейськими стандартами належного адміністрування.

удосконалено:

– класифікацію адміністративних проваджень через напрацювання системи додаткових критеріїв класифікації - предметних, суб'єктних,

стадійних, цифрових та критеріїв воєнного часу, які конкретизують базовий поділ. Наголошено, що класифікація за характером правового спору залишається домінуючою, хоча все більшого значення набувають процедурні, технологічні та критерії класифікації, зумовлені особливими правовими режимами й умовами здійснення адміністративних проваджень;

– обґрунтування причинно-наслідкового зв'язку між якістю правового регулювання неконфліктних адміністративних проваджень і зниженням рівня конфліктності в адміністративно-правових відносинах;

– систематизацію сукупності неконфліктних проваджень, які охоплюють широкий спектр дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, контрольних, наглядових, атестаційних та інших процедур, спрямованих на реалізацію законних інтересів фізичних і юридичних осіб або забезпечення публічного інтересу без первинного публічно-правового спору між учасниками. У сучасних умовах особливого значення набувають електронні неконфліктні провадження, які забезпечують повну цифрову взаємодію, швидкість прийняття рішень, зниження адміністративних витрат і підвищення доступності публічних послуг. Наголошено, що адміністративна процедура як загальний інститут адміністративного права набула характеру універсального правового механізму, що формує нормативно-організаційні засади становлення демократичної моделі публічного управління;

– упорядкування системи конфліктних проваджень, які в українському адміністративному праві охоплюють насамперед провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження та окремі провадження, пов'язані з адміністративним оскарженням. Їх правова природа зумовлена наявністю публічно-правового спору чи колізії протилежних інтересів, а також юридично значущого порушення обов'язку, що породжує потребу у владному вирішенні питання за наявності процесуальних гарантій захисту прав осіб. Наголошено, що конфліктні провадження у сфері адміністративних правопорушень й дисциплінарної відповідальності у воєнний час (які здійснюються насамперед НПУ, ДПСУ,

ТЦК) зазнали якісних змін – зросла інтенсивність, запроваджено електронні протоколи, посилилась вимога до процесуальної якості матеріалів.

дістали подальшого розвитку:

– визначення та розуміння дефініцій понять «суб'єкти адміністративного провадження», «учасники адміністративного провадження», «конфліктні провадження» та «неконфліктні провадження», назв стадій адміністративного провадження, а також особливості теоретичного і практичного значення їх застосування;

– концептуальні підходи до суб'єктного складу конфліктних та неконфліктних проваджень як чітко структурованого механізму з обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень, що діє в межах відповідної компетенції та концепція системи стадій (ініціювання, підготовку, розгляд по суті, прийняття рішення, його виконання, чи у разі необхідності оскарження та перегляд), яка забезпечує дотримання процесуальних гарантій та справедливість вирішення справи;

– теоретичні і прикладні аспекти розгляду адміністративних проваджень як основного механізму діяльності органів публічної влади;

– наукові погляди на те, що імплементація європейських стандартів публічного управління та принципу acquis ЄС є критичним елементом євроінтеграційної стратегії держави. Обґрунтовано на досвіді окремих країн (Хорватія, Чорногорія, Албанія), що євроінтеграція вимагає багаторічного комплексного проекту трансформації законодавства, інституцій, кадрів та адміністративної культури.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і прикладний інтерес та можуть бути використані в нормотворчій і правозастосовчій діяльності, зокрема під час підготовки змін і доповнень до чинного законодавства, а також у процесі його адаптації до правового стандарту Європейського Союзу на шляху переговорного процесу України про вступ у ЄС, завдяки виголошеному навесні 2022 року рішення ЄС щодо надання Україні статусу країни-

кандидата на вступ до ЄС. Матеріали дисертації можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні курсів «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративне право зарубіжних країн»; науково-дослідній та експертно-аналітичній роботі науково-дослідних установ, при підготовці науково-практичних експертних висновків, зауважень і пропозицій до законопроектів у сфері адміністративного процесу.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки і пропозиції були одержані дисертантом самостійно в результаті аналізу й безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних та нормативно-правових джерел. Під час граматичного та стилістичного редагування тексту автор використовував інструмент штучного інтелекту. Усі фрагменти, відкориговані за його допомогою, були додатково перевірені та відредаговані автором самостійно. Наукові положення, методологічні підходи та висновки дисертації є результатом власної роботи автора.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки і пропозиції, наведені в дослідженні, обговорювалися на засіданнях відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, де було виконано дисертацію, та оприлюднено на наукових конференціях, а саме: «Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку. Всеукраїнська науково-практична конференція» (м. Київ, 11 листопада 2021 року); «Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення: Міжнародна науково-практична конференція» (м. Київ, листопад 2022 р.); «Юридичні науки: проблеми та перспективи: міжнародна науково-практична конференція» (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 року); «Актуальні дослідження правової та історичної науки: Міжнародної наукова інтернет-конференція» (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща, 9-10 березня

2023 року); «Міжнародна наукова конференція з права «Актуальні питання сучасної юриспруденції» (м. Ченстохова, Республіка Польща, 5–6 квітня 2023 року); «Євроінтеграційні процеси в Україні: історичні, культурні, політико-правові та психологічні аспекти : Міжнародна науково-практичної конференція» (м. Київ, 12–13 квітня 2023 року); «Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: Всеукраїнська науково-практична конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України» (м. Київ, 18 травня 2023 року); «Проблеми цивільного права та процесу: науково-практична конференція, присвячена 98-й річниці від дня народження Олександра Анатолійовича Пушкіна» (м. Вінниця, 19 травня 2023 року); «Захищаючи державу - захищаємо право». До Дня захисників і захисниць України, світлій пам'яті захисника України, наукового співробітника Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України Олександра Анатолійовича Поліводського» (Київ, 11 жовтня 2023 року); «Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану : Міжнародна науково-практична конференція» (Хмельницький, 23 листопада 2023 року); «Молодь: наука та інновації: XI Міжнародна науково-технічна конференція студентів, аспірантів та молодих вчених» (м. Дніпро, 22–24 листопада 2023 року); «Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: II Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки» (м. Київ, 17 травня 2024 р.); «Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України. Всеукраїнська науково-практична конференція, приурочена до 28-ої річниці прийняття Конституції України» (м. Київ, 25 червня 2024 року); «IX міжнародна науково-практична конференція «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти» (м. Дніпро, 14 березня 2025 року); «Науково-практичний круглий стіл. Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції» (м. Київ, 03 квітня 2025 року).

Дисертаційне дослідження розглянуто у комітеті Верховної Ради України з питань правової політики комісією у складі заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, голови підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства, Калаура І.Р., голови підкомітету з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, Стефанчука М.О., та керівника секретаріату Комітету, Колісника І.В. (Додаток В).

Публікації. Основні результати дослідження висвітлено у 21 наукових публікаціях, що розкривають основний зміст дисертації, з яких: 5 статей у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у зарубіжному виданні, а також 15 тез доповідей на наукових конференціях. Також зазначено 5 опублікованих праць, які додатково відображають наукові результати.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 272 сторінки, з них основного тексту - 238 сторінок, додатки - 14 сторінок. Список використаних джерел налічує 218 найменувань.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

1.1. Поняття та генезис адміністративних проваджень

Генезис адміністративних проваджень в українській правовій науці тривалий час не був предметом системного дослідження. У значній частині попередніх наукових праць і навчальної літератури адміністративні провадження ототожнювали переважно з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, тобто з процедурою застосування адміністративних стягнень до осіб, які вчинили правопорушення.

Розуміння сутності адміністративних проваджень як специфічного правового феномену вимагає глибокого теоретико-методологічного аналізу, що охоплює етимологічний, семантичний та доктринальний рівні дослідження. Термін "провадження" походить від дієслова "проваджувати", що у правовій сфері означає здійснення упорядкованої низки дій у логічній послідовності з метою досягнення конкретного правового результату. У сучасному правознавстві категорія "провадження" розглядається як порядок реалізації публічно-владних повноважень, що містить упорядковану послідовність дій суб'єкта владних повноважень.

Семантичний аналіз поняття "адміністративне провадження" свідчить про те, що воно виступає процесуальною формою реалізації адміністративно-правових норм і водночас є самостійним інститутом адміністративного законодавства. У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці питання співвідношення понять "адміністративний процес" та "адміністративне провадження" залишається дискусійним, що зумовлює необхідність з'ясування їхньої сутнісної відмінності.

За одним із підходів у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, адміністративний процес розглядається як система всіх адміністративних проваджень, тобто як упорядкована сукупність процесуальних дій різного

типу та змісту. Натомість адміністративне провадження виступає окремим елементом, структурною одиницею адміністративного процесу, призначеною для розгляду певної категорії адміністративних справ. Як справедливо зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративний процес є "врегульованою адміністративно-процесуальними нормами діяльністю уповноважених органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм відповідних галузей права у ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ" [2]. Інша позиція в доктрині розглядає процес як юрисдикційну діяльність, а не як сукупність усіх проваджень. Таким чином, процес і провадження співвідносяться як ціле і часткове, де провадження є первинним елементом структури адміністративного процесу.

О.В. Кузьменко, як автор низки фундаментальних праць, підтримує подібну до В.Б. Авер'янова позицію, зосереджуючись на тому, що провадження - це діяльність, спрямована на вирішення індивідуально визначених справ. Кузьменко стверджує, що «...адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб’єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально визначених справ...» [96, 97]. В роботах Кузьменко О.В. акцент робиться на індивідуальному характері справи та реалізації матеріальних норм права.

В.К. Колпаков у своїх роботах визначає адміністративне провадження як "нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій з вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета" [85]. Це визначення підкреслює процесуально-діяльнісну природу провадження та його орієнтацію на вирішення конкретної індивідуальної справи.

За визначенням Галунька В.М. та колективу авторів «адміністративне провадження - це спеціальний порядок, урегульований нормами адміністративного процесуального права, здійснення процесуальних дій,

спрямованих на вирішення індивідуальної адміністративної справи компетентним органом або посадовою особою» [12].

За визначенням Остапенка О.І., Коваліва М.В. «адміністративне провадження – це регламентована процедура адміністративно-правових дій органу влади, спрямована на розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, що виникають у сфері публічного управління» [9].

Більш розширене трактування пропонує В.П. Тимощук, який під адміністративним провадженням розуміє "сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акту" [160]. Цей підхід акцентує увагу на динамічному характері провадження як послідовності процесуальних дій, спрямованих на досягнення кінцевого результату у вигляді адміністративного акта.

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко обґрунтовують, що адміністративне провадження має розглядатися як "адміністративно-процесуальна діяльність компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення" [23]. Це визначення підкреслює суб'єктний склад провадження та обмеженість його меж конкретною справою.

О.Ф. Андрійко у своїх дослідженнях акцентує увагу на тому, що адміністративне провадження "являє собою регламентовану законодавством процедуру розгляду та вирішення певних категорій адміністративних справ, яка має свої специфічні риси, обумовлені характером справи та компетенцією суб'єкта розгляду" [20, 43, 45]. Цей підхід підкреслює диференційований характер адміністративних проваджень залежно від категорії справи.

В.М. Бевзенко наголошує на тому, що адміністративне провадження "є формою практичної реалізації адміністративно-процесуальних відносин, що виникають між уповноваженим органом та особою з приводу розгляду

конкретної індивідуальної справи" [25, 89, 106]. Таке визначення акцентує увагу на правовідносинному характері провадження.

В.П. Тимощук є одним із провідних дослідників в теоретичному обґрунтуванні запровадження в Україні Закону України «Про адміністративну процедуру» і послідовно виступає за вузьке розуміння процесу/провадження і найчастіше використовує термін «адміністративна процедура». Він зазначає: «під адміністративною процедурою розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору» [160, с.58]. У роботах Тимощука визначення сфокусоване на прийнятті адміністративного акта і лягло в основу законодавчого визначення, прийнятого у 2023 році.

Закон України «Про адміністративну процедуру» (набрав чинності з 15 грудня 2023 року) визначає адміністративну процедуру як «визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи» (п. 5 ч. 1 ст. 2) [63].

У юридичній доктрині існує кілька підходів до визначення адміністративного провадження. За одним із них, адміністративне провадження – це урегульована, послідовна діяльність, яка має на меті прийняття індивідуального акта або вирішення конкретної справи, тоді як інші підходи включають також нормотворчі та управлінські провадження. Більшість сучасних дослідників погоджується з тим, що адміністративне провадження – це урегульована, послідовна діяльність суб'єкта владних повноважень, яка має на меті прийняття адміністративного акта, вирішення індивідуально-конкретної справи або здійснення публічно-владних функцій. Таке широке розуміння охоплює як юрисдикційні, так і управлінські провадження.

Більшість дослідників акцентують увагу на процесуальному характері, послідовності дій і цілі ухвалення рішення щодо адміністративної справи.

В.В. Галунько наголошує на нормативній урегульованості процедури, О.І. Остапенко – на розгляді та рішенні індивідуальних справ у сфері публічного управління

Виходячи з викладеної доктринальної адміністративно-правової бази та правової практики, ми пропонуємо наступну авторську дефініцію. Адміністративне провадження — це нормативно врегульована, послідовна сукупність процесуальних дій суб'єктів владних повноважень та інших учасників провадження, спрямована на реалізацію завдань публічного адміністрування через розгляд і вирішення адміністративної справи, прийняття адміністративного акта, нормативного або іншого юридично значущого владного рішення. У цій дефініції робиться наголос на процедурно-діяльнісній природі провадження (послідовність процесуальних дій) та на його функціональному призначенні — досягненні конкретного правового результату, які можуть мати як індивідуально-конкретний, так і загально-регуляторний характер. Коли далі в тексті йдеться про вирішення індивідуальної адміністративної справи, термін «адміністративне провадження» використовується у спеціалізованому (вужчому) значенні; натомість у загальних теоретичних міркуваннях поняття трактується в широкому значенні, що охоплює весь спектр процедур адміністративного процесу. Зауважимо, що про два підходи вітчизняної адміністративно-правовій доктрині до розуміння адміністративного процесу - широкий (управлінський) та вузький (юрисдикційний) ми поговоримо у підрозділі 2.2.

Аналіз наведених дефініцій дозволяє виокремити низку наступних основних ознак адміністративного провадження.

1. Нормативна врегульованість - кожне провадження здійснюється на підставі та у порядку, визначеному законодавством, що забезпечує передбачуваність та прозорість процесуальних дій.
2. Цілеспрямованість - провадження орієнтоване на досягнення конкретного правового результату, як-от прийняття адміністративного акта, вирішення спору, застосування санкції тощо.

3. Документування - усі дії у межах провадження мають бути задокументовані у встановленій формі, що забезпечує можливість контролю та оскарження.

4. Стадійність - провадження складається з послідовних стадій, кожна з яких має свою специфічну мету та завдання (порушення справи, розгляд, прийняття рішення, виконання, оскарження).

5. Наявність визначеного об’єкта правового впливу - провадження завжди пов'язане з розглядом конкретної ситуації щодо певної особи чи групи осіб.

6. Спеціальна компетенція суб'єкта - провадження здійснюється органом або посадовою особою, які наділені відповідними повноваженнями.

7. Обов'язковість результату - провадження завершується прийняттям матеріального рішення (адміністративного акта), яке вирішує справу по суті і має обов'язковий характер для всіх учасників, або закриттям провадження без прийняття.

8. Гарантії прав учасників - у межах провадження особам забезпечуються процесуальні права на участь, надання доказів, оскарження тощо.

Варто зазначити, що процесуальне рішення - це проміжне рішення, яке рухає провадження, але не вирішує справу по суті (наприклад, про відкриття провадження, про зупинення, призначення експертизи). Натомість матеріальне рішення (адміністративний акт) - це фінальне рішення, яке вирішує справу по суті.

Структурні елементи адміністративного провадження включають: (1) суб'єктів провадження - адміністративний орган, що розглядає справу, та учасників провадження (адресата, заінтересованих осіб, їх представників); (2) стадії провадження - ініціювання, підготовка, розгляд, прийняття рішення, виконання, оскарження; (3) процедури - нормативно врегульований процесуальний порядок здійснення дій на кожній стадії; (4) правові результати - адміністративні акти (матеріальні рішення, що вирішують справу по суті) та процесуальні документи (проміжні акти, що фіксують хід провадження).

Важливим аспектом розуміння адміністративного провадження є з'ясування його місця в системі правових категорій. На відміну від матеріального адміністративного права, яке визначає права та обов'язки суб'єктів, адміністративне провадження встановлює порядок реалізації цих прав та обов'язків. Водночас адміністративне провадження відрізняється від судового процесу тим, що здійснюється органами публічної адміністрації, а не судовими органами. Якщо судовий процес базується на принципі змагальності сторін, то адміністративне провадження - на принципі офіційності, тобто діяльності органу за службовими обов'язками без необхідності ініціювання сторонами. Орган діє за службовими обов'язками, ініціює і веде провадження самостійно.

Таким чином, адміністративне провадження може бути визначене як нормативно врегульований порядок здійснення суб'єктом владних повноважень діяльності з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта (матеріального рішення, що вирішує справу по суті) та його виконанням. Це визначення відображає динамічний, цілеспрямований та формалізований характер провадження як специфічної форми реалізації адміністративно-правових норм.

Визначення поняття адміністративного провадження залишається дискусійним через наявність різних доктринальних підходів до його трактування. В.К. Колпаков аналізує зміст цього поняття у двох аспектах: з одного боку, як адміністративно-правовий інститут, що забезпечує врегулювання відносин відповідальності за правопорушення та гарантує вирішення справи, з іншого - як вид виконавчо-розпорядчої діяльності [85, с. 337–338].

Наступною позицією, яку варто розглянути, є думка І.О. Галагана, який розглядає адміністративне провадження як певну систему правових норм, що врегульовують порядок, форми та способи діяльності органів державної влади, посадових осіб, що їх представляють та представників громадськості щодо порушення та розгляду справ про адміністративні проступки, права

вжити справедливих заходів до винних осіб та їх реалізації [117, с. 125]. Наведене визначення адміністративного провадження загалом узгоджується із сучасними підходами української адміністративно-правової науки, представниками якої є В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. У їхніх працях адміністративне провадження розглядається як нормативно врегульована діяльність органів публічної влади та посадових осіб, які їх представляють спрямованих на вирішення адміністративних справ, зокрема питань притягнення до відповідальності або вжиття інших передбачених законом заходів.

Наприклад, у статті М.В. Джафарової зазначено: «Визначення сутності та змісту адміністративного провадження як системи врегульованих норм і дій органів державної влади щодо розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ, спрямованих на забезпечення виконання законодавчих приписів, захист прав та інтересів громадян чи юросіб» [55].

О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, С.Т. Гончарук, Л.В. Коваль, М.М. Тищенко віддають перевагу визначенню поняття адміністративного провадження як нормативно врегульованій системі дій органів публічної влади, їх посадових осіб чи інших суб'єктів, уповноважених на здійснення публічно-владних повноважень. Цей підхід має принциповий акцент на динаміці (діях), а не на статичному регулюванні. Проте він має обмеження: зосереджується переважно на юрисдикційних провадженнях (притягнення до відповідальності за правопорушення), тоді як сучасна доктрина та ЗАП включають також дозвільні, контрольні та інші види проваджень, де не йдеться про притягнення до відповідальності.Таким чином, цей підхід є частковим, а не загальним.

Ю.П. Битяк вважає, що «провадження у справах про адміністративні правопорушення є сукупністю послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), які відповідно до норм адміністративного законодавства реалізують заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови» [30, с. 507].

Далі він зазначає, що це є специфічна система дій, яка становить динамічну реалізацію нормативної моделі (процедури) і забезпечує реалізацію матеріальних норм адміністративного права. Таким чином, провадження - це діяльність, а процедура - нормативна модель цієї діяльності.

У сучасній вітчизняній доктрині адміністративного права при трактуванні поняття провадження в адміністративно-юрисдикційному процесі враховано здобутки правової науки та сформовано висновок, що це явище варто розглядати з двох точок зору: як адміністративно-правовий інститут і як частину, яка входить до механізму здійснення відповідного процесу. Обґрунтування такого підходу детально представлено у роботах В.К. Колпакова. Так, В.К. Колпаков у своїх наукових працях визначає провадження як «особливий вид адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм», а також підкреслює подвійний характер провадження - і як адміністративно-правового інституту, і як структурного елементу механізму адміністративного процесу: «Провадження - це якісно однорідна група процесуально-процедурних дій по владній реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об’єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання... Провадження по розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною “цеглиною” у фундаменті адміністративного процесу» [86, 117].

У роботі за загальною редакцією Д.І. Йосифовича «Адміністративний процес України» адміністративне провадження визначається як самостійний адміністративно-правовий інститут та складова організаційного механізму адміністративного процесу: «Адміністративне провадження - це послідовна діяльність публічної адміністрації, урегульована адміністративно-процесуальними нормами, по розгляду та вирішенню тих чи інших однорідних груп адміністративних справ» [89]. Ця доктринальна позиція

корелює з іншими українськими науковцями, які трактують провадження як автономний правовий інститут, водночас як ключовий елемент структурно-функціонального механізму національного адміністративного процесу.

Методологічне значення генезису полягає у виявленні закономірностей еволюції, визначенні ключових етапів трансформації та обґрунтуванні сучасних правових моделей. Як слушно зазначає В.К. Колпаков, генезис адміністративного права пов'язаний з трьома видами публічної діяльності: камеральною (фінансово-господарське управління ресурсами, формування у XVIII ст.), поліцейською (громадський порядок та безпека, XIX ст.) та судовою (обмеження розсуду адміністрації, кінець XIX ст.), що визначає структуру сучасних проваджень. Генезис адміністративного процесу та генезис адміністративних проваджень відрізняються за об'єктом, масштабом та хронологією розвитку в українській доктрині. У нашій роботі генезис проваджень слугує основою для авторського визначення класифікації проваджень конфліктні/неконфліктні, тоді як генезис процесу – контекстом.

Історичний розвиток адміністративних проваджень на українських землях є складним та багатовимірним процесом, що відбувався під впливом різних правових систем, політичних режимів та соціально-економічних умов. Аналіз цього розвитку дозволяє простежити еволюцію від примітивних форм адміністративно-управлінської діяльності до сучасної системи адміністративних проваджень, що відповідає європейським стандартам публічного управління. У цьому контексті доцільно виокремити чотири основні та факультативний п’ятий, запропонований нами, етапи генезису адміністративних проваджень.

Етап І: Початковий етап (XVIII ст. – 1917 р.) або імперський.

Формування передумов адміністративних проваджень на українських землях розпочалося значно раніше, ніж виникла сама наука адміністративного права. У період середньовіччя українські території перебували під впливом різних правових систем залежно від їх політичної приналежності. Західноукраїнські землі, що входили до складу Австро-

Угорської імперії, зазнали впливу австрійської та німецької адміністративно-правової традиції, тоді як Центральна та Східна Україна, що перебували у складі Російської імперії, розвивалися під впливом російського поліцейського права.

Як зазначається у сучасних дослідженнях, "становлення адміністративно-правових норм на українських землях у складі російської та Австрійської імперій відбувалося на основі камеральних наук та поліцейського права як передумови адміністративних проваджень" [2, с. 23]. Камералістика як комплексна наука про державне управління, що виникла в Австрії та Німеччині у XVII столітті, включала в себе питання управління господарством, фінансами, податками та іншими сферами державної діяльності. Саме в межах камералістики вперше були сформульовані правила здійснення управлінських дій, які можна вважати прообразом сучасних адміністративних проваджень.

У Західній Україні, що перебувала під владою Австро-Угорської імперії, функціонувала розвинена система адміністративних судів, яка розглядала скарги громадян на рішення та дії органів адміністрації (імперсько-королівських органів управління) [57, с.100; 142, с. 499]. Австрійське адміністративне право того часу вже передбачало певні процесуальні гарантії для громадян, право на оскарження адміністративних актів та обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення [149, с. 497]. Ця традиція справила значний вплив на розвиток адміністративно-правової думки в Україні [79, 104].

У російській імперії, навпаки, існувала розгалужена мережа установ для розгляду адміністративних справ, але спеціалізованих адміністративних судів не було створено. Як зазначається, "в російській імперії діяла превентивна система управління, за якої поліція мала широкі повноваження щодо контролю за громадянами та застосування засобів примусу без судового санкціонування". Таким чином, конфліктні провадження мали переважно каральний характер, тоді як неконфліктні провадження (дозвільні,

реєстраційні тощо) були слабо розвинені.

Важливою віхою у розвитку адміністративних проваджень на землях сучасної України стало прийняття Тимчасовим урядом після Лютневої революції, який діяв як виконавча влада перехідного періоду у столиці імперії, у 1917 році Закону про створення суду з розгляду адміністративних справ. Цей закон мав створити інституційну основу для розгляду скарг громадян на дії адміністрації та запровадити елементи адміністративної юстиції. Однак через зміну політичного режиму внаслідок Жовтневої революції цей закон не набрав чинності, і розвиток адміністративних проваджень пішов іншим шляхом.

Етап II: Ранньорадянський період (1917 – середина 1920-х рр.).

Жовтнева революція 1917 року призвела до кардинальної трансформації адміністративно-правової системи на українських землях. Радянська влада скасувала всі попередні адміністративні суди та органи, що розглядали адміністративні справи, проголосивши їх "буржуазними інститутами". Замість них була створена принципово нова модель адміністративного процесу, заснована на ідеї диктатури пролетаріату та класового підходу до права.

Як зазначають дослідники, "формування радянської моделі адміністративного процесу відбувалося в умовах відмови від попередніх правових традицій та обмеження розвитку адміністративної юстиції" [85]. Основний наголос робився на каральній функції адміністративного права, що призвело до домінування конфліктних проваджень, зокрема проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

У цей період починає формуватися адміністративно-деліктне провадження, яке стало основним видом конфліктного провадження в радянській правовій системі. Були прийняті перші радянські нормативні акти, що регулювали притягнення до адміністративної відповідальності за різні види правопорушень (зокрема, постанови ВЦВК та РНК УРСР 1918–1923 рр.) [167]. Водночас неконфліктні провадження залишалися недостатньо

розвиненими, оскільки радянська правова ідеологія не визнавала потреби у детальній правовій регламентації відносин між державою та громадянами.

Етап III: Пізньорадянський період (1920-ті – 1991 рр.).

Пізньорадянський період характеризується поступовою кодифікацією адміністративно-процесуального законодавства та формуванням науки адміністративного процесуального права. У цей час були прийняті численні нормативні акти, що регулювали окремі види адміністративних проваджень, зокрема у сфері дозвільної діяльності, реєстрації, контролю та нагляду.

Важливою віхою стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) у 1984 році, який вперше комплексно врегулював провадження у справах про адміністративні правопорушення. КУпАП встановив стадії провадження, права та обов'язки учасників, порядок розгляду справ та оскарження рішень. Цей кодифікований акт став основою для розвитку адміністративно-деліктного процесу в Україні і залишається чинним на тепер, зазнавши численних змін.

Водночас розвиток науки адміністративного права в цей період призвів до формування теоретичних концепцій адміністративного процесу та адміністративних проваджень. Радянські вчені-адміністративісти почали досліджувати питання класифікації проваджень, їх стадій, принципів та процесуальних гарантій. Проте обмеженість юрисдикційних механізмів захисту прав громадян та відсутність адміністративної юстиції залишалися суттєвими недоліками радянської моделі адміністративного процесу.

Етап IV: Період незалежності (1991 – дотепер).

Проголошення незалежності України у 1991 році створило передумови для кардинальної трансформації системи адміністративних проваджень. Прийняття Конституції України 1996 року закріпило право на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів влади (стаття 55) та визначило адміністративне судочинство як окремий рід судочинства (стаття 129^1), що стало правовою основою для розвитку адміністративного судочинства [92]. Водночас адміністративні провадження в органах публічної адміністрації

отримали подальшу регламентацію з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» у 2022 році.

Найважливішою подією цього періоду стало створення системи адміністративних судів та прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) у 2005 році. Як зазначає В.Б. Авер'янов, "КАСУ створив інституційну та процесуальну основу для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації та захисту прав громадян" [1, 2, 3]. Хоча адміністративне судочинство не є адміністративним провадженням у класичному розумінні, воно тісно пов'язане з ним, оскільки забезпечує судовий перегляд індивідуальних адміністративних актів та рішень суб’єктів публічної адміністрації, ухвалених у межах адміністративних проваджень.

Варто зазначити, що наведена періодизація стосується безпосередньо адміністративних проваджень, а не адміністративного права в цілому. Щодо адміністративного права України, в юридичній літературі дослідники традиційно виокремлюють шість етапів (а в працях О.І. Миколенка обґрунтовано сім етапів) його становлення. Переконані, що без ретельного аналізу цих загальних періодів неможливо об’єктивно виокремити чотири ключові етапи генезису безпосередньо адміністративних проваджень [107]. Адміністративні провадження, як процесуальна форма реалізації адміністративного права, мають свою специфіку, що зумовлює іншу періодизацію. Ця відмінність зумовлена тим, що адміністративне право і адміністративні провадження є різними категоріями: перше - матеріально-правова категорія (норми, принципи), друге - процесуально-правова категорія (діяльність, процедури). Власна періодизація грунтується на зміні процесуальної моделі проваджень (юридичні критерії: наявність/відсутність спору, вид адміністративного акта, стадії провадження), що зумовлює виділення чотирьох ключових етапів генезису адміністративних проваджень.

Проте, на думку автора, найбільш революційним кроком (за авторською оцінкою) у розвитку адміністративних проваджень в Україні і відповідно їх генезисі, який нами запропоновано виділити у Етап V («Період

адаптації законодавства до права ЄС»), стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) № 2073-IX від 17 лютого 2022 року, який набрав чинності 15 грудня 2023 року. Автор називає цей крок революційним, оскільки Закон вперше комплексно врегулював неконфліктні адміністративні провадження, встановивши єдині стандарти здійснення адміністративних процедур. Варто зазначити, що в офіційних українських документах використовується формула «адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (acquis communautaire / acquis ЄС)». Під цим розуміють цілеспрямований процес приведення норм національного права у відповідність із правом ЄС як ключову умову вступу держави-кандидата [66]. В.П. Тимощук підкреслює важливість цього закону: «Прийняття ЗАП – це, безумовно, великий крок для практики та науки адміністративного права. Водночас це і нові виклики перед вітчизняною юридичною наукою» [164, с. 384]. Він також наголошує: «Потрібно вітати ухвалення ЗАП у такі складні часи. Це практичне підтвердження цивілізаційного вибору України, нашої європейської інтеграції» [163, с. 34]. Таким чином, ЗАП запроваджує європейські стандарти належного адміністрування та забезпечує реальні процесуальні гарантії для громадян.

ЗАП встановив загальні правила адміністративної діяльності, включаючи принципи, стадії, права та обов'язки учасників, вимоги до адміністративних актів, процедури адміністративного оскарження тощо. Закон також запровадив низку новітніх механізмів, зокрема електронне здійснення процедур, автоматичне прийняття рішень, слухання у справі, комісії з розгляду скарг та інші інструменти, що підвищують ефективність та справедливість реалізації публічно-владних повноважень.

Окрім ЗАП, у сучасний період були прийняті численні спеціальні закони, що регулюють окремі види адміністративних проваджень, зокрема у сфері дозвільної діяльності, державної реєстрації, ліцензування, сертифікації тощо. Ці закони формують комплексну систему правового регулювання адміністративних проваджень в Україні.

Важливою тенденцією сучасного етапу є цифровізація адміністративних проваджень. У науковій літературі існує дискусія щодо правової природи електронних проваджень: одні дослідники (Ю.П. Битяк) вважають їх окремою формою реалізації адміністративних проваджень, інші (В.К. Колпаков, Л.В. Коваль) - окремим видом адміністративних проваджень, в той час як ЗАП розглядає електронне провадження як інструмент здійснення адміністративної процедури. Позиція перших полягає в тому, що електронне провадження є окремою формою реалізації адміністративних проваджень (поруч із паперовою формою), а не окремим видом, оскільки електронне провадження не змінює сутнісну природу провадження, а лише змінює форму взаємодії між учасниками та органом влади. Автор вважає, що електронні провадження слід розглядати як окремий вид адміністративних проваджень, оскільки вони мають унікальні ознаки: повна електронна взаємодія, автоматичне прийняття рішень, відсутність паперового документообігу. Це зумовлено наявністю нових процесуальних механізмів, яких немає в інших видах проваджень. Важливо, що запровадження електронних адміністративних послуг, створення єдиних державних реєстрів, використання електронних підписів та інших цифрових технологій суттєво підвищило доступність, швидкість та прозорість адміністративних проваджень.

Таким чином, історичний генезис адміністративних проваджень на українських землях пройшов п’ять основних етапів: від зародження передумов у камералістиці та поліцейському праві XVIII-XIX століть, через радянський період з його обмеженнями та деформаціями, до сучасного етапу, який ще триває, що характеризується запровадженням європейських стандартів публічного управління та всебічною правовою регламентацією як конфліктних, так і неконфліктних проваджень. Цей розвиток відображає загальну тенденцію демократизації публічного управління та зміцнення правових гарантій прав і свобод громадян.

Надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС у 2022 році та, у

зв’язку з цим, довгий шлях, який почався, щодо адаптації України до європейського правового простору, вимагає реформування правової системи України на основі принципів та стандартів країн ЄС (acquis communautaire / acquis ЄС) [66]. При цьому необхідно враховувати європейські та міжнародні стандарти, здійснюючи реформи адміністративного права та державного управління, а також позитивний практичний досвід іноземних держав у сфері адміністративного права [20]. На цьому шляху, Україна поступово вдосконалює своє законодавство, щоб наблизити його до стандартів ЄС. Так, 17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» (№3475), який має забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов’язками держави. 13 червня 2022 року Президент України підписав Закон, який набув чинності 15 грудня 2023 року [64]. Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» є новим етапом у взаємодії органів виконавчої влади України та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила дозволяють прискорити прийняття рішень та оптимізувати комунікацію особи з публічною адміністрацією. Процедура взаємодії стала уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, прозорою. Запровадження загальної адміністративної процедури наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, оскільки подібні закони діють у всіх країнах ЄС як невід’ємна частина «права на належне управління» [161]. З набранням чинності Закону «Про адміністративну процедуру» немає сумніву, що його положення мають поширюватися на всі види адміністративних послуг. Не можуть бути винятком і адміністративні послуги, які надаються через цифрові канали доступу, зокрема через спеціальні веб-портали та мобільні додатки. Незалежно від того, яким чином особа отримує адміністративну послугу, наприклад, реєструючи ФОП, через Інтернет, чи фізично звертаючись до державного реєстратора, їй мають бути гарантовані однакові стандарти процедури: доступність інформації, доступність, обґрунтування рішення, право на оскарження у разі відмови тощо. Отже,

застосування Закону «Про адміністративну процедуру» у сфері цифрових публічних (адміністративних) послуг має на меті гарантувати стандарти адміністративної процедури (проваджень) та дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб під час отримання ними цифрових публічних (адміністративних) послуг [113]. Іншими словами, кількість неконфліктних адміністративних проваджень в Україні поступово збільшуватиметься в міру їх оформлення через е-урядування. Це також з часом зменшить вплив людського фактору і, таким чином, знизить рівень корупції чи отримання вигоди особою, яка веде адміністративне провадження. Закон «Про адміністративну процедуру» також створив правові передумови для розвитку електронних механізмів подання скарг (е-скарга). Зокрема, скаргу можна подати в письмовій (електронній або паперовій) формі. Скаржник або його представник підписує електронну скаргу електронним підписом. Такий інструмент захисту прав учасників адміністративного процесу, як можливість подання «електронної скарги», наразі в Україні знаходиться на початковій стадії розвитку та запроваджений лише в окремих видах державних послуг [113]. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що адміністративне е-врядування в Україні дозволить у подальшому впорядкувати перехід неконфліктного адміністративного провадження, у разі незгоди учасника адміністративного процесу з провадженням, у конфліктне адміністративне провадження та вирішення справи в порядку адміністративного оскарження або в адміністративному судочинстві. Автор пропонує дослідникам провести комплексний огляд поточного стану та перспективних напрямків удосконалення електронного публічного адміністрування (здійснення адміністративної діяльності в електронній формі) в Україні, та необхідності наближення до стандартів ЄС із збереженням національних особливостей.

Аналіз нещодавніх законодавчих змін, таких як Закон «Про адміністративну процедуру», демонструє прагнення України привести свою правову систему у відповідність зі стандартами ЄС, водночас враховуючи

унікальні виклики та потенціал, що виникає внаслідок прискореної цифровізації, яка зумовлена стратегією цифрової трансформації [136]. Дослідження електронного публічного адміністрування та його впливу на адміністративні провадження є своєчасним та актуальним. Оскільки Україна переходить до більш цифрової системи публічного управління, необхідно забезпечити послідовне застосування процедурних стандартів у традиційних і цифрових методах надання послуг. Така увага до електронного публічного адміністрування не лише відображає світові тенденції у сфері публічного управління та публічної адміністрації, але й підкреслює проактивний підхід України до модернізації адміністративних проваджень відповідно до найкращих практик ЄС.

Отже, прийняття в Україні Закону «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року, має на меті збалансувати інтереси громадян із обов'язками держави та наближає Україну до стандартів ЄС у сфері адміністративних процедур (проваджень). Варто зазначити, що адміністративна процедура - це нормативна модель провадження, а адміністративне провадження - це діяльність, що здійснюється за цією моделлю. Ми виступаємо за впровадження передового міжнародного досвіду в українське адміністративне право. Йдеться про розширення кола проваджень про адміністративні правопорушення на юридичних осіб та адаптацію інституту адміністративної відповідальності до сучасних вимог.

Таким чином, проведене у підрозділі вище дослідження генезису та історичних передумов виникнення й розвитку адміністративних проваджень у системі права України, з деталізацією їхнього зв'язку з адміністративним правом, засвідчує їх глибокі Європейські корені, що сягають періоду камералістики XVII-XVIII століть та формування поліцейського права як предтечі сучасного адміністративного права. Автором виокремлено п'ять етапів генезису адміністративних проваджень; вони охоплюють шлях від адміністративно-управлінських практик Австро-Угорської та російської імперій, через радянську кодифікацію й формування адміністративно-

деліктного провадження, до періоду незалежності України та сучасного етапу європейської інтеграції. Радянський період відзначився розвитком адміністративно-процесуальної доктрини і кодифікацією проваджень, кульмінацією якої стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року, який визначив процесуальні засади проваджень у справах про адміністративні правопорушення і став важливою передумовою еволюції української моделі адміністративних проваджень. Період незалежності України ознаменувався створенням системи адміністративного судочинства, розбудовою як конфліктних, так і неконфліктних проваджень і, зрештою, прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», який уніфікував неконфліктні адміністративні провадження та наблизив їх до Європейських стандартів. Запровадження механізмів адміністративного е-урядування в Україні та цифровізація адміністративних послуг відкривають перспективи для подальшого вдосконалення системи адміністративних проваджень відповідно до найкращих практик ЄС. Історичний аналіз підтверджує, що сучасна система адміністративних проваджень України являє собою синтез національних правових традицій, радянського досвіду кодифікації та європейських стандартів належного управління, що забезпечує її ефективне функціонування в умовах демократичної правової держави.

1.2. Класифікація, суб’єкти та стадії адміністративних проваджень

В українській адміністративно-правовій доктрині питання класифікації адміністративних проваджень є предметом наукових дискусій та різних концептуальних підходів. Розмаїття критеріїв класифікації обумовлено багатоаспектністю і поліфункціональністю адміністративної діяльності суб’єктів публічної адміністрації, що зумовлює потребу у створенні комплексної системи типізації адміністративних проваджень.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці найбільш усталеною та теоретично обґрунтованою є класифікація адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні. Цей дихотомічний поділ базується на наявності

або відсутності спору (конфлікту) між учасниками провадження як основного критерію розмежування. Теоретичне обґрунтування такого поділу пов'язане з принципово різними цілями, завданнями та процесуальними механізмами реалізації двох типів проваджень.

Неконфліктні адміністративні провадження характеризуються відсутністю спору про право між учасниками провадження. Як зазначає В.Б. Авер'янов, до неконфліктних (позитивних, неюрисдикційних) проваджень відносяться ті, що "вирішують справи, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних та інших органів без елементу конфлікту між учасниками [2, с. 487]. Основною ознакою таких проваджень є те, що особа звертається до органу публічної адміністрації не зі скаргою на порушення своїх прав, а із заявою про реалізацію певного суб'єктивного права або законного інтересу.

До основних ознак неконфліктних проваджень належать: відсутність спору про право між учасниками провадження; ініціатива розпочинання провадження належить зацікавленій особі, яка подає заяву або звернення; дозвільний або сервісний характер провадження – орган публічної адміністрації надає особі певне благо (дозвіл, ліцензію, реєстрацію тощо); співпраця між органом та особою, спрямована на задоволення законного інтересу особи; правонаділяючий характер рішення – воно створює, змінює або припиняє права та обов'язки особи.

О.В. Кузьменко та В.К. Колпаков виокремлюють такі види неконфліктних проваджень: "нормотворче провадження, дозвільне провадження, реєстраційне провадження, контрольне провадження, атестаційне провадження, провадження за заявами громадян" [85, с. 392]. Кожен із цих видів має свою специфіку, обумовлену предметом провадження.

Частина українських науковців адміністративно-правової доктрини (зокрема Л.Є. Кисіль, В.П. Тимощук) послідовно розмежовує адміністративні провадження як правозастосовчу діяльність щодо індивідуальних справ та

адміністративну нормотворчість як окремий різновид правотворчої діяльності органів публічної адміністрації. Такий підхід є методологічно виваженим, оскільки акцентує на відмінності між застосуванням норм та їх створенням. Водночас у межах авторського розуміння адміністративних проваджень як нормативно врегульованих послідовностей процесуальних дій суб'єкта публічної адміністрації, що завершуються прийняттям юридично значущого рішення, обґрунтовується доцільність розгляду нормотворчих процесів як особливого виду неконфліктних адміністративних проваджень. Адміністративна нормотворчість має чітку стадійну структуру, врегульовану нормами права (ініціювання, підготовка проекту, погодження, обговорення, ухвалення, оприлюднення), охоплює визначене коло учасників та завершується прийняттям нормативного адміністративного акта. Це дозволяє кваліфікувати її як специфічне провадження з переважно неконфліктним характером, результат якого може бути предметом подальших конфліктних юрисдикційних проваджень (оскарження нормативного акта в адміністративному чи судовому порядку).

На думку автора, нормотворчі адміністративні провадження доцільно розглядати як автономний різновид неконфліктних адміністративних проваджень, що має власну предметну сферу (прийняття нормативних адміністративних актів), стадійну побудову та специфічне коло учасників. Вони не спрямовані на вирішення індивідуального публічно-правового спору чи застосування адміністративних стягнень, а забезпечують формування нормативної основи для подальшої реалізації прав і обов'язків у інших видах проваджень. Нормативний адміністративний акт, як результат такого провадження, має функціональний зв'язок із конфліктними адміністративними провадженнями, оскільки може стати предметом адміністративного та судового контролю. У такий спосіб нормотворчі провадження, залишаючись переважно неконфліктними за своєю природою, інтегруються в загальну систему адміністративних проваджень через механізми контролю й захисту прав у конфліктних юрисдикційних

провадженнях. У цьому контексті нормотворчі адміністративні провадження виконують подвійну роль: з одного боку, забезпечують організаційно-правове оформлення публічної політики, з іншого — створюють юридичні передумови для виникнення та вирішення публічно-правових спорів у межах конфліктних адміністративних проваджень.

Відтак у роботі розрізняються «адміністративна процедура» як нормативна модель діяльності та «адміністративне провадження» як її конкретна реалізація у справі, при цьому нормотворчі адміністративні провадження розглядаються як самостійна група неконфліктних проваджень, наслідки яких безпосередньо проектуються на сферу конфліктних проваджень через механізми адміністративного та судового контролю.

Конфліктні адміністративні провадження, на відміну від неконфліктних, характеризуються наявністю спору між учасниками провадження щодо прав, обов'язків або законних інтересів. В.Б. Авер'янов визначає конфліктні провадження як такі, що "пов'язані із застосуванням засобів адміністративного примусу, розглядом скарг та вирішенням спорів у сфері публічного управління" [4, с. 498].

Основними ознаками конфліктних проваджень є: наявність спору між учасниками провадження про право, обов'язок або законний інтерес; елементи змагальності – кожна сторона має право обстоювати свою позицію та спростовувати доводи протилежної сторони; обов'язкове прийняття рішення, яке вирішує спір на користь однієї із сторін; правоохоронна функція – провадження спрямоване на захист порушених прав або притягнення до відповідальності за правопорушення; можливість застосування заходів примусу для забезпечення виконання рішення.

Зазначимо, що в адміністративних провадженнях в Україні поняття «суб'єкти» є ширшим і загальним, тоді як «сторони» є його вужчою, конкретною частиною. Головні відмінності між цими юридичними термінами: суб'єкти - це абсолютно всі учасники, які мають права та

обов'язки у провадженні; сторони - це лише ключові учасники, між якими виникає конфлікт або щодо яких приймається рішення. Кожна сторона є суб'єктом, але не кожен суб'єкт є стороною. Сторони завжди мають особистий юридичний інтерес у результаті справи. Свідок чи перекладач (які є суб'єктами) такого інтересу не мають. Сторони безпосередньо отримують вигоду або обмеження від фінального акта. Інші суб'єкти лише допомагають органу встановити істину. Таким чином, сторони адміністративного провадження це конкретні учасники з протилежними або індивідуальними інтересами щодо предмету справи.

О.В. Кузьменко та В.К. Колпаков виокремлюють такі види конфліктних проваджень: "провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян, виконавче провадження" [85, с. 398].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш поширеним видом конфліктного провадження. Воно регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення і передбачає розгляд справ про вчинення адміністративних проступків та застосування адміністративних стягнень. Особливістю цього провадження є його квазісудовий характер – хоча воно здійснюється не судами, а адміністративними органами, воно передбачає низку процесуальних гарантій для особи, щодо якої порушено справу. Нижче ми більш детально розглянемо дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян та виконавче провадження як види конфліктних проваджень.

Важливим аспектом розуміння дихотомічного поділу адміністративних проваджень є з'ясування співвідношення конфліктних проваджень із судовим адміністративним процесом та неконфліктних проваджень із адміністративною процедурою. На нашу думку, адміністративна процедура за своєю природою є неконфліктним провадженням, спрямованим на реалізацію прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Концепцію адміністративної процедури як неконфліктного провадження

послідовно прослідковується і розкривається в посібнику «Закон "Про адміністративну процедуру": Зміст, значення та практика застосування» [161]. Водночас конфліктні провадження, особливо провадження у справах про адміністративні правопорушення, мають багато спільного з судовим процесом, зокрема щодо процесуальних гарантій та принципів розгляду справ.

Ваажаємо за доцільне обґрунтувати саме термін «процесуальні гарантії», а не підміняти його «процедурними», бо Закон України «Про адміністративну процедуру» прямо закріплює процедуру як порядок розгляду і вирішення адміністративної справи, але водночас надає учасникам саме процесуальні права й механізми їх реалізації; крім того, Верховний Суд у публічних матеріалах підкреслює, що цей Закон наповнює критерій судової перевірки реальним змістом і робить процедуру окремим предметом контролю. Саме тому в нашій роботі коректніше писати про процесуальні гарантії як про ширшу категорію, що охоплює право бути вислуханим, право подавати докази, право на участь, право на доступ до матеріалів, право на ефективний захист і оскарження. Додамо, що процедурні гарантії є складником процесуальних гарантій, але не вичерпують їхнього змісту. У цьому дослідженні термін «процесуальні гарантії» вживається для позначення сукупності прав і механізмів участі особи у провадженні, тоді як «процедурні гарантії» охоплюють передусім нормативно встановлений порядок реалізації цих прав; таким чином, процесуальні гарантії є змістовно ширшою категорією, що відповідає гарантійній природі Закону України «Про адміністративну процедуру». Наша авторська логіка в роботі така: «Процедурні» - це про нормативно встановлений порядок дій адміністративного органу; «Процесуальні» - це про участь особи та інших учасників у провадженні, їхні права, можливості впливу на хід справи, подання доказів, вислуховування, ознайомлення з матеріалами, оскарження.

Принагідно зазначимо, що відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного

судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. У цьому контексті особливого значення набуває категорія законного інтересу, оскільки адміністративне судочинство спрямоване не лише на поновлення порушених прав, а й на забезпечення та захист законних інтересів як самостійного об'єкта судового захисту. Саме тому адміністративні провадження слід розглядати як юридичний механізм, що забезпечує реалізацію не лише суб'єктивних прав, а й законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, зокрема в тих випадках, коли порушення або реальна загроза порушення таких інтересів зумовлені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

Вказаний підхід узгоджується з правовою позицією Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду, який у постанові від 16.09.2021 у справі № 2-а/514/10/17 акцентував, що законний інтерес може бути об'єктом судового захисту за умови його правового характеру, зв'язку з конкретним благом, визначеності, персоналізованості та порушення або реальної загрози порушення з боку суб'єкта владних повноважень. Отже, законний інтерес у сфері адміністративно-правових відносин слід розуміти не як абстрактне очікування, а як юридично значущу, персоніфіковану та охоронювану законом можливість особи претендувати на певне благо чи стан правомірної поведінки з боку публічної адміністрації.

Саме ця обставина зумовлює доцільність подальшого розкриття конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень крізь призму охорони прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративно-правових відносин. Якщо неконфліктні провадження спрямовані переважно на реалізацію управлінських функцій без первинного спору між учасниками, то конфліктні провадження виникають тоді, коли наявні протилежні юридичні позиції, спір про право, законний інтерес або обов'язок, що зумовлює потребу у посилених процесуальних гарантіях захисту, зокрема права бути вислуханим, подавати докази, заявляти

клопотання та оскаржувати рішення

Після прийняття Закону про адміністративну процедуру у 2022 році відбулася суттєва трансформація неконфліктних проваджень. ЗАП запровадив єдині стандарти здійснення адміністративних процедур, що підвищило їх прозорість, передбачуваність та ефективність. Водночас конфліктні провадження залишаються регульованими спеціальними законами (КУпАП), що створює певну фрагментарність правового регулювання.

Таким чином, дихотомічний поділ адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні відображає об'єктивну різницю у природі адміністративних справ та відповідає потребам ефективного правового регулювання відносин у сфері публічного управління. Цей поділ має не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки визначає застосовні процесуальні норми, права та обов'язки учасників провадження, а також механізми контролю та оскарження прийнятих рішень.

Поряд із дихотомічним поділом адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні, у вітчизняній адміністративно-правовій науці існують інші класифікації, що базуються на різних критеріях і дозволяють більш детально структурувати систему адміністративних проваджень. Ці класифікації мають не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки допомагають визначити застосовні процесуальні норми та механізми реалізації прав учасників проваджень.

Домінуючим у вітчизняній науці є функціональний критерій, згідно з яким Битяк Ю.П., Зуй В.В., Юнін О. виділяють конфліктні (юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні) адміністративні провадження [185, 31, с. 195]. До конфліктних проваджень, як зазначає Колпаков В.К., належать ті, що характеризуються наявністю спору між учасниками правовідносин, змагальністю сторін при розгляді справи, обов'язковою наявністю рішення у вигляді правового акта та специфічним колом суб'єктів, уповноважених розглядати відповідну категорію справ [84, с. 428].

На нашу думку, функціональність цього підходу полягає в тому, що він класифікує адміністративні провадження за роллю держави: або вона вирішує публічно-правовий спір (конфлікт), або організовує реалізацію прав без конфлікту.

За предметно-змістовним критерієм Тищенко М.М. пропонує класифікувати адміністративні провадження на три основні групи: провадження у сфері управління, провадження з адміністративного судочинства та адміністративно-деліктні провадження [166, с. 241]. Така тричленна система відображає основні напрямки реалізації адміністративно-владних повноважень органами публічної влади.

Класифікація за функціональними ознаками.

За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу виділяються чотири основні групи проваджень:

Провадження установчого характеру - включають процедури створення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності та інших організаційно-правових структур;

Провадження правотворчого характеру - охоплюють процедури опрацювання та прийняття нормативних актів, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин;

«Правоохоронні провадження - включають провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян та інші форми захисту прав і законних інтересів» [74, с. 190];

Правонаділяючі провадження - охоплюють реалізацію контрольно-наглядових повноважень та надання дозвільних послуг.

Класифікація за характером правовідносин.

Відповідно до характеру та мети адміністративних процесуальних відносин Тімашов В.П. та Форостяна С.В. розрізняють неконфліктні та конфліктні провадження, підкреслюючи, що мета окремих проваджень може полягати у встановленні істини або доведенні правомірності поведінки [168, 173]. На нашу думку, дана класифікація ґрунтується на функціональному

критерії та відображає основне призначення відповідних проваджень у системі публічного управління. Так, конфліктні адміністративні провадження характеризуються наявністю спору між сторонами та спрямованістю на вирішення правового конфлікту, тоді як неконфліктні провадження пов'язані з реалізацією управлінських функцій без наявності диспуту між учасниками правовідносин.

«До неконфліктних проваджень належать: дозвільне провадження; реєстраційне провадження; контрольне провадження; атестаційне провадження; нормотворче провадження; провадження за пропозиціями та заявами громадян» [96].

«До конфліктних проваджень відносяться: провадження у справах про адміністративні делікти; провадження в адміністративних справах про дисциплінарні проступки; провадження за розглядом скарг; виконавче провадження; адміністративно-позовне провадження» [96].

Альтернативний підхід представлено в праці Ільчишиної Н., яка пропонує класифікувати адміністративні провадження за формою (загальні та спрощені), за типом адміністративної справи, за складом суду та за стадіями адміністративної процедури [200, с. 40]. Така багаторівнева класифікація дозволяє врахувати процедурні особливості різних категорій справ та забезпечити більш детальну систематизацію адміністративних проваджень.

Класифікація за суб'єктами проваджень.

Декілька українських адміністративістів прямо або опосередковано використовують класифікацію адміністративних проваджень за суб’єктним критерієм (тобто з урахуванням того, хто здійснює провадження або хто є його учасниками), виділяючи загальні та особливі провадження (Бевзенко В.М., Бандурка О.М., Ковалів М.В., Смокович М.І.) [24, 26]. До загальних відносять провадження в органах адміністративної юрисдикції першої інстанції, прискорені провадження та провадження в органах другої інстанції. Особливі провадження стосуються специфічних суб'єктів -

господарюючих суб'єктів та здійснюються на підставі спеціальних нормативних актів.

Класифікація за стадійністю.

Важливим критерієм є стадійність адміністративних проваджень. За цією ознакою Колпаков В.К. виділяє: спрощені провадження - характеризуються скороченою процедурою розгляду справ та мінімальними формальними вимогами; звичайні провадження - передбачають повний цикл процедурних дій відповідно до загальних правил; ускладнені провадження - включають додаткові процедурні гарантії та розширений перелік учасників процесу [84, с. 432].

Така думка знайшла відображення у законодавстві і ЗАП за складністю виокремлює спрощені, звичайні та ускладнені провадження, що висловлено у авторській класифікації, бо у буквальному значенні там така класифікація не наведена. Спрощені провадження застосовуються у справах, що не потребують детального дослідження обставин і можуть бути вирішені в короткі строки (наприклад, видача довідок, надання інформації). Звичайні провадження є стандартною формою розгляду більшості адміністративних справ і передбачають дотримання всіх загальних стадій та процедур. Ускладнені провадження застосовуються у справах, що потребують особливої ретельності розгляду, залучення експертів, проведення слухань тощо (наприклад, у справах, що зачіпають інтереси багатьох осіб).

Галузева класифікація.

За галузевою ознакою вітчизняні дослідники виділяють численні специфічні види адміністративних проваджень: митні, податкові, земельні, екологічні, будівельні, антимонопольні провадження тощо. Митні, податкові, земельні, екологічні, будівельні й антимонопольні провадження є категоріями, що відносяться до окремих галузей права – як самостійних або комплексних, частіше всього із домінуючими адміністративними або публічно-правовими ознаками. Кожне з них характеризується особливостями правового регулювання та специфікою предмета відповідних правовідносин.

Наведемо приклад віднесення проваджень до галузей права:

Митні провадження - це категорія митного права, що вважається комплексною галуззю права, але з переважанням адміністративно-правових норм.

Податкові провадження - належать до податкового права, яке є частиною фінансового права, однак значною мірою їхні процедури також врегульовані адміністративним правом.

Земельні провадження - належать до земельного права, яке є окремою галуззю, що регулює відносини у сфері використання, володіння і розпорядження землею. У юридичній науці існує давня дискусія щодо самостійності земельного права. Проти виділення земельного права в абсолютно окрему, незалежну галузь виступають насамперед вчені з цивільного права. Їхня позиція полягає в тому, що земельні відносини за своєю юридичною природою є різновидом майнових відносин, тому земельне право - це не окрема галузь, а складова частина (підгалузь або інститут) цивільного права. У правовій доктрині існування окремої галузі доводиться наявністю трьох обов'язкових елементів: власного предмета, особливого методу та окремої кодифікації (законодавчої бази) і наша позиція що Земельне право повністю відповідає цим критеріям. Наріжним каменем є те, що Земля в Україні розглядається не просто як майно (як у цивільному праві), а як основне національне багатство, територіальний базис держави та незамінний засіб виробництва.

Екологічні провадження - становлять предмет екологічного права, що також визнається окремою, комплексною галуззю права, зорієнтованою на охорону навколишнього середовища, ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Будівельні провадження - визначаються у рамках публічного будівельного права, яке, за сучасною доктриною, розглядається як одна зі спеціальних галузей адміністративного права, іноді як комплексна галузь із взаємодією норм земельного, господарського, екологічного, фінансового

права.

Антимонопольні провадження - вказують на категорію конкурентного (антимонопольного) права, що охоплює спори щодо економічної конкуренції, зловживань монопольним становищем тощо, із процедурою, врегульованою публічним правом та контролем спеціальних державних органів.

Кожне з проваджень органічно пов'язане з відповідною галуззю чи комплексною підгалуззю права, де основою є, як правило, адміністративно-правове врегулювання, проте із значною часткою спеціалізованих норм конкретної галузі (митної, податкової, земельної, екологічної, будівельної чи конкурентної).

Інноваційні підходи до класифікації.

У контексті діджиталізації публічного управління з'являються нові критерії класифікації. Коломоєць Т.О. пропонує розрізняти:

Традиційні провадження - здійснюються в паперовому форматі з безпосередньою участю сторін;

Електронні провадження - реалізуються через інформаційно-телекомунікаційні системи;

Гібридні провадження - поєднують елементи традиційних та електронних процедур [83, с. 87].

Збройна агресія проти України зумовила появу нових критеріїв класифікації адміністративних проваджень. З'явилися спеціальні провадження воєнного часу, що характеризуються скороченими строками, спрощеними процедурами та розширеними повноваженнями органів публічної влади. До таких належать провадження щодо мобілізації, евакуації, забезпечення критичної інфраструктури тощо [14, с. 345].

Класифікація адміністративних проваджень як наукова категорія є важливим інструментом систематизації знань про адміністративно-правове регулювання публічно-управлінських відносин. У контексті європейської інтеграції України та адаптації національної правової системи до стандартів

Європейського Союзу питання порівняльного дослідження різних підходів до категоризації адміністративних проваджень набуває особливої актуальності. Разом з тим адміністративно-правові системи європейських країн демонструють різноманітні моделі класифікації адміністративних проваджень, що відображає як спільні тенденції, так і національні особливості правового регулювання.

У європейському правовому просторі спостерігаються різні підходи до класифікації адміністративних проваджень. Згідно з дослідженням Делла Кананея Г. та Парона Л., більшість держав-членів ЄС прийняли той чи інший тип кодифікації адміністративної процедури, проте структурні особливості відповідних актів суттєво відрізняються [195, с. 328].

Німецька модель, як зазначає Сіюцінський Р., базується на детальному кодифікованому регулюванні адміністративної процедури (VwVfG - це абревіатура німецького терміну «Verwaltungsverfahrensgesetz», що перекладається як «Закон про адміністративну процедуру»), яке передбачає чітку систематизацію різних типів адміністративних проваджень за критерієм їх правового значення та процедурних особливостей [214, с. 435]. Німецька доктрина розрізняє провадження з прийняття адміністративних актів, планувальні провадження та контрольно-наглядові провадження.

VwVfG став модельним законом для багатьох європейських країн при розробці власного законодавства про адміністративну процедуру, включаючи Австрію, Польщу, Естонію та частково - України при прийнятті Закону «Про адміністративну процедуру» 2022 року. Саме на цей закон посилається Сюцінський Р. [214], підкреслюючи детальність та системність німецького підходу до кодифікації адміністративних процедур.

Французька система, на відміну від німецької, не виокремлює самостійної адміністративно-деліктної процедури для адміністративних правопорушень, а врегульовує відповідні діяння у межах кодифікованого кримінального права. Code pénal класифікує правопорушення за ступенем суспільної небезпечності на crimes, délits і contraventions, що свідчить про

принципово іншу інституційну модель порівняно з українським підходом розмежування адміністративних та кримінально-правових проваджень [116].

Польська модель, згідно з аналізом у науковій літературі, класифікує адміністративні провадження на юрисдикційні та неюрисдикційні, причому до першої категорії належать загальні та спеціальні адміністративні провадження, а до другої - управлінські та сервісні провадження [193, с. 102]. Така класифікація певною мірою перегукується з українським підходом щодо поділу на конфліктні та неконфліктні провадження.

Важливим фактором уніфікації підходів до класифікації адміністративних проваджень у європейському правовому просторі є розробка модельних правил адміністративної процедури ЄС (ReNEUAL). Як підкреслюється у дослідженні Екес К., композитні адміністративні провадження в ЄС характеризуються участю як національного, так і наднаціонального рівнів управління, що потребує особливих підходів до їх класифікації [196, с. 4]. Такі провадження передбачають активну участь різних адміністрацій та регулюються різними процедурними правилами на різних стадіях.

Резолюція Європейського парламенту від 15 січня 2013 року щодо адміністративної процедури в ЄС закріплює загальний підхід до класифікації, згідно з яким загальний акт про адміністративну процедуру має містити універсальний набір принципів та окреслювати процедуру, що застосовується як мінімальні положення за відсутності спеціального законодавства [209].

Компаративний аналіз свідчить про існування кількох основних критеріїв класифікації адміністративних проваджень у різних правових системах:

Функціональний критерій - найбільш поширений в українській та польській доктринах, що передбачає поділ на конфліктні/юрисдикційні та неконфліктні/неюрисдикційні провадження.

Структурно-процедурний критерій - характерний для німецької

системи, де провадження класифікуються за типом адміністративного акта та процедурними особливостями його прийняття.

Суб'єктний критерій - застосовується в композитних провадженнях ЄС, де класифікація здійснюється за рівнем участі національних та наднаціональних органів.

Предметний критерій - використовується в американській моделі (APA), де провадження розрізняються за типом нормотворчості (formal, informal, hybrid rulemaking) [193, с. 98].

В контексті євроінтеграції важливе значення має аналіз особливостей української класифікації.

Прийняття в Україні Закону "Про адміністративну процедуру" створило нову правову основу для систематизації адміністративних проваджень [15]. Як зазначає В.П. Тимощук, цей закон значною мірою базується на німецькій доктрині адміністративних актів та процедур, що наближає українські стандарти управління до європейських [217, с. 1054]. Водночас українська модель зберігає певні особливості, зокрема регулювання в рамках одного закону як адміністративних (досудових) оскаржень, так і виконання адміністративного акта.

Важливою особливістю української класифікації є інституціональне віднесення адміністративних проступків до сфери адміністративного права, тоді як у французькій та бельгійській правових системах деліктне реагування побудоване на інших нормативно-інституційних засадах: у Франції — через традиційну кримінально-правову градацію правопорушень на contraventions, délits і crimes і спирається на положення Code pénal, а в Бельгії — через поєднання адміністративних і кримінальних санкцій у межах спеціальних санкційних режимів, зокрема соціального кримінального права (Social Criminal Code / Соціальний кримінальний кодекс). Отже, французька та бельгійська моделі відрізняються від української не лише за структурою санкційного реагування, а й за інституційною логікою відмежування деліктних правопорушень.

На жаль, теперішній стан аналізу реалізації неконфліктних та конфліктних проваджень та вирішення адміністративних справ фізичних та юридичних осіб вирізняється невпорядкованістю й уривчастістю. Це також відноситься і до понять учасників таких адміністративних проваджень, адже одних й тих же учасників можуть називати по-різному. Таким чином, потреба уніфікованого підходу до термінологічного визначення учасників неконфліктних проваджень є значною проблемою у правозастосуванні.

Правовий статус суб'єктів провадження за скаргами громадян нині регламентується комплексом нормативних актів, серед яких ключову роль посідають Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР та Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року №2073-IX (набрав чинності 15 грудня 2023 року), які принципово змінили архітектуру системи захисту прав громадян. Стаття 12 Закону про звернення громадян вилучила розгляд скарг із сфери його дії, передавши регулювання цього питання новому Закону про адміністративну процедуру, що знаменує переорієнтацію з виключно судового захисту на двоступеневу модель адміністративно-правового захисту [139].

Адміністративне оскарження, врегульоване розділом VI Закону про адміністративну процедуру (статті 78–86). Чинне законодавство встановило двоступеневий механізм захисту, де адміністративне оскарження посідає місце первинного засобу правового захисту перед судовим розглядом. Особа має право оскаржити адміністративний акт, якщо вважає, що ним порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду є адміністративний орган вищого рівня, а при його відсутності – той самий орган, але за умови утворення комісії з розгляду скарг, до якої можуть входити представники громадськості.

Адміністративне провадження розпочинається з надходження скарги та має тривати не більше 30 днів із можливістю продовження на 15 днів. Подання скарги зупиняє виконання оскаржуваного акта, якщо скаржник подав таке клопотання. Посадова особа, що прийняла оскаржуваний акт, не

бере участі у його розгляді.

Результатом розгляду можуть бути скасування акта, його залишення без змін, видання нового акта або визнання дій органу протиправними. Акт скасовується за порушення матеріального права, істотні процесуальні недоліки або неправильне встановлення фактів. Брак обов'язкової мотивувальної частини спричиняє безумовне скасування.

Розгляд здійснюється з дотриманням принципів адміністративної процедури: верховенства права, обґрунтованості, безсторонності, офіційності та презумпції правомірності дій особи. За незгоди з рішенням адміністративного органу особа може звернутися до адміністративного суду, що здійснює судовий контроль за додержанням цих принципів. Таким чином, утворюється двоступенева система, де адміністративне оскарження служить оперативним вирішенням спорів, а судовий захист - остаточною гарантією справедливості.

Не менш важливим суб’єктом юрисдикційних адміністративно-деліктних проваджень у справах про адміністративні правопорушення є місцевий загальний суд, який здійснює розгляд справ та застосування адміністративних стягнень у межах наданої йому компетенції. Правовий статус місцевого загального суду визначено ст. 221 КУпАП. Специфіка правового статусу суду зумовлена, насамперед, його компетенцією. У юридичній доктрині під поширенням компетенції суду на всі склади адміністративних правопорушень незалежно від сфери розуміють можливість розгляду справ, що виникають у будь-якій галузі суспільних відносин, передбаченій КУпАП. До таких сфер належать: правопорушення щодо громадського порядку і безпеки (дрібне хуліганство, порушення правил зберігання, носіння або використання зброї); охорона праці та здоров’я населення (ухилення від медогляду, порушення санітарних правил); власність (пошкодження майна, протиправне заволодіння); охорона природи, використання природних ресурсів (браконьєрство, забруднення довкілля, порушення правил надрокористування); промисловість, будівництво,

енергетика (порушення техніки безпеки, правил на будівництві); сільське господарство (порушення ветеринарних чи карантинних норм); транспорт, дорожнє господарство, зв'язок (порушення ПДР, експлуатації транспорту); житлові права громадян, ЖКГ, благоустрій; торгівля, громадське харчування, сфери послуг, фінанси і підприємництво; стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація.

Отже, вислів «незалежно від сфери» слід розуміти як відсутність галузевих обмежень у здійсненні юрисдикції місцевим загальним судом щодо адміністративних проваджень. Це означає, що такий суд уповноважений здійснювати правосуддя стосовно адміністративних проваджень у практично всіх напрямках публічного життя, охоплених регулюванням Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Крім того, тільки суд уповноважений на застосування адміністративних стягнень, таких як: адміністративний арешт, виправні та громадські роботи, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація майна, штраф у підвищеному розмірі, а також розгляд усіх справ про адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми віком від 16 до 18 років і застосування щодо них передбачених ст. 24-1 КУпАП заходів впливу [81]. Суд як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження забезпечує розгляд і вирішення справ, які потребують особливої уваги. Суд у справах про адміністративні правопорушення створює можливості судового захисту особи у цій сфері та забезпечує контроль за діяльністю органів виконавчої влади [94].

Отже, чинна система суб'єктів конфліктних проваджень є складною та розгалуженою, що позначається на гнучкості механізму захисту прав і законних інтересів громадян у цілому. Вбачається доцільним реформувати систему конфліктних проваджень, передбачивши мінімальну кількість уповноважених органів із широкою компетенцією.

Дослідження класифікації адміністративних проваджень засвідчує складність та багатоаспектність цього правового явища, що обумовлює

потребу в розробці комплексної системи їх типізації. Домінуючим у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині є функціональний критерій поділу на конфліктні (юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні) провадження, який найповніше відображає суть адміністративної діяльності органів публічної влади. Водночас існування множини додаткових класифікаційних критеріїв - за предметно-змістовними ознаками, суб'єктним складом, стадійністю процедур, галузевою приналежністю - демонструє еволюцію наукових підходів та адаптацію до сучасних викликів публічного управління. Особливого значення набувають нові підходи до класифікації, зокрема поділ на традиційні, електронні та гібридні провадження у контексті діджиталізації, а також виділення спеціальних проваджень воєнного часу. Компаративний аналіз із європейськими моделями, зокрема німецькою, французькою та польською, засвідчує як спільні тенденції, так і національні особливості у підходах до систематизації адміністративних проваджень. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» започаткувало нову правову основу для уніфікації термінології та процедурних підходів, наблизивши українську модель до європейських стандартів. Аналіз суб'єктного складу учасників як неконфліктних, так і конфліктних проваджень виявив потребу у стандартизації понятійного апарату та чіткому розмежуванні функціональних ролей учасників адміністративного процесу. Перспективним напрямком подальших досліджень є розробка єдиної концепції класифікації адміністративних проваджень, яка б органічно поєднувала традиційні доктринальні підходи з новітніми викликами цифрової трансформації публічного управління та особливостями функціонування держави в умовах воєнного стану. На думку автора, «єдина концепція класифікації адміністративних проваджень» являє собою теоретичну модель систематизації адміністративних проваджень, яка інтегрує всі класифікаційні критерії (функціональні, предметні, суб'єктні тощо) в єдину логічну систему, враховуючи доктринальні традиції, цифровізацію та воєнний контекст для уніфікації наукового дискурсу та

практичного застосування.

Систематизація суб'єктів, сторін та стадій адміністративних проваджень становить фундаментальну методологічну основу для їх класифікації, оскільки визначає не лише процесуальну структуру, але й юридичну природу конкретного провадження. Суб'єктами адміністративних проваджень є адміністративні органи (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), які наділені повноваженнями на здійснення владних функцій, а також особи (громадяни, юридичні особи), що реалізують своє право на участь у провадженні. Важливо розрізняти статус сторін провадження: у неконфліктних провадженнях сторони відсутні, оскільки провадження здійснюється за заявою особи для задоволення її законних інтересів (ст. 36 Закону «Про адміністративну процедуру»), тоді як у конфліктних провадженнях формуються змагальні сторони - скаржник та суб'єкт оскарження, що забезпечує реалізацію принципу змагальності (ст. 78–85 ЗАП). Зазначене є оригінальним авторським формулюванням, створеним для нашого дисертаційного дослідження на основі синтезу доктрини (В.Б. Авер'янов, О.В. Кузьменко) та норм ЗАП (ст. 36, 78–85), що ми дослідимо нижче.

Характеристиці учасників адміністративних проваджень приділяли увагу багато науковців, серед яких: В.Б. Авер’янов, О.М. Бандурка, Е.Ф. Демський, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, С.М. Махіна, О.В. Пабат, В.Г. Перепелюк, Н.Г. Саліщева, І.І. Сіліч, В.П. Тимощук, Г.П. Тимченко, М.М. Тищенко, А.М. Школик та інші.

В адміністративному праві України питання з’ясування кола учасників неконфліктних проваджень та їх термінологічних понять й досі є однією з найменш досліджених тем, що вимагає подальшого системного й ґрунтовного дослідження.

У юридичній доктрині осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні, називають «суб’єктами адміністративного процесу» або «учасниками адміністративного процесу». Так, М.М. Тищенко, порівнюючи

ці два поняття, констатує, що «суб'єктами адміністративного процесу є учасники адміністративного процесу, котрі реалізують в ході адміністративно-процесуальної діяльності свій процесуальний статус, з метою захисту своїх прав і законних інтересів чи прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян та організацій, а також з метою сприяння здійсненню процесу, і «лідируючі суб'єкти» адміністративного процесу, що діють з метою ведення процесу, та здатні самі на державно-владній основі приймати рішення по справі» [165, с. 29]. Тобто, на думку М.М.Тищенка термін «суб'єкти адміністративного провадження» має бути єдиним поняттям, що включає в себе «учасників адміністративного провадження» та адміністративні органи (суб'єктів владних повноважень), як «лідируючих суб'єктів», що здійснюють адміністративне провадження та виносять рішення у справі.

О.В. Кузьменко, розглядаючи співвідношення понять ««суб'єкт провадження» та «учасник провадження», не погоджується з тим, що учасник провадження може бути частиною цілого поняття - суб'єкта провадження, та вважає, що суб'єкт провадження - це потенційний учасник відносин, а учасник провадження - це реальна їх сторона» [97, с. 176]. Е.Ф. Демський теж «зараховує до учасників адміністративних проваджень органи, які розглядають і вирішують адміністративні справи» [67, с. 80].

В.Д. Сорокін характеризує зазначене «коло суб'єктів адміністративного процесу: громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства (індивідуальні суб'єкти) та органи виконавчої влади, внутрішні підрозділи цих органів; виконавчі органи місцевого самоврядування; підприємства та установи різних форм власності; громадські об'єднання; державні та муніципальні службовці, правомочні вирішувати індивідуально-конкретні справи в сфері державного управління; інші передбачені законом органи державної влади» [116, с. 61].

Відповідно до позиції М.М. Тищенка «учасниками адміністративного процесу можуть бути громадяни, інші особи, колективи громадян та

організації в особі їхніх представників, наділені правами і обов'язками, які дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ, з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяння здійсненню адміністративного процесу» [165, с. 28].

Ми вважаємо, що зазначені М.М. Тищенком та В.Д. Сорокіним поняття учасників адміністративного процесу, логічніше узгоджуються з їх статутною ознакою та відображають їх правовий статус.

Позицію В.Д. Сорокіна щодо кола суб'єктів адміністративного процесу (громадяни, іноземці, особи без громадянства, органи виконавчої влади, їх підрозділи, виконавчі органи місцевого самоврядування, підприємства, громадські об'єднання, службовці, інші органи влади) поділяє значне коло українських науковців-адміністративістів. Серед учених, які аналогічно трактують класифікацію та склад суб'єктів адміністративного процесу, можна назвати:

- В.К. Колпаков, який виділяє наступні групи суб'єктів: громадяни; органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи; об'єднання громадян і їх органи; державні службовці, посадові особи; інші державні органи та їх посадовці. Громадяни та особи без громадянства розглядаються як основна група; органи виконавчої влади - як ключові суб'єкти, що мають владні повноваження.
- М.М. Тищенко, який визначає учасників процесу як громадян, інших осіб, організації (колективи громадян), які наділені відповідними правами й обов'язками для участі у розгляді справ з метою захисту власних чи представницьких інтересів.
- С.М. Махіна, яка пропонує подібну до Сорокіна трирівневу структуру класифікації суб'єктів адміністративних проваджень: суб'єкти з власними владними повноваженнями (органи управління, вищі посадові особи), підлеглі суб'єкти (фізичні, юридичні особи, що не мають повноважень), а також "змішані" суб'єкти (посадові особи,

службовці, структурні підрозділи органів влади) [105].

- Узгоджена класифікація суб'єктів (індивідуальні та колективні, з поділом на зазначені групи) закріплена у сучасних юридичних підручниках (зокрема за ред. Д.І. Йосифовича), а також у навчальних курсах і методичних лекціях профільних вітчизняних закладів вищої освіти [16].

Аналіз показує, що для термінологічного позначення учасників неконфліктних проваджень особливу увагу слід приділити процесуальній позиції, яку вони виконують в адміністративному провадженні. Саме через це концепція Е.Ф. Демського є найбільш обґрунтованою. За функціональним призначення він розмежував учасників адміністративних проваджень на такі групи: особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи; особи, які в адміністративному процесі захищають (відстоюють) особисті права та законні інтереси; особи, які представляють і захищають інтереси інших осіб; особи, які сприяють адміністративним провадженням [67, с. 80].

Як зазначає О.В. Сорочкін «першу групу учасників неконфліктних проваджень становлять так звані «суб'єкти, що відіграють провідну роль» - органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи, які розглядають і вирішують адміністративні справи» [153].

Закон України «Про звернення громадян» визначає наступних суб'єктів, на яких покладено розгляд звернень громадян, це, зокрема: «органи державної влади, органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; підприємства, установи, організації незалежно від форм власності; засоби масової інформації; їх посадові особи» [139].

Питання щодо здійснення адміністративного провадження об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями та засобами масової інформації потребує вирішення з урахуванням делегованої компетенції. Здійснення такими суб'єктами провадження можливе лише щодо окремих категорій адміністративних справ за наявності прямої законодавчої вказівки на передання їм відповідних повноважень. Отже, у

Законі України «Про звернення громадян» суб'єкти, яким передають обов'язок розгляду заяв, визначені у так званому «статутному», а не «процесуальному» розумінні [139].

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» для позначення органу, який розглядає і вирішує адміністративну справу, використовується термін «дозвільний орган» [61]. Відповідно до ст. 1 цього Закону дозвільний орган означає «органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені видавати документи дозвільного характеру» [61]. У Законі України «Про адміністративні послуги», для позначення органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги, вживається поняття «суб'єкт надання адміністративної послуги» [65, 153].

Варто погодитись з думкою В.П. Тимощука, який наголошує, що «для позначення органів, які розглядають і вирішують адміністративні справи у адміністративному провадженні, доцільно використовувати термін «адміністративний орган» з огляду на те, що він вирішує власне адміністративну справу, використовуючи саме адміністративну владу» [153, 160, с. 132].

Слід констатувати, що в законодавстві про адміністративні провадження або адміністративні процедури багатьох держав, зокрема Греції, Нідерландів, Естонії, Хорватії та Німеччини, використовується термін «адміністративний орган».

Перевагою функціонального підходу й ефективності вживання поняття «адміністративний орган» у значенні органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які розв'язують певну адміністративну справу в неконфліктному провадженні, є те, що останні мають право самостійно звертатись до інших адміністративних органів, скажімо, з приводу одержання якогось дозвільного документу, або ж наприклад,

надання їм в оренду приміщення. У цьому разі вони виступають не в ролі «адміністративних органів», а як «заявники» - у функціональному змісті, хоча й зостаються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у статутному сенсі.

Другу групу учасників неконфліктного провадження займають фізичні та юридичні особи, а також за деяких умов об'єднання громадян без статусу юридичної особи, які захищають в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси.

У законодавстві більшості європейських держав і США для позначення учасників адміністративного провадження використовується узагальнений термін «особа», який охоплює як фізичних, так і юридичних осіб [153]. Наприклад, у польському Кодексі адміністративного провадження застосовується термін «сторона», а в нідерландському Законі про загальне адміністративне право — «заінтересована сторона» [199, 201]. У Законі США до цього поняття віднесено фізичних осіб, партнерства, корпорації, асоціації, а також публічні чи приватні утворення, що не є агентствами [15].

В Україні закони, що встановлюють порядок здійснення адміністративного провадження, не містять стандартних процесуальних термінів для позначення фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження. Так, у Законі України «Про звернення громадян» переважно вживається термін «громадянин», однак у трьох нормах цього закону також використовується термін «заявник». До того ж ці норми стосуються не тільки «заяв», а усіх звернень тобто, і скарг, і пропозицій. У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» зустрічаємо термін «суб'єкт господарської діяльності». Водночас у Законі України «Про адміністративні послуги» вживається термін «суб'єкт звернення».

У науковій літературі деякі автори, на підставі зарубіжного досвіду, для позначення фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження, застосовують поняття «приватна особа» [15, с. 43].

У порівняльно-правовому вимірі В. П. Тимощук, виходячи із Закону Естонії про адміністративні провадження, диференціює приватних осіб у процедурному контексті на заявника, адресата, заінтересовану особу та скаржника, пов’язуючи кожну з цих категорій із відповідною процесуальною функцією [153, 160, с. 138]. Такий підхід свідчить про наявність у зарубіжних правопорядках розвиненої термінології, що дає змогу більш точно визначати процесуальний статус учасників адміністративного провадження залежно від характеру їхнього інтересу та способу включення до процедури. Приєднуючись до позиції В.П. Тимощука, варто наголосити, що ««заявником» в адміністративному провадженні може бути не лише приватна особа, а й орган державної влади чи місцевого самоврядування» [153]. Останні є юридичними особами публічного права, однак залежно від ролі, яку вони відіграють в адміністративному провадженні, їх процесуальний статус може варіювати. Такі категорії учасників, запропоновані В.П. Тимощуком, узгоджуються з принципами acquis ЄС у сфері адміністративних процедур (зокрема, Регламентом (ЄС) № 182/2011 та директивами про e-government), які Україна зобов'язана транспонувати як кандидат на членство. Це створює основу для гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами, де акцент робиться на чіткому розмежуванні процесуальних ролей для забезпечення прозорості та захисту прав, наприклад автор пропонує дивитися Угоду про асоціацію між Україною та ЄС (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014), де Розділ IV «Торгівля та пов'язані з торгівлею питання» містить положення про гармонізацію законодавства (глави 4–9), включаючи адміністративні процедури.

У контексті євроінтеграції України євроінтеграційний вимір набуває історичної глибини при аналізі правопорядку та історичного досвіду західноукраїнських земель, де європейські правові традиції формувалися під впливом сусідніх європейських держав, що забезпечує доктринальний місток до сучасних доктринальних підходів України. На західноукраїнських землях,

що були приєднані до території Другої Речі Посполитої, протягом 1928-1939 рр. діяло Розпорядження Президента Республіки Польща «Про адміністративне провадження» від 22 березня 1928 р., в якому були вказані такі учасники адміністративного провадження: «зацікавлена особа», «сторона», «представник», «свідок», «експерт» [153, 212]. Окремо слід дослідити як на західноукраїнських землях, які тимчасово входили складу Королівства Румунія та Республіки Чехословакія у 1919-1939 роки, застосовувалися вищезазначені терміни у адміністративному праві, яке діяло на цих українських землях під тимчасовою іноземною владою.

На нашу думку, для позначення фізичних та юридичних осіб, які подаючи заяви, активізують розгляд приватної адміністративної справи з ціллю здійснити власні права та законні інтереси доцільно вживати термін «заявник».

Нинішнє законодавство України майже не характеризує адміністративно-процесуальний статус фізичних та юридичних осіб, які не є ініціаторами заяви, але визнання адміністративного акту в якості підсумку дослідження справи може порушувати їх права та законні інтереси. Наприклад, видача дозвільного документу у галузі будівництва чи надання дозволу на заміщення житлового приміщення на нежитлове зі зміною плану можуть зачепити інтереси власників приміщень чи будівель, що знаходяться поряд.

Показовим є також Розпорядження Президента Республіки Польща «Про адміністративне провадження» від 22 березня 1928 року, у якому для позначення учасників провадження використовувалися терміни «сторона» та «заінтересована особа». Відповідно до статті 9 цього акта, до заінтересованих осіб належали суб'єкти, дії яких були спрямовані на ініціювання діяльності органу влади або на яких така діяльність поширювалася хоча б опосередковано; сторонами визнавалися особи, що брали участь у справі на підставі власної правової вимоги або охоронюваного законом інтересу [153, 212]. У цьому контексті наведена

польська модель має значення для уточнення власної авторської термінології, оскільки дозволяє розглядати конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження крізь призму різного процесуального становища осіб, залучених до справи.

Доцільно наголосити, що доктринальні підходи вчених, які прагнули утвердити статус «зацікавленої особи» як учасника адміністративного провадження на законодавчому рівні, були враховані з набуттям чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» 15 грудня 2023 року [160, с. 151] в якому в ст. 27, 28, 49 введений термін ««заінтересована особа». Окрім цього, згадки про заінтересованих осіб зустрічаються у статтях, що регулюють повідомлення про початок провадження (ст. 41), інформування про залучення (ст. 50), подання документів та право бути вислуханим (ст. 43, 44), а також оскарження прийнятих рішень. Верифікація законного інтересу «зацікавленої особи» є досить складною як з теоретичної, так і з практичної точки зору проблемою, яку мало досліджувати фахівці адміністративного права України. Актуальним питанням залишається і наукове пояснення етапу адміністративного провадження, на якому адміністративний орган має встановлювати (або визначати) існування законного інтересу у ймовірної “зацікавленої особи».

У неконфліктному провадженні можуть брати участь також особи, які представляють або захищають інтереси інших суб’єктів. Закон України «Про звернення громадян» гарантує громадянинові право користуватися допомогою адвоката або представника трудового колективу чи правозахисної організації під час розгляду заяви або скарги; у зв’язку з цим статус представника в адміністративному провадженні потребує нормативного закріплення. Аналогічний підхід простежується і в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де для позначення допоміжних учасників використано конструкцію «треті особи»: відповідно до статті 1 цього Закону, йдеться про “фізичних і юридичних осіб, зокрема адвокатів, аудиторів,

членів громадських організацій та інших осіб, які залучаються суб'єктами господарювання або органами державного нагляду (контролю) під час здійснення відповідних заходів" [140].

В.П. Тимощука зазначає, що термін «треті особи» застосовано у цьому Законі не зовсім коректно, адже, "зазвичай, цей термін використовується для позначення осіб, на права та законні інтереси яких може вплинути рішення у справі" [160, с. 102]. У цьому ж Законі «фактично йдеться про різні категорії «представників» та «спеціалістів»» на думку О.В. Сорочкіна [153].

Для результативного виконання адміністративного провадження суттєве значення мають особи, які сприяють розгляду приватної адміністративної справи без отримання власної вигоди. Йдеться про експертів та спеціалістів, які володіють спеціальними знаннями; свідків й понятих, які можуть підтверджувати деякі обставини і діяльність під час аналізу конкретної адміністративної справи. Окремою проблемою є недостатня нормативна визначеність адміністративно-процесуального статусу осіб, які сприяють встановленню обставин справи, однак не реалізують у ній власного матеріально-правового інтересу. Чинне законодавство України фрагментарно регулює участь свідків, понятих та експертів, не формуючи цілісної моделі їх процесуального становища. Так, показання свідків можуть використовуватися у справах про призначення пенсій «за відсутності документів, що підтверджують трудовий стаж» [133]; залучення понятих передбачено Митним кодексом «під час огляду товарів і транспортних засобів комерційного призначення за відсутності особи, яка їх переміщує» [108]; проведення експертиз закріплено Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [61]. Порівняльно-правовий аналіз засвідчує, що ще Розпорядження Президента Республіки Польща «Про адміністративне провадження» 1928 року містило самостійне нормативне врегулювання статусу свідків та експертів у межах розділу X «Докази» у статтях 57–67. [153, 212].

Під час реформування й адаптації адміністративного права України

до стандартів європейських держав слід спиратися на функціональний аспект при визначенні термінів, що характеризують учасників неконфліктних проваджень. Доцільно зафіксувати у вітчизняному законодавстві стандартизовані поняття для позначення учасників цього провадження. Якраз це дає перспективу окреслити учасників неконфліктних проваджень згідно з місцем, яке вони займають у провадженні, та допоможе утвердити для них зрозумілий адміністративно-процесуальний статус [153].

Суб'єкти конфліктних проваджень потребують систематичного дослідження. Це зумовлено не лише значною кількістю органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених повноваженнями щодо розгляду правових конфліктів, а й відсутністю комплексного доктринального аналізу уповноважених суб'єктів у межах конфліктних проваджень. Ми встановили доктринальну прогалину: відсутність синтетичного теоретичного осмислення кола суб'єктів владних повноважень у конфліктних справах, на противагу фрагментарним працям.

В юридичній літературі вже були зроблені спроби систематизації суб'єктів конфліктних проваджень, проте майже всі вони проводились за часів існування УРСР, а тому, відповідно, стосуються тогочасної командно-адміністративної системи управління.

Дослідження суб'єктів адміністративних проваджень в Україні проводили Л.С. Анохіна, А.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Н.В. Вітрук, С.Д. Дубенко, В.О. Тімашов, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко та інші. Враховуючи різноманіття суб'єктів конфліктних проваджень та їх наступне доповнення, варто провести їх повне обстеження, яке враховувало б наявні законодавчі зміни.

Аналіз системи суб'єктів конфліктних проваджень доцільно розпочати з розкриття правової природи терміну «система», що сприятиме повному формулюванню кола органів владних повноважень, яким довірено розбір й розв'язання суперечок в межах конфліктних проваджень. Як зауважує Л.С. Анохіна, в дослідженнях «суб'єкти конфліктних проваджень об'єднувалися в

систему без використання методу дедуктивного доказу такого висновку, способом простого констатування факту, або на основі застосування лише окремих груп зв'язків» [22, с. 45; 94, с. 77].

На думку С.О. Обрусної, система - це сукупність елементів, що складають єдине ціле й перебувають у взаємодії як між собою, так і з навколишнім середовищем [122, с. 37; 94, с. 78].

І.І. Осадченко визначає систему як сукупність взаємозалежних елементів, що функціонують як щось єдине, цілісне. Поняття системи охоплює різні сторони того чи того складного цілісного об'єкта: його побудову, склад, спосіб існування. Системний об'єкт характеризується властивостями цілісності, складності й організованості [125, с. 38].

Як зазначають Т.В. Шлапко та Ю.С. Галущенко, В.Г. Афанасьєв під системою розуміє «сукупність об'єктів, взаємодія яких обумовлює наявність нових інтегральних якостей, що не властиві частинам, компонентам, що її утворюють» [184, с. 184].

Таким чином, чисельність дефініцій системи є другорядною, оскільки поняття вказує на сукупність взаємопов'язаних елементів, що формують єдину цілісну структуру. Отже, виокремимо притаманні ознаки системи:

- є суцільною групою, що забезпечує функціонування її складових;
- передбачає взаємозалежність елементів між собою, при цьому ієрархічне розташування виключається;
- відсутність одного з елементів унеможливлює аналіз системи в цілому;
- єдина мета окремих елементів та системи загалом полягає у реалізації імперативних приписів у певній сфері правовідносин.

Зважаючи на це, система суб'єктів конфліктних проваджень становить цілісну категорію, функціонування якої забезпечується її елементами - суб'єктами. Юридична енциклопедія (ред. Ю.С. Шемшученка) визначає суб'єкт як учасника правовідносин як носія прав і обов'язків [186].

Розуміння суб'єкта в такому контексті є широко поширеним, а тому дискусії щодо його редагування відсутні.

В юриспруденції немає єдиного підходу до систематизації суб'єктів конфліктних проваджень. Труднощі виникають з класифікацією суб'єктів конфліктних проваджень, причиною виступає чисельність різних органів та адміністративних конфліктних проваджень.

Слід аналізувати суб'єктів конфліктних проваджень залежно від виду провадження, в якому вони беруть участь, тобто орієнтуючись на такі види адміністративних проваджень, як: адміністративно-деліктне провадження, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян, провадження адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства.

Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного провадження передбачено КУпАП. Згідно ст. 213 КУпАП «до владних суб'єктів адміністративно-деліктного провадження належать: адміністративні комісії при виконавчих комітетах рад; виконавчі комітети; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди, а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноваженими на те цим Кодексом» [81].

Правовий статус адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад регламентовано КУпАП (ст. 214-218). «Адміністративні комісії - колегіальні органи, що утворюються і діють при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад. Адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються в разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою. Адміністративні комісії мають право

розглядати справи про адміністративні правопорушення за наявності не менш як половини членів їхнього складу» [81].

«Посадові особи адміністративних комісій, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення, передбачені КУпАП, у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Переважно адміністративні комісії застосовують до правопорушників штрафи, однак є склади проступків, які передбачають інші види санкцій. Так, за порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99) або за порушення правил користування енергією чи газом (ст. 103-1) КУпАП закріпив можливість накладення адміністративними комісіями адміністративного стягнення у вигляді попередження» [81].

Законодавець у розмежуванні сфери діяльності адміністративних комісій поділяє їх на адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад та адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад. Щодо предмету відання адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад є більш ширшим. У ст. 218 КУпАП є чіткий перелік справ, що підлягають розглядові адміністративними комісіями.

Порівняно із правовим забезпеченням адміністративних комісій правове становище виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП) є менш контрольованим законодавцем. До того ж, функції адміністративних комісій та виконавчих комітетів щодо адміністративно-деліктного законодавства сходяться, але немає чіткого розподілу їхньої компетенції.

Водночас функціонування адміністративних комісій та виконавчих комітетів спричиняє дублювання їхніх повноважень, що негативно впливає на діяльність системи конфліктних проваджень. Передусім, такі ситуації викликають велике навантаження на органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічної адміністрації та обтяжують вчасне виконання ними своїх функцій. У разі дублювання повноважень виконавчий комітет

фактично делегує частину своїх юрисдикційних функцій адміністративним комісіям, що потребує чіткого нормативного врегулювання.

До того ж недоліком функціонування вищезазначених колегіальних органів є нестача професійних знань чи кваліфікації уповноважених осіб щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Щодо позитивної сторони, то колегіальність розгляду справи адміністративними комісіями та виконавчими комітетами формує основу для справедливого та прозорого прийняття рішення.

Потрібно уніфікувати повноваження таких органів і встановити чіткі критерії розмежування їх компетенції. Виходячи з принципу оптимізації функціонування системи суб'єктів конфліктних проваджень, доцільно взагалі вилучити право на розгляд правових конфліктів із повноважень виконавчих комітетів, що зменшить надмірне навантаження на систему та унеможливить дублювання функцій зазначених органів. Отже, пропонуємо, закріпити за адміністративними комісіями колегіальність розгляду справ про адміністративні правопорушення, і цим вилучити їх із компетенції виконавчих комітетів, стандартизувавши процедурні питання розгляду справ про адміністративні правопорушення, і, тим самим, закріпивши правову сутність адміністративних комісій та порядок організаційної діяльності.

Вважаємо обґрунтованими позиції науковців щодо оптимізації системи суб'єктів, уповноважених здійснювати конфліктні адміністративні провадження, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки та правопорядку. На нашу думку, такі структурні реформи доцільно спрямовувати на чітке розмежування компетенції між Національною поліцією України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною гвардією України та іншими правоохоронними органами у частині їх повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

У сучасній системі суб'єктів, уповноважених на розгляд справ про адміністративні правопорушення, провідну роль відіграє Національна

поліція України (Закон № 580-VIII від 02.07.2015), яка здійснює розгляд більшості категорій адміністративних справ відповідно до статей 218-255 КУпАП. Окремі повноваження у специфічних сферах належать Державній службі України з надзвичайних ситуацій (пожежна безпека, техногенна безпека), Національній гвардії України (публічна безпека під час масових заходів) та іншим спеціалізованим органам. Координацію їх діяльності в межах єдиної державної політики здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Важливо підкреслити, що після реформи правоохоронної системи 2015 року термін «органи внутрішніх справ» не використовується в офіційній правовій термінології, що відображає перехід від радянської моделі міліції до європейської моделі поліції як сервісно-орієнтованої інституції.

Зазначимо, що органи Національної поліції (ст. 222 КУпАП), маючи значну компетенцію у сфері провадження справ про адміністративні правопорушення, посідають чільне місце в системі суб'єктів конфліктних проваджень. Національна поліція уповноважена на розгляд справ про адміністративні правопорушення: «про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів» [81].

Поліцейські Національної поліції України наділені повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення у межах компетенції, визначеної статтями 222 та 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Обсяг повноважень конкретного поліцейського визначається його посадою, спеціальним званням та нормами КУпАП, які встановлюють предметну підвідомчість різних категорій адміністративних справ. Уповноваженими працівниками підрозділів Національної поліції «штраф може стягуватися на

місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв» [81].

Таке компетенційне розмежування створює організаційно-правові умови для оперативного реагування на адміністративні правопорушення та забезпечує невідворотність адміністративної відповідальності у відповідності до принципів законності, індивідуалізації та справедливості. Надання Національній поліції повноважень щодо розгляду значного масиву справ про адміністративні правопорушення (статті 218-255 КУпАП) зумовлено специфікою правопорушень у сфері публічної безпеки та громадського порядку, які потребують негайного виявлення, фіксації та оперативного процесуального реагування уповноваженими особами, що мають відповідну професійну підготовку та спеціальні повноваження. Реалізація цих функцій спрямована на забезпечення публічної безпеки і порядку, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, що відповідає статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» та принципам верховенства права.

Систематичного дослідження потребують спеціалізовані галузеві органи виконавчої влади, наділені повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності у відповідних сферах державного управління. До таких органів, зокрема, належать: Адміністрація Державної прикордонної служби України (статті 218-1, 202 КУпАП - порушення прикордонного режиму, правил перебування іноземців); Державна міграційна служба України (статті 203, 205 КУпАП - порушення правил реєстрації, міграційного обліку); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту (Укрзалізниця як суб'єкт владних повноважень у певних випадках); органи, що реалізують державну політику у сферах морського та річкового транспорту (порушення правил безпеки судноплавства); Державне агентство рибного господарства України (статті 85, 85-1 КУпАП - порушення правил рибальства та охорони водних

біоресурсів); Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (статті 42, 44, 45 КУпАП - санітарно-епідеміологічні правопорушення, порушення ветеринарно-санітарних правил); Державна аудиторська служба України та інші контрольно-ревізійні органи (статті 164-12, 164-14 КУпАП - бюджетні та фінансові правопорушення). Компетенція кожного з цих органів визначається відповідними статтями КУпАП та спеціальним законодавством, що регулює їх діяльність.

Так, наприклад, дослідивши компетенцію галузевих органів, слід констатувати, що спеціалізовані галузеві органи наділені як контрольно-наглядовими повноваженнями (проведення перевірок, доступ до об'єктів, залучення експертів), так і юрисдикційними повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у відповідних сферах. Така функціональна інтеграція теоретично забезпечує оперативність реагування на виявлені порушення.

Водночас множинність суб'єктів конфліктних проваджень створює проблему конкуруючої підвідомчості, коли одна категорія справ може розглядатися декількома органами. Це призводить до непослідовності правозастосовної практики, ризиків зловживань та ускладнення координації. Доцільним є запровадження чіткіших критеріїв розмежування компетенції через встановлення виключної підвідомчості для кожної категорії справ.

Л.С. Анохіна, досліджуючи систему суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, констатує, що дублювання компетенції здатне спричинити конкуруючу компетенцію, за якої уповноважені суб'єкти одночасно реагуватимуть на той самий факт правопорушення чи, навпаки, утримуватимуться від дій, сподіваючись на інших. Водночас дослідниця вважає подібні колізії компетенції малоймовірними та стверджує, що наявні зв'язки між суб'єктами здебільшого забезпечують оперативність реагування на правопорушення завдяки множинності уповноважених інстанцій [22, с. 53]. Не можемо повністю погодитися з цією оптимістичною оцінкою. Аналіз

практики застосування КУпАП засвідчує, що конкуруюча підвідомчість створює реальні проблеми: по-перше, різні органи застосовують неоднакові критерії кваліфікації однотипних правопорушень (наприклад, порушення санітарних норм може кваліфікуватися за статтями 42, 44 або 45 КУпАП залежно від органу); по-друге, відсутність єдиної методології призводить до суттєвої диференціації стягнень за аналогічні діяння (від попередження до максимального штрафу); по-третє, множинність органів ускладнює оскарження рішень та судовий контроль через різні практики процесуального оформлення. Вирішення цієї проблеми вбачається у двох напрямах: (1) законодавче встановлення виключної підвідомчості для кожної категорії справ через внесення змін до КУпАП з чітким визначенням, який саме орган уповноважений розглядати конкретний вид правопорушення; (2) розробка єдиних методичних рекомендацій щодо кваліфікації правопорушень та застосування стягнень, затверджених Кабінетом Міністрів України або уповноваженим координаційним органом (наприклад, Міністерством юстиції), що забезпечить уніфікацію правозастосовної практики за збереження галузевої спеціалізації органів.

Далі варто розглянути правовий статус осіб, які беруть участь в адміністративно-юрисдикційному конфліктному провадженні, оскільки регламентація їхніх повноважень та процесуальних прав є важливим структурним елементом процедури здійснення провадження. У вітчизняній доктрині існують термінологічні розбіжності щодо позначення осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні. Окремі автори пропонують термін «суб'єкти провадження» (М.В. Джафарова, О.М. Михайлов), проте у більшості праць та чинному законодавстві (КУпАП, Закон «Про адміністративну процедуру») застосовується термін «учасники провадження» [70, 111].

Ми в нашій роботі, обираємо найпоширенішу класифікацію, закріплену у КУпАП, яка передбачає поділ на дві групи: (1) органи, уповноважені розглядати справи (Розділ III КУпАП, статті 213-244), та (2)

учасники провадження (Глава 21 КУпАП, статті 268-271): особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий, захисник, свідок, експерт тощо. Ця класифікація є найбільш обґрунтованою, оскільки нормативно закріплена, чітко розмежовує суб'єкта владних повноважень, який розглядає справу, та приватних осіб, що беруть участь у провадженні, і узгоджується з Законом «Про адміністративну процедуру» [85, с. 345-346].

Проблемним аспектом функціонування системи адміністративно-деліктного провадження є недостатній рівень професійної підготовки окремих категорій посадових осіб. Аналіз судової практики засвідчує, що значна частина рішень про притягнення до відповідальності скасовується через процесуальні порушення, що свідчить про необхідність підвищення кваліфікації. Доцільним є нормативне визначення вимог до кваліфікації посадових осіб; встановлення чіткої предметної підвідомчості справ для уникнення дублювання; запровадження системи безперервної професійної освіти. Щодо реформування системи, то не можна категорично виключати структурні зміни. Оптимізація можлива через концентрацію повноважень у спеціалізованих органах, усунення дублювання та встановлення виключної підвідомчості. Критерієм ефективності має бути якість захисту прав осіб та єдність правозастосовної практики.

Необхідно покращувати механізм роботи цих суб'єктів за рахунок функціонального, міжгалузевого щодо спеціальних органів та галузевого принципів, який покликаний формувати внутрішню систему функціонування, зокрема, поліції [8, с. 65]. Дієва реалізація засад справедливості та законності можлива лише тоді, коли правовими гарантіями повноцінно буде наділено обидві сторони провадження: як винна особа, що притягується до адміністративної відповідальності, так і потерпілий, тобто особа, якій було завдано фізичної, моральної чи майнової шкоди. Це б вкотре підтвердило пріоритетність прав та свобод людини і громадянина та можливість їх відновлення, а також послугувала б своєрідним превентивним заходом для уникнення вчинення винного діяння під страхом

відповідальності.

Правовий статус потерпілого в адміністративно-деліктному провадженні визначено статтею 270 КУпАП, яка містить як визначення потерпілого ("особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду"), так і перелік його процесуальних прав: «знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися юридичною допомогою адвоката, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, оскаржувати постанову по справі» [81]. С. Тараненко обґрунтовано звертає увагу на недостатність процесуальних гарантій реалізації цього права [158]. Водночас аналіз практики застосування статті 270 КУпАП засвідчує недостатність процесуальних гарантій реалізації цих прав порівняно з гарантіями особи, яка притягається до відповідальності. Зокрема, проблемними є:

По-перше, відсутність у КУпАП обов'язку органу, що розглядає справу, роз'яснювати потерпілому його процесуальні права при прийнятті заяви або першому контакті (на відміну від статті 268 КУпАП, яка передбачає роз'яснення прав особі, що притягається до відповідальності).

По-друге, недостатня деталізація механізму ініціювання провадження за заявою потерпілого. Хоча стаття 247 КУпАП передбачає, що справи про адміністративні правопорушення порушуються "за письмовими заявами громадян", процедурні аспекти (строки розгляду заяви, підстави відмови, обов'язок повідомлення про результати) детально не врегульовано.

По-третє, відсутність у КУпАП норм про відшкодування шкоди потерпілому у межах адміністративно-деліктного провадження. Постанова про притягнення особи до адміністративної відповідальності встановлює лише факт правопорушення та накладає стягнення (штраф, попередження тощо), але не передбачає автоматичного відшкодування шкоди потерпілому. Для отримання відшкодування потерпілий має окремо звертатися до суду з цивільним позовом (або адміністративним позовом у відповідних випадках),

що створює додаткове процесуальне навантаження та затримує відновлення порушених прав. Це відрізняється від кримінального процесу, де інститут цивільного позову у кримінальній справі (статті 127-132 КПК України) дозволяє потерпілому одночасно з розглядом кримінального обвинувачення заявити вимогу про відшкодування шкоди, що розглядається і вирішується у тому ж вироку.

По-четверте, відсутність у КУпАП права потерпілого на безоплатну правову допомогу у випадках значної шкоди або складності справи, що створює бар'єр доступу до правосуддя для малозабезпечених категорій громадян.

На нашу думку, доцільним є вдосконалення правового статусу потерпілого шляхом внесення змін до КУпАП: доповнити статтю 270 частиною, яка встановлювала б обов'язок органу роз'яснювати потерпілому його процесуальні права при прийнятті заяви; деталізувати у статті 247 КУпАП процедуру ініціювання провадження за заявою потерпілого зі встановленням чітких строків розгляду заяви (наприклад, 3 доби), підстав відмови та обов'язку мотивованого повідомлення заявника; запровадити інститут стягнення шкоди у межах адміністративно-деліктного провадження за аналогією з цивільним позовом у кримінальному процесі - для справ з невеликими розмірами шкоди (наприклад, до 50 прожиткових мінімумів) надати потерпілому право заявити вимогу про відшкодування, яка розглядається одночасно з розглядом справи про правопорушення; встановити критерії надання безоплатної правової допомоги потерпілому у певних категоріях справ (наприклад, якщо шкода перевищує 100 прожиткових мінімумів або справа характеризується особливою складністю).

Правовий статус свідка в адміністративно-деліктному конфліктному провадженні визначено статтею 269 КУпАП, яка встановлює, що свідок зобов'язаний з'явитися за викликом органу (посадової особи), у провадженні якого знаходиться справа, і дати правдиві показання. Також, чинне законодавство передбачає систему адміністративної відповідальності за

порушення процесуальних обов'язків свідка: стаття 183 - за відмову від давання показань (з урахуванням ст. 63 Конституції про право не свідчити проти себе та близьких); стаття 183-1 - за неправдиві показання; стаття 185-3 - за неявку до суду; стаття 185-4 - за неявку до несудових органів (поліція, галузеві органи).

Проблемами є недостатня ефективність механізму забезпечення явки (складність доведення "злісності"), невизначеність поняття "поважні причини", відсутність механізму примусового приводу [40 с.90, 177]. Тому, на нашу думку, доцільним є конкретизація поважних причин; запровадження примусового приводу у виняткових випадках; обов'язок завчасного повідомлення про виклик.

Таким чином, в нашій, авторській класифікації суб'єкти адміністративного провадження - це повний перелік усіх осіб та органів, задіяних у процесі, які поділяються на три групи:

- Адміністративний орган - той, хто розглядає справу (наприклад, міністерство, податкова, міська рада).
- Учасники провадження - адресат рішення (заявник/скаржник) та заінтересовані особи.
- Особи, які сприяють розгляду - свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі.

Аналіз стадій адміністративних проваджень має фундаментальне значення для їх класифікації та систематизації, оскільки саме послідовність процесуальних етапів відображає юридичну природу провадження, його мету та рівень процесуальних гарантій для учасників. Вивчення стадій дозволяє не лише реконструювати динаміку адміністративно-правових відносин, але й обґрунтувати авторське бачення поділу проваджень на конфліктні та неконфліктні, де критерієм слугує наявність або відсутність спору (конфлікту) про право чи законний інтерес між учасниками провадження та, відповідно, необхідність розширеного захисту прав сторін через процедуру заслуховування та оскарження. Закон України «Про адміністративну

процедуру» передбачає послідовність стадій провадження: ініціювання адміністративного провадження (статті 36–45), початок адміністративного провадження й підготовка справи до вирішення (статті 46–51), дослідження обставин справи (статті 52–59), розгляд справи та прийняття рішення (статті 60–77), а також виконання адміністративного акта (статті 92–100). Кількісний та якісний склад стадій диференційований залежно від типу провадження.

У неконфліктних провадженнях (дозвільні, реєстраційні) переважають спрощені стадії - подання заяви, перевірка документів за формальними критеріями, видача адміністративного акта - без стадії заслуховування сторін, що забезпечує оперативність задоволення законних інтересів заявника. Такі провадження характеризуються відсутністю спору між учасниками та сервісною функцією адміністративного органу.

Навпаки, конфліктні провадження (за скаргами, щодо притягнення до відповідальності, позбавлення прав) передбачають розширені стадії з обов'язковим заслуховуванням позицій сторін (стаття 66 ЗАП "Право бути вислуханим", статті 67-68 про слухання у справі), дослідженням доказів та можливістю оскарження (статті 78–85 ЗАП). Важливо підкреслити, що у таких несудових провадженнях не діє принцип змагальності у його класичному судовому розумінні (стаття 129 Конституції України). Натомість застосовується принцип офіційності (стаття 9 ЗАП "Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі"), згідно з яким адміністративний орган самостійно та всебічно з'ясовує всі обставини справи, активно збирає докази та не покладається виключно на докази, подані сторонами. Заслуховування сторін у конфліктних провадженнях є елементом справедливої процедури (right to be heard за статтею 6 Європейської конвенції з прав людини) та забезпечує юрисдикційний характер розгляду, але не тотожне змагальності судового процесу [90]. Такий підхід до стадійного аналізу дозволяє не лише класифікувати провадження за процесуальною динамікою та наявністю/відсутністю конфлікту, але й розробити диференційовані правові режими забезпечення їх ефективності, що становить методологічну основу

подальшого дослідження. У науковій літературі послідовність процесуальних дій у провадженні традиційно називають стадіями [85, с. 346], які являють собою відносно відокремлені етапи провадження, що мають власні процесуальні цілі, коло учасників та завершуються проміжними або остаточними процесуальними діями. Деякі автори використовували застарілий термін "процедури" [73, с. 132]. Ми наполягаємо, що доцільно чітко розрізняти, що в контексті Закону "Про адміністративну процедуру" адміністративна процедура є нормативною моделлю (встановленим законом порядком розгляду та вирішення справи), а адміністративне провадження — діяльністю адміністративного органу та учасників з реалізації цієї моделі у конкретній справі. Саме тому для позначення внутрішніх етапів провадження коректно використовувати термін "стадії", а не "процедури", залишаючи "процедуру" для позначення загального нормативного порядку..

Діяльність Національної поліції з розгляду справ про адміністративні правопорушення також здійснюється стадійно. Так, І.В. Потапенко визначає стадію провадження як самостійну частину з власною процесуальною метою, специфічними процесуальними діями та документальним оформленням [134, с. 54]. Стадія є відносно відокремленим етапом провадження, що завершується процесуальним рішенням.

Висловили твердження щодо поняття процесуальної стадії провадження й такі науковці як О.М. Бандурка та М.М. Тищенко. На їхню думку, вона полягає у певному окремому комплексі процесуальних дій учасників, є логічною та визначеною часовими межами, спрямована на вирішення справи та досягнення цілі, вирізняється своїм колом суб’єктів та є закріпленою у нормативно-правових актах [23, с. 177].

У національному законодавстві процесуальна форма провадження у справах про адміністративні правопорушення досі не відображає повною мірою всі його етапи, що випливають із доктринальних підходів. У вітчизняній науковій літературі (В.К. Колпаков, Ю.П. Битяк, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць) переважно виокремлюють чотири послідовні стадії такого

провадження.

1. Стадія порушення справи.

Перша стадія полягає у виявленні факту вчинення адміністративного правопорушення, з'ясуванні обставин його вчинення (час, місце, спосіб, наслідки), встановленні відомостей про особу правопорушника та фіксації цих даних шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення (стаття 256 КУпАП). Протокол є основним процесуальним документом цієї стадії. У науковій літературі назва цієї стадії варіюється: "порушення справи" (В.К. Колпаков), "возбудження провадження" (Ю.П. Битяк), "стадія адміністративного розслідування" (Д.М. Лук'янець), що відображає різні акценти на процесуальних діях цього етапу. Ми дотримуємося назви стадія «ініціювання» справи.

2. Стадія розгляду справи та прийняття рішення.

Друга стадія характеризується розглядом справи по суті уповноваженим органом (посадовою особою): дослідженням матеріалів справи, заслуховуванням пояснень особи, яка притягається до відповідальності, потерпілого, свідків (статті 279-280 КУпАП) та винесенням постанови про притягнення до адміністративної відповідальності або про закриття справи (стаття 283 КУпАП). Постанова є процесуальним результатом цієї стадії.

3. Стадія оскарження (перегляду) постанови.

Третя стадія (факультативна) виникає у разі оскарження постанови особою, щодо якої її винесено, потерпілим або прокурором до вищестоящого органу чи суду (статті 287-288 КУпАП), а також у разі перегляду постанови з ініціативи вищого органу у порядку контролю (стаття 292 КУпАП) [73, с. 160]. Завершується ця стадія винесенням ухвали про залишення постанови без змін, зміну постанови або скасування постанови (стаття 294 КУпАП). У доктрині назва цієї стадії також неоднозначна: "стадія оскарження" (В.К. Колпаков), "стадія перегляду постанови" (Т.О. Коломоєць), "факультативна стадія" (О.В. Кузьменко), що пояснюється необов'язковим характером цього

етапу. Ця стадія виконує подвійну функцію: забезпечує процесуальні гарантії права на захист особи, яка притягається до відповідальності, та одночасно здійснює дисциплінуючий вплив на органи первинного розгляду через можливість скасування або зміни необґрунтованих постанов.

4. Стадія виконання постанови.

Четверта (завершальна) стадія полягає у приведенні постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання відповідними органами (статті 299-328 КУпАП). Ця стадія починається з моменту набрання постановою законної сили (після закінчення строку оскарження або винесення ухвали за результатами оскарження) і завершується фактичним виконанням стягнення або закінченням строку давності виконання (один рік за статтею 103 КУпАП).

Таким чином, стадійна структура адміністративно-деліктного провадження забезпечує послідовність процесуальних дій від виявлення правопорушення до виконання стягнення. Розбіжності у науковій літературі стосуються переважно назв першої (порушення справи / возбудження провадження / адміністративне розслідування) та третьої стадій (оскарження / перегляд / факультативна стадія), що відображає різні погляди на процесуальну сутність цих етапів, але не змінює їх змістовного наповнення.

У доктрині існують два підходи до назви першої стадії: "адміністративне розслідування" (Д.М. Лук'янець, В.К. Колпаков) та "порушення справи" (Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць) [10, 51, 147, 170]. Термін "розслідування" запозичений з кримінального процесу та не використовується у КУпАП, що свідчить проти його застосування. Натомість термін "порушення справи" нормативно закріплено у Главі 22 КУпАП [6, с. 156].

КУпАП передбачає двоетапну структуру: попереднє з'ясування обставин (стаття 255) - виявлення правопорушення, встановлення особи; порушення справи (стаття 247, 256) - складання протоколу. Доцільною назвою є "Стадія порушення справи та попереднього з'ясування обставин",

що відображає обидва етапи та узгоджується з термінологією КУпАП.

Щодо змісту другої стадії у науковій літературі існує консенсус. Ця стадія включає розгляд справи про адміністративне правопорушення (дослідження матеріалів справи, заслуховування пояснень сторін, дослідження доказів згідно зі статтею 280 КУпАП) та винесення постанови уповноваженим органом (посадовою особою) про накладення стягнення або закриття справи (статті 283-284 КУпАП). У доктрині використовується як повна назва "Розгляд справи та прийняття рішення", так і спрощена - "Розгляд справи". По суті, друга стадія - розгляд справи та прийняття рішення - є центральною, оскільки на ній з'ясовуються обставини, оцінюються докази та приймається рішення. На нашу думку проблемними питаннями цієї стадії є: відсутність диференціації строків залежно від складності; формальна відповідальність за порушення строків; та недостатня визначеність підстав відкладення. Вбачали би за доцільне для другої стадії рекомендувати запровадити диференційовані строки (3/15/30 днів), встановити дисциплінарну відповідальність посадових осіб, та конкретизувати підстави відкладення.

До назви факультативної третьої стадії провадження є також декілька підходів у назві - "Оскарження і перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення" (така назва найповніше відображає її зміст) або, у скороченому варіанті, "Перегляд постанови" чи "Оскарження постанови", бо, як зазначає суддя шостого апеляційного адміністративного суду України Є.О. Сорочко, інколи такі дії виконуються в комплексі [154]. Законодавець використовує назву "Оскарження і перегляд постанов" (Глава 24 КУпАП), що охоплює обидва можливі шляхи ініціювання цієї стадії: оскарження за ініціативою сторін або перегляд з ініціативи вищого органу. Термін "опротестування" (протест прокурора) скасовано у 2014 році, тому не використовується у чинному законодавстві до назви цієї стадії та взагалі.

Щодо змісту та назви четвертої стадії у науковій літературі також існує

консенсус.

Важливу роль у діяльності Національної поліції відіграє виявлення та процесуальне оформлення адміністративних правопорушень. Специфіка цієї діяльності полягає у тому, що працівник поліції поєднує дві функції: виявлення правопорушень та складання процесуальних документів (статті 213-1, 222, 255 КУпАП). Ця подвійна роль створює специфічні процесуальні проблеми: дискреційність ініціювання провадження без зовнішнього контролю; обмеженість доказової бази у випадках відсутності свідків або технічної фіксації; відсутність процесуального оформлення відмови від порушення справи, що унеможливлює контроль за обґрунтованістю таких рішень.

Ключовим процесуальним документом першої стадії є протокол про адміністративне правопорушення (стаття 256 КУпАП), який фіксує час, місце, зміст правопорушення, відомості про особу правопорушника, показання свідків та потерпілих.

У науковій літературі дискусійним є питання про момент порушення справи. Окремі автори [4, с. 26] стверджують, що саме складання протоколу є початковим моментом порушення провадження. Однак ця позиція є спірною з огляду на наступні аргументи: по-перше, стаття 247 КУпАП передбачає альтернативні підстави порушення справи (постанова прокурора, постанова органу без протоколу); по-друге, попереднє з'ясування обставин (стаття 255 КУпАП) відбувається до складання протоколу, але вже є частиною провадження; по-третє, у випадках адміністративного затримання (стаття 261 КУпАП) провадження розпочинається до складання протоколу.

За процесуальною природою протокол про адміністративне правопорушення не є аналогом обвинувального висновку у кримінальному процесі, як помилково стверджують окремі автори [38, с. 127]. Ці документи мають протилежне процесуальне призначення: протокол складається на початку адміністративного провадження для фіксації факту правопорушення (стаття 256 КУпАП), тоді як обвинувальний висновок складається в кінці

досудового розслідування для підсумовування результатів та формулювання обвинувачення (статті 290-291 КПК України). Більш адекватним є порівняння адміністративного протоколу з протоколом огляду місця події або протоколом затримання у кримінальному процесі - документами, що також складаються на початковому етапі та фіксують первинні фактичні обставини.

Складанню протоколу передує попереднє з'ясування обставин справи (стаття 255 КУпАП), яке включає: опитування (а не "допит" - термін кримінального процесу) свідків та потерпілих, огляд місця вчинення правопорушення, витребування необхідних документів та матеріалів, а також процесуальні заходи забезпечення провадження - адміністративне затримання (стаття 261 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (стаття 264 КУпАП), вилучення речей і документів (стаття 265 КУпАП). Протокол фіксує результати цих дій та є процесуальним актом, що завершує першу стадію провадження.

Водночас протокол не є єдиною правовою основою для розгляду справи, як помилково стверджується у деяких джерелах. Стаття 251 КУпАП прямо передбачає можливість розгляду справ без складання протоколу у випадках, коли орган має право самостійно виносити постанову про притягнення до відповідальності (наприклад, справи про порушення ПДР, зафіксовані в автоматичному режимі згідно зі статтею 258 КУпАП). Крім того, стаття 247 КУпАП встановлює альтернативні підстави порушення справи: постанова прокурора, повідомлення громадян, постанова органу. Таким чином, протокол є основним, але не єдиним процесуальним документом, на підставі якого може здійснюватися провадження.

Якість складання протоколу безпосередньо впливає на подальший розгляд справи та прийняття обґрунтованого рішення. Під час складання протоколу ключове значення має повнота та достовірність відображення обставин вчинення правопорушення: точна фіксація часу, місця, способу вчинення, наслідків, відомостей про особу правопорушника. Від якості

протоколу залежить правильна кваліфікація діяння (визначення статті КУпАП, якою передбачена відповідальність) та індивідуалізація відповідальності - визначення виду і розміру стягнення з урахуванням характеру правопорушення, особи винного, пом'якшуючих і обтяжуючих обставин (стаття 33 КУпАП) [11, с. 148].

Ще одним доктринальним недоліком українського законодавства є те, що стаття 256 КУпАП передбачає зазначення у протоколі "відомостей про потерпілих і свідків, якщо вони є", що означає обов'язковість фіксації даних свідків за умови їх наявності на місці правопорушення, а не за розсудом посадової особи. У судовій практиці частина суддів ставить під сумнів протоколи, складені без свідків. Така практика не має правових підстав, оскільки: стаття 256 КУпАП не встановлює обов'язковості залучення свідків; відсутність свідків об'єктивно можлива і не є підставою визнання протоколу недійсним; протокол, складений уповноваженою особою, є офіційним доказом (стаття 251 КУпАП); відмова особи від підписання протоколу фіксується записом і не позбавляє протокол юридичної сили. Відсутність свідків може бути компенсована іншими доказами: технічною фіксацією (фото-, відеозапис), речовими доказами, документами. Повноваження складати протоколи надано посадовим особам уповноважених органів (статті 213-1, 222 КУпАП), які не є сторонами провадження, а виступають представниками органів публічної влади. Сторонами є особа, що притягається до відповідальності (стаття 268), та потерпілий (стаття 270).

Особливу роль відіграють матеріали та документи, які можуть додані до протоколу. Серед таких наведемо перелік наступних: певні акти, схеми, довідки, заяви тощо, право на складення яких також надано працівникам поліції. Науковці вказують на доцільність визначення у законодавстві терміну формулювання протоколу і передання за підзвітністю. М.Я. Маслєнніков звертає увагу на невиправдано великий строк вирішення деяких справ, зважаючи на те, що складність справи дозволяє прийняти рішення значно швидше. Він висуває пропозицію визначення чіткого строку

тривалістю у 10 днів із моменту отримання уповноваженим органом влади повідомлення чи інформації про проступок [117, с. 133].

Варто зауважити, що протокол складається не у всіх випадках вчинення незаконного діяння. У даному контексті йдеться про правопорушення, що завдали незначної шкоди особі, державі тощо. За такі проступки передбачається попередження або штраф на місці вчинення. Автори називають таке провадження спрощеним або пришвидшеним, адже рішення про складення протоколу у справі приймається посадовцем відразу [85, с. 52].

Такий спосіб відповідальності, як понесення штрафу на місці вчинення проступку є зручним для громадянина, оскільки так особа уникає тяганини по державних органах різних інстанцій, проте його застосування можливе лише в тому випадку, коли немає жодного конфлікту щодо вини особи у скоєнні правопорушення. Ще однією гарантією в інтересах громадянина є право на відмову понести стягнення закріплене у ст.258 КУпАП. У такому разі уповноваженим суб’єктом протокол складається обов’язково, що знову ж таки дає можливість громадянину довести свою невинуватість у суді. Нововведення, яке було б доречним у національному законодавстві, є фіксування чіткої суми штрафу, що убезпечило б осіб від корупції, зловживання посадовцями своїм службовим становищем та захистило б права і свободи громадян.

У науковій літературі обґрунтовується доцільність законодавчого закріплення у КУпАП обов'язку вести протокол розгляду справи не лише колегіальними органами (статті 214-218), але й посадовими особами, що розглядають справи одноособово (статті 213, 219-222) [38, с. 135]. Аргументом на користь цієї пропозиції є посилення процесуальних гарантій особи, яка притягається до відповідальності, та забезпечення контролю за дотриманням процедури розгляду. Водночас ця пропозиція має істотні недоліки, зокрема: ускладнення та затягування процедури розгляду, додаткове процесуальне навантаження на посадових осіб, що розглядають

значні обсяги справ. Крім того, чинне законодавство вже містить механізми контролю через деталізовані вимоги до змісту постанови (стаття 283 КУпАП), а для судового розгляду справ про адміністративні правопорушення застосовується стаття 197 КАСУ, яка передбачає обов'язковість протоколу судового засідання. За таких обставин доцільнішим видається вдосконалення вимог до змісту постанови з обов'язковим детальним викладенням досліджених доказів, заслуханих пояснень та підстав їх оцінки, що забезпечило б належний контроль без надмірного процесуального формалізму.

Аналіз вимог до змісту постанови у справі про адміністративне правопорушення засвідчує, що стаття 283 КУпАП встановлює обов'язок зазначати обставини, встановлені при розгляді справи, та мотиви прийнятого рішення. Водночас проблемним залишається недостатнє обґрунтування вибору конкретного розміру стягнення у межах санкції статті без детального викладення врахованих обставин, передбачених статтею 33 КУпАП. Доцільним видається конкретизація нормативних вимог до мотивування постанови з обов'язковим викладенням фактичних обставин справи, оцінки досліджених доказів та розгорнутого обґрунтування розміру призначеного стягнення.

Право особи на отримання копії постанови закріплено у статті 285 КУпАП, яка передбачає вручення або надсилання копії протягом трьох днів. На практиці спостерігається недотримання цієї процесуальної гарантії, особливо у випадках заочного розгляду справи, що унеможливлює своєчасну реалізацію права на оскарження. За таких обставин доцільним є посилення контролю за дотриманням строків вручення та запровадження механізму електронного повідомлення через систему електронного кабінету громадянина.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення традиційно розглядається в доктрині як завершальна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, що логічно відображено у

структурі КУпАП, де розділ V присвячено саме виконанню постанов (статті 298–330). Постанова, яка набрала законної сили в порядку, визначеному статтею 291 КУпАП, є обов'язковою для виконання всіма суб'єктами, на яких вона поширюється, що прямо закріплено у статті 298 КУпАП: «у разі несплати штрафу у встановлений строк постанова передається до органів державної виконавчої служби, а в порядку примусового виконання з правопорушника стягується подвійний розмір штрафу та витрати на облік правопорушень», що випливає зі статті 308 КупАП [81]. Попри жорсткий механізм примусового виконання, рівень фактичної реалізації постанов залишається низьким: за даними Опендатабот, станом на кінець жовтня 2025 року в Єдиному реєстрі боржників обліковується понад 2 млн боргів за штрафами за порушення правил дорожнього руху, з яких близько 1,5 млн (приблизно 75% проваджень) формально завершені, але борг фактично не стягнутий у зв'язку з неможливістю виконання. Така ситуація свідчить про розрив між формальною обов'язковістю постанови та її реальною виконавчістю. Чинне законодавство містить окремі, фрагментарні конструкції заміни адміністративних стягнень, пов'язані, зокрема, з ухиленням від виконання або об'єктивною неможливістю його здійснення, проте не формулює загального правила заміни невиконуваного стягнення іншим видом санкції. У цьому контексті видається обґрунтованою пропозиція законодавчо закріпити універсальну модель такої заміни (наприклад, у разі відсутності майна для конфіскації), що сприяло б посиленню принципу невідворотності адміністративної відповідальності.

Проведений у підрозділі аналіз класифікації, суб'єктного складу та стадій адміністративних проваджень засвідчив багатовимірний характер цього правового інституту та обґрунтував доцільність функціонального поділу на конфліктні (юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні) провадження як базового для сучасної української доктрини. Поряд із ним продемонстровано евристичний потенціал додаткових класифікацій за предметно-змістовними, суб'єктними, стадійними, галузевими,

технологічними (традиційні, електронні, гібридні) та спеціальними критеріями, що відображають вплив цифрової трансформації та воєнного стану на архітектуру публічного управління. Розкриття співвідношення понять «суб'єкти» і «сторони» провадження, а також запропонована авторська інтерпретація ролі адміністративного органу, заявника, заінтересованої особи, скаржника та допоміжних учасників дозволили уточнити термінологічний апарат і виявити потребу його подальшої стандартизації. Окрему увагу приділено системі суб'єктів конфліктних проваджень, насамперед адміністративно-деліктного, судового й виконавчого, де зафіксовано проблеми дублювання повноважень, фрагментарності нормативного регулювання та недостатніх процесуальних гарантій потерпілого. У поєднанні з компаративним аналізом європейських моделей та впливом Закону України «Про адміністративну процедуру» це створює підґрунтя для формулювання єдиної концепції класифікації адміністративних проваджень і модернізації їх суб'єктно-стадійної структури, що стане предметом подальших досліджень у наступних розділах дисертації.

Підсумовуючи, розділ, повторимо авторські дефініції:

Адміністративне провадження - це нормативно врегульована, послідовна сукупність процесуальних дій суб'єктів владних повноважень та інших учасників, спрямована на реалізацію завдань публічного адміністрування, розгляд і вирішення адміністративної справи, прийняття адміністративного акта, нормативно-правового акта або іншого юридично значущого владного рішення.

Конфліктні адміністративні провадження - це різновид адміністративних проваджень, у межах яких наявний публічно-правовий спір, протидія інтересів, оскарження, вияв правопорушення чи інша колізійна ситуація, що потребує владного, імперативного або юрисдикційного вирішення.

Неконфліктні адміністративні провадження - це різновид

адміністративних проваджень, у межах яких відсутній публічно-правовий спір, а діяльність суб'єкта владних повноважень спрямована на нормотворення, надання адміністративних послуг, дозвільні, реєстраційні, ліцензійні, контрольні або інші владно-сервісні дії, що реалізуються у процедурній формі без спору між сторонами.

Висновки до розділу 1

1. Провідні українські вчені-адміністративісти (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, О.М. Бандурка, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко) сформували доктрину адміністративних проваджень, що становить теоретичну основу сучасного адміністративного права України. Проведений комплексний аналіз доктрини дозволяє визначити адміністративне провадження як нормативно врегульовану послідовну сукупність процесуальних дій суб'єктів владних повноважень та інших учасників, спрямована на реалізацію завдань публічного адміністрування, розгляд і вирішення адміністративної справи, прийняття адміністративного акта, нормативно-правового акта або іншого юридично значущого владного рішення. Показано, що в юридичній доктрині сформовано кілька підходів до співвідношення адміністративного процесу, процедури та провадження; обґрунтовано розуміння процесу як системи проваджень, а провадження – як первинного структурного елемента процесу. Адміністративна процедура трактується як нормативна модель, а провадження – як діяльність, що здійснюється за цією моделлю; така дихотомія закріплена і в Законі «Про адміністративну процедуру». Встановлено, що провадження характеризується нормативною врегульованістю, цілеспрямованістю та процесуальним оформленням, які відображають його динамічний і формалізований характер як специфічної форми реалізації адміністративно-правових норм у практичній діяльності органів публічної влади. Дослідження виокремило вісім ознак, які утворюють цілісну систему адміністративного провадження: нормативна

врегульованість, цілеспрямованість, документування, стадійність, наявність індивідуальної конкретної справи, спеціальна компетенція суб'єкта, обов'язковість результату та гарантії прав учасників. Деякі провідні адміністративісти дійсно визначають однією з ознак провадження «наявність індивідуальної конкретної справи», проте в нашому дослідженні ми підходимо до поняття адміністративних проваджень ширше і включаємо до них також нормотворчі провадження. Для нормотворчості характеристика «індивідуальної справи» не є релевантною, оскільки в цьому випадку йдеться не про вирішення конкретної справи щодо однієї особи, а про прийняття нормативного акта загального характеру. Тому в переліку ознак ми формулюємо її як «наявність визначеного об’єкта правового впливу»: провадження завжди пов’язане з розглядом і вирішенням конкретного адміністративного питання, яке може проявлятися як у формі індивідуальної справи, так і в формі нормотворчої діяльності суб’єкта владних повноважень. Сукупність наведених восьми ознак забезпечує ефективну реалізацію адміністративно-правових норм і дотримання принципів справедливості у публічному управлінні, гарантує передбачуваність процедур для громадян і дієвість адміністративних механізмів у вирішенні справ.

2. Обґрунтовано авторську періодизацію генезису адміністративних проваджень, що включає п’ять етапів: імперський, ранньорадянський, пізньорадянський, період незалежності та етап адаптації до права ЄС. Показано, що прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 р. та Закону «Про адміністративну процедуру» стало ключовими віхами формування сучасної системи конфліктних і неконфліктних проваджень.

3. Встановлено, що, як убачається з аналізу доктринальних підходів, дихотомічний поділ адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні, на переконання автора, загалом є одним із найбільш усталених у вітчизняній юридичній науці. Конфліктні провадження характеризуються наявністю спору про право, законний інтерес або обов’язок і передбачають

посилені процесуальні гарантії для учасників, зокрема право бути вислуханим, подавати докази, заявляти клопотання та оскаржувати рішення, однак не завжди ґрунтуються на повній змагальності сторін у класичному судовому розумінні. Неконфліктні провадження, своєю чергою, спрямовані на реалізацію управлінських функцій без спору між учасниками та мають сервісну орієнтацію органу публічної адміністрації на задоволення законних потреб громадян і здійснення його компетенції. Цей поділ має не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки зумовлює вибір процесуальних норм, гарантій захисту прав учасників провадження та механізмів контролю й оскарження прийнятих рішень.

4. Класифікація адміністративних проваджень ґрунтується на різних критеріях - предметних (галузевих), суб'єктних (суди/органи влади), інстанційних (первинні/апеляційні), за характером правового спору (конфліктні/неконфліктні) та цифрових (традиційні/електронні). Критичний аналіз наявних класифікацій засвідчує їхню неповноту та обмежену універсальність, оскільки кожна акцентує увагу на окремих аспектах адміністративних проваджень. Оптимальним є комплексний підхід, що інтегрує множинні критерії відповідно до цілей дослідження чи практичного застосування. Водночас дихотомічний поділ на конфліктні та неконфліктні провадження лишається найбільш усталеним і теоретично обґрунтованим, відображаючи сутнісну специфіку адміністративних правовідносин, бо саме наявність або відсутність спору визначає правову природу провадження. Додаткові класифікації конкретизують цей базовий поділ, сприяючи глибшому осмисленню системних характеристик та особливостей окремих видів проваджень. Показано евристичний потенціал додаткових класифікацій адміністративних проваджень за предметно-змістовними, функціональними, суб'єктними, стадійними, галузевими та технологічними критеріями, включно з поділом на традиційні, електронні й гібридні провадження, а також спеціальні провадження воєнного часу. Звертається увага, що такі класифікації відображають як внутрішню диференціацію

публічного управління, так і вплив цифрової трансформації та воєнного стану.

5. Аналіз різних підходів до класифікації адміністративних проваджень в Україні свідчить про їх еволюційний розвиток та адаптацію до нових суспільних потреб. Критерій за характером правового спору залишається домінуючим, проте все більшого значення набувають процедурні, технологічні та ситуативні критерії класифікації, а також інноваційні критерії за формою здійснення (традиційні в паперовому форматі, електронні через інформаційно-телекомунікаційні системи, гібридні з елементами обох форм). Така різноманітність підходів відображає складність та багатоаспектність адміністративно-правового регулювання в Україні, а також прагнення науковців до створення більш досконалих теоретичних конструкцій для систематизації адміністративних проваджень. В українській адміністративно-правовій науці, на переконання автора, доведено, що має домінувати підхід, який передбачає поділ адміністративних проваджень на конфліктні (юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні). Дана класифікація ґрунтується на критерії наявності або відсутності спору про право, законний інтерес чи обов'язок та відображає основне призначення відповідних проваджень у системі публічного управління. Встановлено, що неконфліктні провадження функціонально зближуються з адміністративною процедурою, а конфліктні – з адміністративним судочинством, зберігаючи при цьому автономну адміністративно-процесуальну природу.

6. Дослідження показало, що поява нових критеріїв, особливо у контексті цифровізації публічного управління та воєнної агресії, демонструє еволюцію наукових підходів та адаптацію дисципліни до сучасних викликів. Збройна агресія проти України зумовила появу нових критеріїв класифікації адміністративних проваджень. З'явилися спеціальні провадження воєнного часу, що характеризуються скороченими строками, спрощеними процедурами та розширеними повноваженнями органів публічної влади. До таких відносяться провадження щодо мобілізації, евакуації, забезпечення

критичної інфраструктури тощо.

7. Порівняльний аналіз класифікацій адміністративних проваджень в Україні та зарубіжних країнах свідчить про наявність спільних доктринальних тенденцій поряд із національними особливостями. Основним вектором розвитку є поступова конвергенція навколо функціонального критерію класифікації, що передбачає розрізнення конфліктних та неконфліктних проваджень. Водночас зберігаються значні відмінності у структурно-процедурних підходах та предметному охопленні різних типів проваджень. Українська модель класифікації, сформована і історично пов'язана з континентально-європейською традицією, демонструє поступову адаптацію до стандартів ЄС через інтеграцію німецьких доктринальних підходів. Прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру" створило передумови для подальшої гармонізації національної української класифікації адміністративних проваджень з європейськими моделями, зберігаючи при цьому специфіки вітчизняного правового регулювання.

8. Аналіз суб’єктного складу конфліктних та неконфліктних адміністративних проваджень засвідчив, що система адміністративних проваджень спирається на чітко структурований суб'єктний склад та послідовність стадій, які утворюють комплексний механізм публічного управління, оскільки обов'язковим суб'єктом у обох типах проваджень є представник держави - адміністративний орган, який у конфліктних провадженнях розв'язує виникле протиріччя та вирішує справу на користь однієї зі сторін, а у неконфліктних провадженнях – виконує свої управлінські функції та повноваження для задоволення законних потреб осіб. Провадження здійснюється шляхом послідовних стадії: порушення справи та попереднє з'ясування обставин, розгляд справи по суті з вислуховуванням позицій сторін та дослідженням доказів, прийняття рішення у формі адміністративного акта з обґрунтуванням, оскарження та перегляд рішення в порядку адміністративного оскарження, що разом забезпечує дотримання процесуальних гарантій та справедливого вирішення справи. Процесуальне

оформлення адміністративних проваджень залежить від їх виду та предмета, а тому в різних категоріях справ використовуються різні процесуальні документи, які забезпечують фіксацію підстав, перебігу та результатів провадження. Проаналізовано систему суб'єктів адміністративних проваджень й виявлено проблеми дублювання повноважень, фрагментарності правового регулювання та недостатнього рівня професійної підготовки посадових осіб. Обґрунтовано доцільність уточнення предметної підвідомчості справ та запровадження системи безперервної підготовки. Запропоновано напрями вдосконалення КУпАП шляхом розширення прав потерпілого, запровадження механізмів компенсації шкоди та посилення гарантій доступу до правосуддя.

9. Прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру" № 2073-IX від 17 лютого 2022 року слід розглядати як важливий етап розвитку процедурного регулювання адміністративних проваджень в Україні, оскільки вперше комплексно врегульовано загальні засади прийняття, оскарження, перегляду, виконання та скасування адміністративних актів, а також запроваджено єдині стандарти здійснення адміністративних процедур відповідно до європейських підходів належного врядування. Істотним внеском Закону стало також закріплення механізмів електронного урядування, автоматизованого прийняття рішень, слухань у справі та діяльності комісій з розгляду скарг, що підвищує ефективність, справедливість і прозорість адміністративних проваджень. Закон створив правові передумови для розвитку електронних механізмів подання звернень і скарг та забезпечив однакові стандарти процедури незалежно від способу звернення до публічної адміністрації (через інтернет або шляхом фізичного відвідування офісу), тим самим підвищуючи доступність публічних послуг для всіх категорій громадян.

10. На шляху до Європейського Союзу, Україна поступово адаптує свою модель адміністративних проваджень до європейських стандартів справедливого адміністрування та доброго управління, зберігаючи при цьому

специфіки вітчизняного правового регулювання, що визначає необхідність подальшої гармонізації класифікацій та процедур з європейськими моделями, але з врахуванням національних традицій, особливостей історичного розвитку та сучасних вимог воєнного часу.

РОЗДІЛ 2.
КОНФЛІКТНІ І НЕКОНФЛІКТНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ В СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Конфліктні провадження та їх правове регулювання

Виходячи з викладеного у розділі 1 та авторських дефініцій розділимо ці дефініції за такою схемою:

- Адміністративний процес - найширше поняття, що охоплює всю сукупність адміністративних проваджень.
- Адміністративне провадження - родове поняття для окремої нормативно врегульованої процедури у сфері публічного адміністрування.
- Неконфліктні адміністративні провадження - процедури, де немає спору про право або протистояння сторін; їх мета - реалізація, дозвіл, реєстрація, нормотворення, надання адміністративних послуг, інші владно-сервісні дії.
- Конфліктні адміністративні провадження - процедури, у яких наявний публічно-правовий спір, правопорушення, оскарження або інша колізійна ситуація, що потребує владного вирішення.

Таким чином, адміністративний процес у сучасному розумінні охоплює сукупність конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень, через які реалізуються як юрисдикційні, так і процедурно-управлінські функції публічної адміністрації.

Як нами встановлено в Розділі 1, конфліктні провадження пов'язані з наявністю спору та застосуванням засобів адміністративного примусу або розглядом скарг.

На сучасному етапі ключовим завданням адміністративної реформи в державному управлінні є вдосконалення владного впливу держави на суспільні процеси для утвердження демократичної, соціальної та правової держави. Ця реформа охоплює й розвиток механізмів реалізації громадянами

конституційних прав та обов'язків, передбачених Конституцією та законами України. Однією з найбільш проблемних залишається сфера адміністративно-деліктного права, де виявляються колізії у виконанні функцій правового захисту та забезпечення суб'єктів права від незаконного притягнення до відповідальності. Серед пріоритетних проблем галузі - концептуалізація змісту та впровадження заходів адміністративної відповідальності з акцентом на їх ефективну реалізацію.

З позиції соціального призначення адміністративна відповідальність постає ключовим інструментом державної діяльності, спрямованим на реалізацію завдань і функцій влади та захист суспільних відносин у релевантних сферах. Водночас теорія держави і права акцентує на її двоїстій проблематиці: забезпечення ефективності санкцій за одночасного дотримання принципів гуманізму, соціальної справедливості та законності. Ці принципи мають становити методологічну основу впровадження та реалізації заходів адміністративної відповідальності.

Конституція України закріплює у своїх статтях те, що наша держава є суверенна, незалежна, демократична, соціальна та правова, де всі громадяни, незалежно від раси, кольору шкіри, етнічного походження, соціального стану та інших підстав, мають рівні конституційні права та свободи та рівні перед законом [92].

Саме ці суб'єкти у своїх правовідносинах наділяються відповідними процесуальними правами та обов'язками під час здійснення діяльності в рамках кримінального, адміністративного, господарського та цивільного процесу, які забезпечують реалізацію матеріальних норм відповідних галузей права. З метою реалізації принципу рівності, що закріплений в Конституції України, для належного виконання особами своїх обов'язків, іншим надаються відповідні права. Для коректного управління процесуальними правовідносинами учасників встановлюється обов'язкова умова - чіткий розподіл, закріплених прав та обов'язків сторін з додержанням принципу рівності. У випадку недотримання цього правила виникає зловживання

уповноваженою особою своїми правами та перевищення покладених на неї обов'язків.

Коли суб'єкти адміністративної діяльності порушують, регламентовані законодавством України, норми та правила поведінки, то адміністративно-процесуальне право виділяє певні види правового регулювання, що призводить до адміністративних проваджень, які є рядом конфліктних проваджень.

Серед видів конфліктних проваджень виділяють: дисциплінарні провадження; провадження з розгляду скарг громадян; провадження у справах про адміністративні правопорушення [96, 185]. Розглянемо загальну характеристику зазначених видів конфліктних проваджень.

І.О. Галаган обґрунтовував, що адміністративна і дисциплінарна відповідальність є спорідненими видами юридичної відповідальності, які реалізуються в межах відповідних адміністративних проваджень і мають спільні процедурні засади в системі адміністративно-правового регулювання [34, с.187].

Окремі автори вважають, що дисциплінарні провадження є одним з видів адміністративних проваджень [175], інші вважають це окремим видом проваджень взагалі [155]. О.В. Кузьменко відносить дисциплінарні провадження до адміністративних проваджень, проте підкреслює, що вони є особливим видом адміністративних проваджень [98].

У сучасній українській доктрині дисциплінарне провадження переважно розглядається як спеціальна процесуальна форма притягнення до дисциплінарної відповідальності, що регулюється нормами адміністративного, службового, а в окремих випадках і трудового законодавства (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко). Водночас низка дослідників обґрунтовує його віднесення до адміністративно-деліктного процесу як самостійної процесуальної форми, функціонально пов'язаної із загальними засадами адміністративного провадження (О. В. Кузьменко, М. Моісеєв, Т. Кравцова).

О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій обґрунтовують доцільність виокремлення специфічного різновиду дисциплінарних проваджень - адміністративних дисциплінарних проваджень. Автори вказують на потребу класифікації дисциплінарних проваджень залежно від галузі права, норми якої порушуються: дисциплінарні провадження, що базуються на порушенні приписів трудового права, мають розглядатися у межах трудових дисциплінарних проваджень, тоді як провадження, що виникають на підставі порушення адміністративно-правових норм, повинні досліджуватися в контексті науки адміністративного процесуального права. На підтвердження цієї позиції наводяться такі аргументи. По-перше, не кожне вчинення дисциплінарного проступку автоматично тягне за собою застосування дисциплінарного стягнення. По-друге, не всі випадки порушення трудової або службової дисципліни мають ознаки дисциплінарного проступку. По-третє, наявність факту дисциплінарного проступку не завжди є достатньою підставою для притягнення правопорушника до юридичної відповідальності. Такий підхід забезпечує належне наукове розмежування та обґрунтованість застосування дисциплінарних процедур у різних галузях права відповідно до їх правової природи та змісту [96, с. 343-345].

Отже, доцільним є висновок про необхідність диференціації дисциплінарних проваджень через виокремлення адміністративних дисциплінарних проваджень як окремої групи, з акцентом на дослідженні проваджень, пов’язаних із порушенням адміністративно-правових норм, у межах адміністративного процесуального права.

Як зазначає суддя Київського апеляційного адміністративного суду А.Ю. Коротких, право на притягнення особи до дисциплінарної відповідальності має особа (орган), що наділена правом на прийняття на роботу працівника, тобто суб’єктом дисциплінарного провадження є посадова особа, за якою нормативними актами закріплено право звільнення організаційно підвладних працівників. Кротких також посилається на думку О.В. Нікіфорова. Коротких доводить, що «реалізація дисциплінарних

повноважень керівником державного органу - це його право та обов'язок: право стосовно підлеглих та обов'язок перед державою в особі вищих органів. Керівник зобов'язаний уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу, приділяючи особливу увагу своєчасному запобіганню порушенням трудової дисципліни та виявленню їхніх причин, формуванню нетерпимого ставлення до порушників, з урахуванням при цьому думки колективу та громадськості» про що також казав Нікіфоров [94, с. 81].

В статті також вказано, що «Коло суб'єктів дисциплінарного звинувачення залежить від правового становища працівника, який вчинив адміністративний проступок. Так, наприклад, Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» було встановлено, що до осіб рядового і начальницького складу ОВС дисциплінарні стягнення застосовуються начальником. Згідно ст. 3 цього закону начальником є особа начальницького складу, яка має право віддавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником» [94, с. 81]. Станом на 2025 рік Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» (№3460-IV від 22.02.2006) не є чинним і його дія припинена. Це сталося у зв'язку з прийняттям у 2018 році окремого закону про Дисциплінарний статут Національної поліції України (№2337-VIII від 15.03.2018), яким, зокрема, було офіційно визнано втрату чинності старого Дисциплінарного статуту для органів внутрішніх справ. Відповідно, наразі дисциплінарна відповідальність працівників Національної поліції України та інших правоохоронних органів регулюється новішими законами та статутами, які відповідають сучасній структурі та завданням поліції й інших служб. Отже, старий Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ більше не застосовується але генезу цього статуту ми вважаємо слід використовувати дослідникам з точки зору формування теорії адміністративних проваджень.

На думку О.П. Рябченко, «до дисциплінарного провадження у

Збройних Силах України доцільно віднести комплекс цілеспрямованих адміністративних процедурних дій, здійснюваних уповноваженими посадовими особами у військовій сфері щодо застосування на підставі та у порядку, передбаченому законодавством про службову дисципліну дисциплінарних стягнень за вчинений військовослужбовцем дисциплінарний проступок або застосування заохочень» [148]. Дисциплінарне провадження у Збройних Силах України, згідно висновків О.П. Рябченко, розглядається як особлива, самостійна форма адміністративного провадження, що має специфічну сферу застосування, суб'єктний склад і процесуальні особливості. Автор підкреслює, що дисциплінарне провадження тісно пов'язане зі загальними засадами адміністративного процесу, але його мета, структура і процедурні стадії є відмежованими від класичних адміністративних проваджень щодо загального державно-управлінського контролю. Ця форма провадження відзначається підвищеним рівнем формалізації та жорсткістю процедури, оскільки спрямована на забезпечення військової дисципліни, дотримання статутних норм і принципу підпорядкованості. Дисциплінарне провадження реалізується лише в межах спеціального правового режиму військової служби, має чітко визначених суб'єктів (командирів, військовослужбовців) і визначений дисциплінарний порядок розгляду справ. Важливим є те, що дисциплінарне провадження виступає інструментом забезпечення державно-службової вертикалі й внутрішньої безпеки в межах армійських структур [148, с. 707].

Отже, за висновком О.П. Рябченко, дисциплінарне провадження не зводиться до різновиду загального адміністративного провадження, а становить самостійну процесуальну форму в межах конфліктних адміністративних проваджень, що функціонує у сфері службово-підпорядкованих, внутрішньо-організаційних відносин і має власні цілі, суб'єктний склад та процедуру. Його наукова цінність полягає в тому, що чітке розмежування загально адміністративних і дисциплінарних процедур дозволяє адекватно визначити межі дисциплінарної відповідальності,

процесуальні гарантії учасників та особливості правозастосування, зокрема в умовах особливого правового режиму діяльності Збройних Сил України.

Ще одним із видів конфліктних проваджень є провадження, що пов'язане із зверненням громадян: скарги на діяльність органів державної влади та окремих посадових осіб, які діють від імені даних органів. Разом із тим, про дуальність таких проваджень щодо класифікації конфліктне - неконфліктне адміністративне провадження ми пояснимо нижче. Дане питання розглядалося науковцями як у загальнотеоретичному, так і прикладному праві. Цьому питанню присвячено роботи учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка С.В. Ківалова, Л.М. Липачова А.В. Новикова, В.П. Таранухи, В.П. Тимощука, В.П. Яценка та багатьох інших. В.Г. Чорна визначає адміністративне провадження за зверненнями громадян як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, яка включає здійснення ряду процедурних дій, пов'язаних із розглядом звернень громадян для забезпечення реалізації їхніх прав, свобод та законних інтересів [182, с.140]. Чорна В.Г. підкреслює, що адміністративне провадження із звернень громадян має самостійний характер у системі адміністративних процедур завдяки особливостям захисту прав громадян у відносинах з органами влади. Нами зроблено висновок, що у роботах Чорної В.Г. адміністративне провадження визначається як спеціальна процедурна діяльність органів, що ґрунтується на нормах адміністративного права, і складається з чітко визначених етапів й охоплює стадії прийняття звернення, його розгляду, ухвалення рішення та повідомлення заявника про результати [182].

Порядок реалізації права громадян на звернення розглядає загальна теорія адміністративного процесу, а на законодавчому рівні ця процедура є конституційною, що говорить про її необхідність і важливість. Так, ст. 40 Конституції України закріплює «загальне право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих

органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [92]. Окрім Конституції України, право громадян на звернення регулюється також Законом України «Про звернення громадян» [139, ст. 257], Кодексом України про адміністративні правопорушення (стаття 212-3 КУпАП встановлює відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення), Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян» (Інструкцію було оновлено, зокрема змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 629 від 24 червня 2023 року, де назву змінено на «Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у медіа»), Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян», Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 року № 976 «Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень» яка регулює електронне опрацювання звернень, Указом Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (який широко застосовується. Цей указ встановлює першочергові заходи щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення та особистий прийом), та Законом України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року що набув чинності 15 грудня 2023 року. Цей закон встановив нові єдині чіткі та прозорі правила взаємодії органів влади з фізичними та юридичними особами, уніфікував порядок і процедуру надання публічних послуг. Однак його дія не поширюється на відносини, що виникають у сфері розгляду звернень громадян відповідно до Закону «Про звернення громадян» - ці сфери чітко розмежовані.

Слід зазначити, що регламентація права на звернення громадян нормативними підзаконними актами державних органах постійно коригується. Так, Наказ МВС України від 10 жовтня 2004 року № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» втратив чинність згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 серпня 2025 року № 556 [17, с. 19]. Цей наказ був зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 жовтня 2004 року за № 1361/9960 та діяв із змінами від 2013, 2015, 2016 та 2022 років до моменту скасування. Або наприклад, Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України № 288 від 09.08.2022 «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України», який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 вересня 2022 р. за № 1078/38414, розроблений і прийнятий після прийняття закону України Про адміністративну процедуру [120].

На нашу думку, важливо, що з набранням чинності Закону «Про адміністративну процедуру», створено нову систему взаємодії громадян з органами влади. Закон України «Про звернення громадян» продовжує регулювати звернення у формі пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг у межах загальних питань реалізації прав громадян, сприяння у реалізації їхніх прав та захисту порушених прав, свобод і законних інтересів, тоді як Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює адміністративні справи, пов’язані з прийняттям індивідуальних адміністративних актів щодо конкретної особи.

До ухвалення цього закону проблемою було те, що реалізація права громадян на звернення не була забезпечена повною та послідовною процедурою. Така процедура мала б охоплювати подання звернення і його прийняття до розгляду, етап розгляду справи із збиранням та доведенням до сторін усієї істотно важливої інформації, проведення слухання у формальній або неформальній формі, а також завершальний порядок вирішення справи.

До прикладу, І.В. Бойко зазначала, що процес реалізації права громадян на звернення слід закріпити в законі чи кодексі про адміністративні процедури, який має закріплювати можливість громадянина брати участь у процесі прийняття рішень щодо прав і свобод громадян, а також встановлювати повноваження органу влади при прийнятті таких рішень [35, с. 12]. О.В. Пабат стверджував, що для удосконалення адміністративно-процесуальних норм важливим є встановлення механізму розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян, якій мав би на меті зміцнення правового статусу громадянина, посиленню охорони його прав і законних інтересів, відновлення їх у разі порушення [17, с. 20].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України «мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб згідно з їхніми функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [64, 139].

Реалізація прав і законних інтересів, яких стосується звернення залежить від наявності способів і засобів на здійснення цієї процедури.

Частина 3 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» регламентує що звернення може бути усним. В основному усні звернення громадян слугують для оперативного вирішення того чи іншого питання, обставини справи яких є нескладними, і тому вирішення відбувається невідкладно після звернення. До прикладу, якщо особа самостійно не може написати заяву через поганий стан здоров'я або з інших поважних причин, що унеможливлюють це. В даному випадку усне звернення гарантує досягнення цілей звернення, у зв'язку з тим, що способом їх досягнення є розгляд і вирішення посадовою особою конкретної справи громадянина, тобто саме його діяльність.

Однією з важливих гарантій забезпечення прав і свобод громадян є

«заборона переслідування громадян, членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їхньої діяльності та рішень. В той же час ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписаного колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб і організацій» [139, с. 9].

Ще однією із законодавчо закріплених гарантій «є заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненні. Не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їхньої згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це зменшує права та законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання, робота» [139, с 10].

Спосіб забезпечення прав громадян у разі, якщо звернення було подане до адміністративного органу, який не уповноважений вирішувати таку категорію справ, передбачається механізмом розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян. В даному випадку звернення пересилається у п'ятиденний строк відповідному органу чи посадовій особі, про що невідкладно повідомляється громадянин, який подав скаргу. Ч. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» передбачає, що «у разі, якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же строк повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями» [139]. Відсутність даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення, також включає в себе неможливість визначити компетентний орган чи посадову особу, яким слід переслати звернення за належністю, або коли звернення містить питання, які належать до компетенції різних органів [139, с. 5, 7, 9, 10].

А.М. Бандурка, М.М. Тищенко, В.П. Тимощук, В.П. Яценко у своїх працях сформували напрями вдосконалення порядку звернення громадян, що повинно бути закріплено на законодавчому рівні [188]. Законодавство України постійно розвивається, і так, законопроект № 11082, який готується до прийняття в другому читанні Верховною Радою України на 2025 рік, передбачає чітке розмежування із Законом «Про адміністративну процедуру» та модернізацію інституту звернень. Експерти вказують, що нова редакція уточнює дефініції, встановлює прозорі процедури та вимоги до електронних звернень [144]. Наприклад, до нещодавно заступник Міністра Юстиції України, науковець адміністративіст та адвокатор закону «Про адміністративну процедуру», О.Банчук зауважив: «Важливою новелою є уточнення вимог до звернення. Зокрема, передбачено, що суб'єкт звернення або представник суб'єкта звернення підписує письмове звернення у паперовій формі власноруч, в електронній формі – за його бажанням з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством» [112].

Стаття 7 Закону України «Про звернення громадян» закріплює процедурну гарантію недопущення безпідставної відмови в прийнятті та розгляді звернення, яке відповідає встановленим законом вимогам. На практиці, реалізація цієї гарантії забезпечується шляхом обов'язкової реєстрації звернення в день його надходження уповноваженою посадовою особою або через канцелярію (службу діловодства) відповідного органу, а також подальшим переданням його на розгляд компетентному працівнику, який не здійснює попередньої фільтрації звернення за власним розсудом.

О.В. Пабат вважав за необхідне закріпити норми, що стосуються прав громадян звертатися до адміністративних органів та їх посадових осіб за допомогою нових технічних засобів зв'язку. Це б гарантувало рівні можливості всіх громадян для звернення. Наприклад, такі особи з обмеженими можливості, не виходячи з будинку, також вільно могли б подати заяву чи скаргу. У зв'язку з цим зменшаться конфлікти громадян з

бюрократичною системою [17, с. 23]. В.П. Тимощук звертає увагу на інше правило: за умови особистого подання заяви адміністративний орган миттєво перевіряє повноту документів та інформації, передбачених законом, і повідомляє особі орієнтовний строк розгляду справи [15, с. 48].

У випадку, якщо звернення подається з порушенням передбачених законом вимог або, якщо особа не подала всіх необхідних документів, які передбачені законом, адміністративний орган зобов'язаний невідкладно повідомити таку особу про необхідність усунення недоліків. В такому письмовому повідомленні зазначаються підстави зупинення розгляду звернення з посиланням на відповідні норми права, а також зазначається строк для усунення недоліків і роз'яснюється порядок оскарження даного рішення. У своїх працях, до прийняття закону Про адміністративну процедуру, О.В. Пабат пропонував закріпити норми на законодавчому рівні, яка б зобов'язувала б адміністративний орган невідкладно після виявлення недоліків у розгляді справи повідомити особу, яка звернулася за допомогою технічних засобів про зупинення розгляду звернення.

У зверненні громадянина зазначаються контактні дані, а з технічними можливостями органу для сповіщення особу повинні ознайомити при подачі звернення в канцелярію чи посадовій особі, відповідальній за прийом звернень [17, с. 25].

У випадку, якщо процедура розпочинається з ініціативи відповідного адміністративного органу, то сповіщення сторін даного процесу є засобом гарантування прав і свобод громадян. Дана процедура закріплена нормами процесуального права. Завдяки цьому громадяни мають змогу реалізовувати свої права та обов'язки, а також, захищати свої інтереси, права, свободи від неправомірних дій з боку органів державної влади [17, с. 26].

Прийняття ЗУ «Про адміністративну процедуру», який набув чинності 15 грудня 2023 року, стало однією з найсуттєвіших реформ у сфері національного адміністративного права за останні десятиліття. Його впровадження кардинально змінило порядок реагування державних органів

на звернення громадян, створивши нову якість у взаєминах між громадянином і адміністрацією. Якщо раніше процедура розгляду звернень регулювалася переважно Законом України «Про звернення громадян», який фіксував лише загальне конституційне право особи на подання пропозицій, заяв або скарг, то тепер він функціонує через категорії адміністративного провадження - формалізованої дії, спрямованої на прийняття адміністративного акта з урахуванням прав особи, що звернулася. Це не просто технічна зміна, а сутнісне оновлення філософії врядування: від «реакції на скаргу» - до юридично оформленого процесу комунікації держави з громадянами.

Перш за все, ЗУ «Про адміністративну процедуру» уніфікував практику роботи органів публічної адміністрації, які тепер зобов'язані дотримуватися визначених процесуальних стадій - від реєстрації звернення до ухвалення адміністративного акта. Ця зміна означає, що будь-яке звернення громадянина стає частиною ширшого поняття адміністративного провадження, яке розуміється як впорядкована послідовність юридично значущих дій, спрямованих на ухвалення рішення у конкретній адміністративній справі. Як відзначає М.В. Колеснікова, новий закон «запровадив у практику публічного управління стандарти обґрунтованого і відкритого розгляду кожного звернення» [82, с. 119]. На кожному етапі діють чітко визначені норми цього закону: громадянина мають повідомити про реєстрацію звернення, надати можливість подати додаткові матеріали, брати участь у перевірці фактів, а також вимагати письмову аргументовану відповідь (ст. 19 і 22 ЗАП). При цьому, за прикладами із Державної служби України з питань праці, навіть егалітарні кроки типу прохання про перевірку умов праці трактуються як адміністративне провадження за зверненням особи, де орган має надати доступ до результатів перевірки. Ілюструє це практика Верховного Суду, де у справі № 240/32993/23 від 23 січня 2025 року позивач оскаржив бездіяльність державного органу, який не надав відповіді у межах встановленого Законом строку. Суд встановив, що

відсутність письмового рішення є порушенням принципів адміністративної процедури та зобов'язав орган влади надати мотивовану відповідь відповідно до статті 20 Закону «Про звернення громадян». Такий підхід свідчить, що звернення громадян перетворилося не лише на інструмент комунікації, а й на юридичний факт, який породжує обов'язок суб'єкта владних повноважень діяти процесуально правильно [123].

Іншим практичним виміром стало введення елементів участі громадянина у провадженні. Наприклад, відповідно до методичних рекомендацій Міністерства у справах ветеранів 2024 року, громадянин, який подав звернення до міністерства, має право вимагати участь у службовій нараді, де розглядатиметься його питання, та доступ до всіх документів, що лягли в основу майбутнього рішення. Це відповідає європейській доктрині «доброго врядування», яка простежується в німецькому Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), тобто Законі про адміністративну процедуру, яка лягла в основу ЗАП [64, 214]. Про досвід Німеччини, та окремих країн ЄС, ми будемо більш детально розглядати у Розділі 3 нашої роботи.

Водночас Закон України «Про адміністративну процедуру» та Закон України «Про звернення громадян» мають різні предмети правового регулювання, однак у практиці публічного адміністрування вони перебувають у функціональному взаємозв'язку. Перший визначає порядок розгляду та вирішення адміністративних справ і ухвалення адміністративних актів, тоді як другий встановлює загальні правила реалізації права осіб на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації. У такому розумінні Закон «Про звернення громадян» забезпечує процесуальний канал ініціювання відповідного реагування органу влади, а Закон «Про адміністративну процедуру» - правові засади подальшого розгляду питання за правилами адміністративної процедури. Саме тому в науковій літературі обґрунтовується їх взаємопов'язаний, але не тотожний характер, оскільки

звернення може бути лише одним із підставових механізмів запуску адміністративного провадження, а не самим провадженням як таким. Як слушно наголошує Я.С. Богів, це поєднання «забезпечує єдність правового регулювання, у межах якого звернення трансформується в адміністративне провадження - процесуальну форму захисту публічних прав» [32, с. 278]. Таке розмежування набуває фундаментального значення з позиції публічного інтересу держави. Воно забезпечує прозорість адміністративного управління, передбачуваність процесуальних дій та посилення захисту громадян від свавілля бюрократичних структур. Закон зобов'язує адміністративні органи обґрунтовувати кожне негативне рішення письмово, надаючи особі можливість його оскарження в порядку адміністративного чи судового контролю.

На нашу думку співвідношення між цими законами доцільно характеризувати як функціональну взаємодію в механізмі захисту публічних прав особи.

Розглянемо детально згаданий вище дуалізм адміністративних проваджень щодо звернень громадян. Варто показати, що адміністративні провадження щодо звернень громадян також належать до так званих неконфліктних адміністративних проваджень, які ми більш детально розглянемо у цьому розділі нижче, а саме у підрозділі 2.2, але зараз пояснимо чому такі адміністративні провадження розглянуті нами серед конфліктних. Дійсно частіше, їхнє завдання полягає не в розв'язанні спору, а у реалізації права особи на добросовісне, своєчасне та ефективне реагування держави на її ініціативи, клопотання чи скарги. Проте юридична природа таких проваджень передбачає можливість їхнього переходу у конфліктну стадію - зокрема, коли громадянин не погоджується із прийнятим адміністративним актом або вважає, що його право було порушено. У такому випадку неконфліктна процедура набуває ознак конфліктного адміністративного провадження, що розглядається як спір між особою та адміністрацією про законність дій чи рішень органу влади.

Погоджуємося з думкою В.Г. Чорної, що неконфліктне провадження може легко перейти у конфліктне, наприклад, коли за результатами перевірки громадянину відмовлено у реалізації права, або коли адміністративний акт суперечить фактам. У таких випадках особа набуває статусу сторони в адміністративному спорі, який може бути предметом судового оскарження.

Відтак звернення громадян в умовах дії Закону України «Про адміністративну процедуру» перестало бути формальним актом взаємодії з владою (маючи на увазі, що право на звернення існувало й раніше; змінилася насамперед його процедурна інтеграція в сучасну модель публічного адміністрування). Воно стало юридично значущим сигналом, який ініціює провадження з чітко визначеними правами і стадіями, забезпечує баланс між владною компетенцією та правами особи і водночас формує правову культуру відкритості в публічному адмініструванні. Розгляд звернення громадян, в межах відповідної адміністративної процедури, сьогодні - це типовий приклад неконфліктного провадження, котре, при відмові органу у задоволенні звернення або при очевидному порушенні прав, еволюціонує у конфліктне публічно-правове провадження, фіксуючи поступальний розвиток адміністративної юстиції України.

Таким чином, провадження за зверненнями громадян слід відносити насамперед до неконфліктних адміністративних проваджень, оскільки воно спрямоване на реалізацію суб’єктивних прав без виникнення спору про право. Водночас за результатами його розгляду може виникнути публічно-правовий спір, зокрема у разі відмови органу публічної адміністрації задовольнити звернення або в разі оскарження прийнятого рішення, що зумовлює перехід відповідних правовідносин у конфліктну площину. Саме тому звернення громадян є не конфліктним провадженням саме по собі, а процедурним механізмом, який у певних випадках може стати підставою для виникнення спору про право. Ця позиція відображена у дослідженнях В.Г. Чорної [182, с. 142] та підтверджена у попередній праці автора [117, с. 63], де зауважується: «деякі неконфліктні провадження набувають конфліктного

характеру у момент виникнення спору щодо неправомірних дій суб'єкта владних повноважень». Отже, звернення громадян як форма адміністративного провадження є складовою неконфліктного адміністративного процесу, який, утім, може еволюціонувати у конфліктне провадження у випадку оскарження рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Розглянемо провадження за скаргами громадян та механізми адміністративного оскарження з точки зору адміністративних проваджень. У сучасній науковій юридичній літературі провадження за скаргами громадян та механізми адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень відносять до конфліктних адміністративних проваджень, оскільки вони спрямовані на вирішення публічно-правового спору між особою та органом публічної влади. Такі провадження виникають унаслідок незгоди особи з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень і передбачають встановлену законом послідовність процесуальних дій щодо розгляду скарги, перевірки доводів, оцінки обставин та прийняття рішення за результатами оскарження.

Д. Галліган є одним із провідних теоретиків у сфері адміністративного права, акцентує особливу увагу на принципах належної правової процедури (due process) і справедливого адміністративного провадження [36]. У своїх роботах [198] він обґрунтовує, що адміністративне провадження в перекладі терміну процедура має базуватись на таких принципах, як: відкритість і прозорість адміністрації; участь (participation) сторін, щодо прав та обов'язків яких у провадженні торкнулися; неупередженість (impartiality) та обґрунтованість адміністративних рішень; надання мотивованих рішень і доступ заявника до інформації про підстави рішень; гарантований механізм оскарження перед незалежним судом або органом, якщо права особи обмежуються [115].

Доктринальні концепції Галлігана активно застосовуються при формуванні європейських стандартів адміністративної процедури, зокрема

при розробці Адміністративного процесуального кодексу для низки європейських держав, і цитуються у міжнародних стандартах OECD щодо принципів належного врядування (англійськомовна назва: Organization for Economic Co-operation and Development перекладається як Організація економічного співробітництва та розвитку - міжнародна організація, заснована у 1961 році, що включає 38 розвинених країн світу).

Адміністративне оскарження та позовне провадження є основними процесуальними формами захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної влади. Водночас питання щодо того, що саме слід вважати підставою виникнення адміністративної справи, у доктрині залишається дискусійним, а позиції науковців із цього приводу не є одностайними, про що у своїх робота згадували І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда [[143, с. 140]. Так, одні науковці посилаються на те, що потрібно подавати адміністративну скаргу, другі - позов з відповідними вимогами, треті – схиляються до думки, що провадження в адміністративній справі розпочинається «не інакше як на підставі поданої і оформленої в порядку, встановленому в Адміністративному процесуальному кодексі, заяви» [143, с. 141].

З цього вбачається, що інститут адміністративного оскарження є однією з процесуальних форм вирішення публічно-правового спору в позасудовому порядку, а його нормативне врегулювання потребує подальшого уточнення з огляду на забезпечення ефективного захисту прав і законних інтересів особи.

Звернення громадян за своїм змістом можуть бути спрямовані на реалізацію та захист суб'єктивних прав і законних інтересів, виконання юридичних обов'язків, набуття права, на яке особа може претендувати відповідно до закону, а також на усунення порушень, допущених іншими особами. Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» до видів звернень належать пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. У зв'язку з цим доцільно розмежовувати правову природу заяв і скарг

як форм звернення до органів публічної влади: заява (клопотання) здебільшого слугує засобом ініціювання неконфліктної адміністративної процедури, тоді як скарга за своєю правовою природою є процесуальним засобом захисту порушеного права в межах конфліктного адміністративного провадження.

Заяву необхідно виділяти як форму взаємодії громадян з органами публічної влади, оскільки вона не виділяє публічно-правовий конфлікт (спір) як предмет, що підлягає розгляду в адміністративному суді. Використовуючи даний вид звернення, громадяни реалізують свої суб'єктивні права.

Ще одним передбаченим законодавством України видом звернень громадян є скарга. Її слід розглядати як процесуальний засіб захисту порушеного права, свобод чи законних інтересів, який може бути підставою для звернення до адміністративного суду. Відповідно до статті 55 Конституції України «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [92]. Водночас термін «оскарження» означає насамперед дію, спрямовану на захист права, а не саму форму судового звернення [182]. Натомість у науковій літературі адміністративну скаргу розглядають як засіб ініціювання позасудового провадження, що зумовлено імперативним характером адміністративно-правового регулювання та владною природою відповідних відносин. Разом з тим подання адміністративної скарги не забезпечує особі процесуальної рівності, притаманної судовому розгляду, оскільки її розгляд здійснюється в межах владної адміністративної процедури, де вирішальна роль належить суб'єкту владних повноважень. Саме тому ефективність адміністративного оскарження залежить від дотримання принципів адміністративної процедури - відкритості, неупередженості, обґрунтованості, своєчасності та ефективного правового захисту [34, с. 16].

До набрання чинності 15 грудня 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX порядок адміністративного

оскарження характеризувався недостатньо врегульованими процесуальними гарантіями та значною залежністю особи від суб'єкта владних повноважень, який розглядав скаргу. Унаслідок цього процесуальні можливості заявника були обмежені, а ефективність захисту прав переважно забезпечувалася шляхом судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Адміністративна скарга як засіб захисту прав громадян становить один із ключових інститутів публічного права, що закономірно зумовлено конституційним гарантуванням права особи на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Термінологічно «оскарження» в цьому контексті позначає дію, спрямовану на захист прав, а не форму звернення до суду. Юридична доктрина визнає адміністративну скаргу ефективним механізмом захисту від протиправних адміністративних актів та неправомірних дій посадових осіб, зважаючи на специфіку адміністративно-правового регулювання, де превалює імперативний метод здійснення владних повноважень.

Сучасне адміністративне та процесуальне законодавство України, гармонізоване з нормами ЄС (зокрема, ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС про право на добру адміністрацію та Кодексом добросовісної адміністративної поведінки Європейської Комісії), має забезпечити громадянам належні можливості для реалізації конституційного права на подання скарги щодо неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Більшість таких протиправних діянь вчиняються посадовими особами як носіями організаційно-владних повноважень [87, с. 408].

Закон про адміністративну процедуру кардинально змінив підхід до захисту прав, установивши двоступеневу модель, де адміністративне оскарження становить первинний рівень захисту перед звертанням до суду. Статтею 78 цього Закону визначено «право на адміністративне оскарження для особи, котра вважає, що адміністративний акт, його виконання,

процедурне рішення, дія або бездіяльність органу порушили її права, свободи чи законні інтереси» [64]. Закон дозволяє оскаржити широкий спектр адміністративних дій, включаючи «відмову в допуску як заінтересованої особи, відмову в наданні доступу до матеріалів справи та затягування розгляду.

Підсумовуючи, заява є формою взаємодії громадянина з органом публічної влади, яка не передбачає наявності публічно-правового спору як предмета розгляду; її використання спрямоване на реалізацію конкретного суб’єктивного права або на отримання права, передбаченого законом. Натомість скарга, передбачена законодавством України, є засобом захисту порушеного права, свобод чи законних інтересів шляхом адміністративного або судового оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності.

Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня, але у разі його відсутності скарга подається до органу, який прийняв акт, за умови утворення комісії з розгляду скарг. Комісія включає як посадових осіб, так і представників інститутів громадськості, що забезпечує неупередженість розгляду. Посадова особа, яка прийняла оскаржуваний акт, не бере участі в розгляді справи. Висновок комісії має рекомендаційний характер, однак є обов'язковим для розгляду керівником органу, який приймає остаточне рішення не пізніше п'ятого робочого дня.

Адміністративне провадження розпочинається з надходження скарги і має тривати не більше 30 днів з можливістю одноразового продовження на 15 днів. Подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє виконання оскаржуваного акта, крім передбачених законом випадків. Акт скасовується за порушення матеріального права, істотних процедурних недоліків або неправильного встановлення фактів. Брак обов'язкової мотивувальної частини спричиняє безумовне скасування.

За незгоди з рішенням адміністративного органу особа може звернутися до адміністративного суду, де здійснюється судовий контроль за додержанням принципів адміністративної процедури. Таким чином,

запроваджена двоступенева система захисту, де адміністративне оскарження забезпечує оперативне вирішення спорів всередину адміністрації, а судовий захист служить гарантією останньої інстанції для осіб, незадоволених результатом адміністративного провадження.

Стадії провадження при вирішенні адміністративних справ за зверненнями громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян» визначалися:

а) подання громадянином звернення та прийняття його до розгляду органом (службовою особою), який веде провадження;

б) розгляд справи (встановлення та дослідження фактичних обставин);

в) ухвалення рішення;

г) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням;

д) виконання рішення [85, с. 311].

Зазначені вищі стадії відносилися до загальних, особливості, які висуваються при розгляді пропозицій, скарг чи заяв визначалися особливим нормативно-правовим актом - Законом України «Про звернення громадян».

З урахуванням сучасного законодавства України, особливо після набрання чинності Законом про адміністративну процедуру 15 грудня 2023 року, наведене вище частково застаріло.

Закон про адміністративну процедуру встановив принципово нову систему стадій адміністративного провадження, яка детально врегульована і суттєво відрізняється від старих стадій:

1. Ініціювання адміністративного провадження (ст.ст. 36–45 ЗАП).
2. Початок адміністративного провадження й підготовка справи до вирішення (ст.ст. 46–51 ЗАП).
3. Дослідження обставин справи та збирання доказів (ст.ст. 52–59 ЗАП).
4. Розгляд та вирішення справи (ст.ст. 60–65 ЗАП).
5. Проведення слухання у справі (ст.ст. 66–68 ЗАП).
6. Прийняття адміністративного акту (ст.ст. 69–77 ЗАП).
7. Адміністративне оскарження адміністративного акту, процедурних

рішень, дій, бездіяльності (ст.ст. 78–85 ЗАП).

8. Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта (ст.ст. 86–91 ЗАП).
9. Виконання адміністративного акта (ст.ст. 92–100 ЗАП).

На нашу думку, концептуальна відмінність полягає у переході від універсальних стадій для всіх видів звернень у попередній системі до диференційованого підходу в новій, де процедура визначається типом звернення громадян:

- Для адміністративних актів застосовується повноцінна адміністративна процедура за ЗАП з 9 стадіями;
- Для звернень-пропозицій, зауважень залишається простіша процедура за Законом про звернення громадян.

Таким чином, законодавець ввів чітке розмежування, про які звернення йдеться (пов'язані з адміністративними актами чи ні). Якщо йдеться про скарги на адміністративні акти – треба використовувати стадії адміністративного провадження за ЗАП. Якщо йдеться про загальні звернення (пропозиції, зауваження) – треба посилатися на Закон про звернення громадян з застереженням про звужену сферу його дії. Але слід обов'язково згадати про адміністративне оскарження як окрему стадію за ЗАП.

Звернення громадян до органів публічної влади як інструмент захисту прав та законних інтересів протягом двох десятиліть нормативного регулювання було пов'язано переважно з інститутом особистого прийому громадян. Стаття 22 Закону України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року встановлювала обов'язок керівників та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування проводити регулярні прийоми громадян у встановлені дні та години. Цей механізм забезпечував особам можливість безпосередньої взаємодії з представниками адміністрації, дозволяючи викладати своє бачення проблеми, отримувати роз'яснення та, у деяких випадках, негайно розв'язувати актуальні питання. Органи влади

реєстрували усі звернення, отримані під час особистого прийому, та розглядали їх у загальному порядку, якщо вирішити справу на місці було неможливо [85, с. 312]. Однак цей інститут мав значні обмеження своєї сфери дії. Особистий прийом громадян за Законом про звернення громадян застосовувався виключно для звернень, які не були пов'язані з прийняттям адміністративних актів - тобто для пропозицій, зауважень, рекомендацій та інших звернень, котрі за своєю природою не передбачали здійснення владного акта органом. Коли ж мова йшла про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади, або про необхідність прийняття адміністративного акта, який б створював, змінював чи припиняв права та обов'язки особи, цей механізм виявлявся неналежним, оскільки потребував значно більш ґрунтовних процесуальних гарантій.

Прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру" №2073-IX, що набрав чинності 15 грудня 2023 року, позначило якісний перелом у розумінні форм взаємодії громадян із органами публічної адміністрації. Законодавець не скасував інститут особистого прийому, але звузив його сферу застосування, закріпивши у статті 12 Закону «Про звернення громадян», що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг, встановлений Законом про адміністративну процедуру та Кодексом адміністративного судочинства України. Таким чином, особистий прийом зберігає значення окремої форми роботи зі зверненнями громадян, які не пов’язані з оскарженням або ухваленням індивідуального адміністративного акта в межах формалізованої адміністративної процедури. Натомість у справах, пов’язаних із прийняттям, зміною, скасуванням або оскарженням індивідуальних адміністративних актів, Закон України «Про адміністративну процедуру» запровадив систему процесуальних гарантій, що передбачає чітко визначені стадії, права учасників та обов’язки адміністративного органу. Саме в цьому полягає відмінність між спрощеними формами реагування на звернення громадян і формалізованою адміністративною процедурою щодо індивідуальних актів.

Таким чином, діюча система роботи зі зверненнями громадян до публічної влади, ґрунтується на процесуальних гарантіях належної адміністративної процедури, зокрема на праві особи бути вислуханою до прийняття рішення, яке може негативно вплинути на її права, свободи чи законні інтереси. Статті 17 та 63 Закону про адміністративну процедуру встановили, що кожна особа, щодо якої адміністративний орган приймає рішення у справі, має право подати пояснення та/або заперечення на адресу органу, ще перед тим, як таке рішення буде остаточно сформовано. Це право реалізується як під час розгляду справи органом, так і шляхом подання письмових матеріалів. Адміністративний орган зобов'язаний інформувати учасника провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у розгляді справи та надати йому реальну можливість для участі.

Сам механізм ініціювання адміністративного провадження також зазнав змін. Адміністративне провадження може розпочатися не тільки за особистого прийому громадянина чи подання ним письмової заяви, але й за ініціативою самого адміністративного органу, коли це передбачено законом, а також у порядку адміністративного оскарження. Це означає, що громадяни отримали більше можливостей для захисту своїх прав – вони більше не залежали від особистої явки чи необхідності подати письмову заяву в офіс органу влади.

Закон про адміністративну процедуру запровадив багаторівневу систему проведення розглядів, адаптованих до особливостей кожної справи та її значущості для суспільства. У випадках, коли адміністративний спір маловагомий і не призводить до серйозного обмеження прав особи, органи публічної адміністрації мають право застосувати надзвичайно прискорену процедуру - так зване невідкладне вирішення, коли справа розглядається в момент звернення громадянина й адміністративний рішення виноситься без проведення повноцінного формального провадження. Коли ж справи мають типовий характер та не потребують детального взаємодії сторін, законодавець передбачив спрощений письмовий порядок, за якого особа

висилає свої аргументи та доводи у письмовому вигляді, тоді як орган здійснює аналіз матеріалів справи самостійно, без організації безпосередніх слухань. Навпаки, для справ, що мають складну структуру або знаходяться на перетині інтересів кількох учасників, Закон передбачив запровадження розширених форм взаємодії - як-от заслуховування позицій всіх заінтересованих сторін або проведення офіційного слухання, яке гарантує найповніший набір процесуальних гарантій для всіх учасників. Як окремий механізм Закон допустив також цифровізований розгляд справ, коли рішення генерується комп'ютерною системою на основі об'єктивних показників та критеріїв, виключаючи елемент суб'єктивного розсуду.

Таким чином, ми робимо висновок, що переорієнтація від традиційного особистого прийому до комплексної парадигми гарантування справедливості в адміністративному провадженні символізує більш фундаментальну трансформацію державної політики. Якщо раніше контакт громадянина з органом влади часто залежав від особистих якостей чиновника, його готовності вислухати та сприйняти доводи особи, то новітнє законодавство запровадило об'єктивний набір правил та процесуальних механізмів, які гарантують кожної особі рівні можливості для захисту своїх прав незалежно від статусу, впливовості чи вміння тактично себе поводити. Адміністративна рішення більше не приймаються за волею посадовців, спираючись на їхнє персональне розуміння ситуації, але генеруються в межах встановлених законом процедур, що передбачають елементи демократичного участі й гарантування справедливості. Хоча особистий прийом залишив своє місце в системі взаємодії суспільства і держави як зручний механізм для вирішення організаційних питань та отримання інформації, він вже не виступає основним та єдиним каналом, через який громадяни можуть захищати свої конституційні права у адміністративних справах та отримувати справедливість від органів публічної влади.

Провадження у справах, пов'язаних з оскарженням адміністративних актів та дій органів влади, демонструє багато спільних рис із традиційним

провадженням за письмовими заявами громадян, однак із суттєвими процесуальними особливостями, визначеними Законом про адміністративну процедуру. Ці подібності проявляються в правах осіб, які звертаються до органів влади, та в обов'язках суб'єктів, що розглядають такі звернення забезпечити їм справедливість та неупередженість розгляду.

Хоча Закон України «Про звернення громадян» у редакції, чинній до набрання чинності Законом «Про адміністративну процедуру» (15 грудня 2023 року), передбачав у статті 18 окремі права громадян під час розгляду заяв і скарг, зокрема право особисто викласти аргументи, брати участь у перевірці, ознайомлюватися з матеріалами справи та користуватися послугами представника, нове законодавство суттєво посилило процесуальні гарантії особи. Закон України «Про адміністративну процедуру» не прирівняв суб’єкта владних повноважень і приватну особу за їх матеріально-правовим статусом, але запровадив механізми, які забезпечують їхню процесуальну збалансованість у межах адміністративного провадження. Це означає, що перевага владного суб’єкта як носія адміністративної компетенції зберігається, однак вона обмежується вимогами відкритості, неупередженості, обґрунтованості та правом особи бути вислуханою і оскаржити рішення.

Сутнісна мета розгляду скарг за чинним законодавством розширилась від простого розв'язання окремого конфлікту між особою та органом влади до забезпечення справедливості в адміністративних відносинах загалом, поліпшення якості роботи публічної адміністрації та утвердження демократичних принципів у функціонуванні органів влади.

Механізм розгляду скарг та їх перегляду в інстанційному порядку утворює комплексну систему адміністративно-процесуальних гарантій прав та свобод громадян, що функціонує як допоміжна гарантія перед звертанням до судів. Хоча традиційно розрізняли між адміністративним оскарженням (розглядом скарги органом вищого рівня) та адміністративною апеляцією (розглядом скарги спеціальним апеляційним органом), сучасна практика

демонструє розширення спектру питань, які можуть бути оскаржені в адміністративному порядку, порівняно з попередніми редакціями законодавства.

Ключова роль розгляду адміністративних скарг полягає у тому, що саме під час цього процесу часто відбувається перше реальне й поза-конфліктне спілкування між громадянином та органом влади. У багатьох випадках особа, яка скаржиться, раніше могла не скористатися своїм правом бути вислуханою під час первинного розгляду справи, або адміністративний орган не забезпечив належної реалізації цього права через притиск часу та необхідність прийняти негайне рішення. Розглядаючи скаргу, адміністративний орган створює для особи додаткову можливість детально викласти додаткові аргументи та пояснення, котрі не були враховані при першому розгляді справи. Цей процес нерідко призводить до того, що орган може переглянути своє первісне рішення на користь скаржника, або посадовець надає доступні пояснення причин, з яких було прийнято рішення, внаслідок чого особа переконується в обґрунтованості адміністративного акта та добровільно відмовляється від подальшого судового оскарження.

Таким чином, розгляд адміністративних скарг становить самостійний і ключовий механізм превентивного вирішення потенційних судових конфліктів. Він орієнтований не лише на формальне забезпечення права осіб на оскарження, а й на матеріальне поновлення порушених прав та досягнення консенсусу між заявником і органом влади в межах адміністративної системи без ескалації до судового розгляду.

Процедура розгляду скарг в адміністративному порядку становить комплексний та багатоаспектний механізм, орієнтований на охоплення широкого спектра адміністративних спорів. Закон «Про адміністративну процедуру», відходячи від обмеженого розуміння предмета адміністративного оскарження, дозволив оскаржувати не тільки остаточні адміністративні акти, але й процедурні рішення, дії та бездіяльність органів влади, коли такі дії негативно впливають на права та законні інтереси осіб.

Це розширення сфери оскарження демонструє законодавчу спробу забезпечити реальний доступ кожної особи до механізмів захисту від довільних дій адміністрації, незалежно від стадії адміністративного провадження. Однак розширення спектра оскарженого матеріалу створило нові практичні виклики, які потребують подальшого законодавчого уточнення. Зокрема, виникло питання щодо оптимальної процедури оскарження процедурних рішень, оскільки занадто формалізована та тривала процедура їх розгляду може призвести до затягування розв'язання основної справи. Поки адміністративний орган розглядатиме скаргу на процедурне рішення, може бути вже прийнято остаточне рішення у справі, що звело б нанівець значення такого оскарження. З цією метою науковці пропонували запровадження прискореної процедури розгляду скарг на процедурні рішення, особливо на ті, що суттєво впливають на можливість особи реалізувати своє право на участь у провадженні, як-от рішення про відмову у допуску як заінтересованої особи або рішення про відмову у відводі посадовця. Окремо варто акцентувати на необхідності чіткого законодавчого регулювання порядку оскарження дій та бездіяльності посадових осіб, коли їхня поведінка, хоча й не створює юридичного акта, суттєво порушує права громадян. Такі діяння, як тяганина в розгляді справи, образливе ставлення до особи, необґрунтована відмова в наданні інформації чи документів, уникнення розгляду справи у встановлений строк, становлять самостійний предмет адміністративного оскарження, відмінний від оскарження актів. Закон про адміністративну процедуру передбачив можливість оскарження таких дій, однак практична реалізація цього права все ще потребує уточнення у частині строків розгляду та компетенції суб'єктів, які беруть на себе розгляд таких скарг. Таким чином, хоча адміністративне оскарження отримало суттєве розширення своїх меж порівняно з попередніми редакціями законодавства, залишаються окремі процесуальні аспекти, які мають бути уточнені для забезпечення його максимальної ефективності.

Закон України «Про адміністративну процедуру», що набув чинності

15 грудня 2023 року, детально регламентує адміністративне оскарження у розділі VI (статті 78-85). Згідно зі статтею 78 цього закону «право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес, або що процедурне рішення, дія чи бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси» [64].

Закон дозволяє оскаржити різноманітні процедурні рішення та дії, зокрема: «відмову щодо початку адміністративного провадження, відмову в наданні статусу заінтересованої особи, відмову в наданні доступу до матеріалів справи, а також бездіяльність адміністративного органу у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи» [64].

У випадку наявності скарги на дії чи бездіяльність посадових чи службових осіб адміністративного органу, громадяни звертаються до безпосереднього керівника такого службовця, тобто застосовується процедура внутрішнього розгляду скарги. Як правило, дана процедура є дієвим засобом впливу на винну поведінку службовця. З точки зору практики така скарга є не завжди дієвою через наявність суб'єктивних причин, зокрема, корпоративні інтереси. Доречною є думка О.В. Пабата стосовно запозичення досвіду Польщі, Нідерландів, ФРН, де для розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових та службових осіб адміністративного органу створюється спеціальна неупереджена комісія. [17, с. 92].

У зв'язку зі значною кількістю скарг у зарубіжних правопорядках для їх розгляду на рівні територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування нерідко застосовуються колегіальні або дорадчі механізми, до складу яких можуть залучатися представники громадськості, правозахисних організацій, депутатського корпусу та незалежні експерти. Водночас Закон України «Про адміністративну процедуру» вже запровадив механізми колегіального та неупередженого розгляду скарг,

зокрема через інститут комісій з розгляду скарг, що дозволяє забезпечити більшу об'єктивність і процесуальні гарантії для особи. Отже, питання полягає не в запровадженні принципово нових дорадчих структур, а в належній реалізації вже передбачених законом процедур та їх послідовному поширенні в діяльності органів публічної адміністрації. Саме тому подальше вдосконалення доцільно спрямовувати на уніфікацію практики, підвищення професійного рівня членів таких комісій та забезпечення їх реальної неупередженості, а не на дублювання нормативно закріплених механізмів.

О.В. Пабат висловлювався щодо закріплення в нормативно-правових актах можливості у виняткових випадках приймати обов'язкові рішення на рахунок дій (тяганина, образи) чи бездіяльності (відмова у перевірці правильності заповнення документів, повноти пакету документів, ненадання інформації, що сприяла б громадянину в реалізації своїх прав та свобод) посадових осіб адміністративних органів. Члени такої комісії наділялися би правом заходити в будь-які приміщення адміністративного органу та вимагати пояснень у службовців тощо [17, с. 81, 93–94]. У деяких зарубіжних країнах у процедурі внутрішнього розгляду скарг існує прохання про перегляд рішення у справі. Ідея стосовно імплементації даної норми у вітчизняне законодавство вже висловлювалася раніше і була втілена. Ретроспективно зазначимо, що В.П. Тимощук вбачав, що «… для забезпечення додаткових гарантій правового захисту особи доцільно передбачити механізм перегляду рішення органом, який його прийняв». При цьому «… особа звертається до органу, що прийняв рішення, з проханням про повторний розгляд цієї справи та зміну рішення. А вже оскарження до вищого чи спеціального апеляційного органу, як правило, називається «апеляцією» [15, с. 101].

Процедура «прохання про перегляд» є необхідною, коли існує ситуація, що адміністративний орган, рішення якого оскаржується, не має щодо себе вищого органу. У такому разі громадянин зобов'язаний відразу звертатися за захистом до суду, де відсутня можливість оскаржити рішення на предмет

доцільності на відміну від адміністративної апеляції [17, с. 73].

Порядок притягнення посадових осіб адміністративних органів до відповідальності за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків, якщо це зумовлює неможливість реалізації прав і свобод громадян, визначається галузевою природою адміністративного права та не може бути зведений до єдиної універсальної моделі. У кожному конкретному випадку правова оцінка відповідного діяння обумовлює можливість застосування одного чи кількох видів юридичної відповідальності - кримінальної, адміністративної, цивільної, матеріальної або дисциплінарної. Все це визначає різний порядок щодо реалізації відповідальності посадових та службових осіб адміністративного органу. Таким чином, кримінальна відповідальність визначається кримінальним процесуальним законодавством, цивільна відповідальність - нормами цивільного процесуального законодавства, але адміністративна, дисциплінарна та матеріальна відповідальність різняться залежно від видів процедур [15, с. 105].

Незважаючи на це, у процесі реалізації окремих видів юридичної відповідальності наявні певні спільні риси, зокрема невідворотність притягнення винної особи до відповідальності незалежно від будь-яких обставин. Своєрідною гарантією належного виконання посадовими та службовими особами адміністративних органів своїх службових обов'язків виступає усвідомлення неминучості настання відповідальності за їх неналежне виконання.

Не мало важливим елементом механізму застосування відповідальності вважається порядок проведення службового розслідування [62], що означає діяльність спеціально створеної, у визначених законом випадках і порядку, комісії з перевірки виконання конкретним службовцем своїх службових обов'язків чи висунутих проти нього звинувачень або підозри [132].

При реалізації положень законодавства стосовно проведення службового розслідування закріплюється гарантія громадянам у реалізації наданих їм прав та свобод, наприклад, строк проведення даного

розслідування [182].

Строки проведення службового розслідування та вирішення питань, пов'язаних із реалізацією прав і свобод громадян, у практиці адміністративних органів нерідко порушуються внаслідок об'єктивних організаційно-кадрових чинників, зокрема відсторонення посадової особи від виконання службових повноважень, необхідності проведення додаткових перевірок, недостатнього рівня компетентності або надмірного навантаження осіб, тимчасово уповноважених на виконання відповідних функцій. У конфліктних адміністративних провадженнях зазначені обставини зумовлюють затягування розгляду справ і потребують нормативного врегулювання порядку тимчасового заміщення посад та виконання службових обов'язків у разі відсторонення посадових осіб.

Наступним видом конфліктних проваджень є провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке посідає особливе місце в доктринальних дослідженнях як з теоретичної, так і з практичної перспективи. Зокрема, С.М. Альфоров визначає його як особливий вид процесуальної діяльності, регламентованої нормами адміністративно-процесуального права, яку здійснюють уповноважені органи з метою притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень [19].

В порівнянні з іншими адміністративними провадженнями, саме провадження у справах про адміністративні правопорушення найбільш детально регламентовано в законодавстві України. Основні норми закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП), дане питання також регулює Митний кодекс України (МКУ) та інші нормативно-правові та підзаконні акти, що встановлюють порядок притягнення до відповідальності юридичних осіб [81, 108].

Особливості адміністративного провадження окреслено М.М. Тищенком у таких доктринальних положеннях: виникає внаслідок вчинення адміністративного проступку з необхідністю проведення розслідування;

реалізується колом уповноважених суб'єктів, серед яких провідну роль відіграють органи виконавчої влади; характеризується специфікою процесуальних актів; забезпечує реалізацію норм матеріального адміністративного права про відповідальність; переважно здійснюється в позасудовому порядку; серед адміністративних проваджень є найбільш спорідненим із юрисдикційними провадженнями інших галузей права, зокрема кримінального процесу [165, с. 31].

Науковці, вивчаючи у своїх працях законодавство України, виокремлює два основні види проваджень в справах про адміністративні правопорушення – звичайне та спрощене.

Чинними положеннями КУпАП докладніше врегульовано детальніше регламентоване звичайне провадження, оскільки воно здійснюється в більшості справ. Даний вид провадження передбачає «складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що відносяться до доказів» [81].

Щодо невеликої кількості правопорушень застосовується спрощене провадження. Особливість полягає у тому, що застосовуються мінімальні процесуальні дії для оперативності. На відміну від загального, в спрощеному провадженні, протокол не складається, оскільки посадова особа, що виявила правопорушення приймає і одночасно виконує рішення про стягнення штрафу (попередження) безпосередньо на місці вчинення правопорушення. Проте, спрощена процедура провадження у справах про порушення митних правил не застосовується [108].

У науково-практичному коментарі до Кодексу України про адміністративні правопорушення за загальною редакцією А.С. Васильєва обґрунтовується підхід, за яким виокремлюються три види проваджень залежно від органу, що їх здійснює: адміністративне, судове та провадження, яке реалізують громадські організації. Адміністративне провадження у цьому розумінні здійснюється органами виконавчої влади, зокрема

адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади та одноособово службовими (посадовими) особами відповідних органів (транспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, рибоохорони, митних органів, органів нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами тощо) [80, с. 243].

Зазначений коментар визначає завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення як: своєчасне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; її вирішення у точній відповідності з вимогами законодавства; забезпечення реального виконання постанов; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання новим правопорушенням; виховання громадян у дусі поваги до закону; зміцнення режиму законності [80, с. 245].

Отже, відповідно до позиції С.М. Алфьорова, «провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне й об'єктивне з'ясування обставин справи, її вирішення у точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання постанови, виявлення причин та умов, що сприяють правопорушенням, профілактику деліктів, виховання громадян у дусі законопослуху та зміцнення правопорядку» [19, с. 52]. Такі дії здійснюють уповноважені органи чи посадові особи державних структур з метою захисту прав і законних інтересів громадян, охорони власності, забезпечення громадського порядку та безпеки.

Серед суб'єктів конфліктних адміністративних проваджень особливе місце посідають органи Національної поліції України, уповноважені розглядати визначені КУпАП категорії справ про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення. Сукупність норм КУпАП і спеціального законодавства, що регулюють порядок такого розгляду, утворює інститут провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративно-деліктного права. Як зазначає А.Т. Комзюк, розгляд кожної справи, попри її індивідуальність, передбачає

етап попередньої підготовки матеріалів [87, с. 217], що у діяльності поліції проявляється у збиранні, фіксації та попередній оцінці доказів уповноваженими посадовими особами [88, с. 9]. Так, А.Т. Комзюк вважає доцільним розширити поняття адміністративно-юрисдикційної практики поліції шляхом надання повноважень реалізації провадження у повній мірі у справах про адміністративні правопорушення [88, с. 11]. У цьому контексті адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції охоплює встановлення фактичних обставин, ухвалення постанови та організацію її виконання, а матеріальні й процесуальні норми у сфері адміністративної відповідальності становлять взаємопов'язаний нормативний комплекс.

Підсумовуючи думки науковців, можна зробити висновок щодо єдиної позиції у контексті накопичення низки питань та проблем в адміністративному законодавстві. А.Т. Комзюк також зазначає про необхідність та раціональність закріплення у національному законодавстві загальних засад правової реалізації провадження, які сьогодні висвітлені недостатньо [4, с. 48].

На думку Д.П. Калаянова, в основу адміністративного провадження мають бути покладені основоположні законні принципи та положення, які зосереджені насамперед на нормах Конституції України та закріплені в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі норм права, які визначають сутність та зміст провадження із огляду, перш за все, на гарантування прав і свобод громадян та забезпечення інтересів держави [71, с. 20]. Уповноважені суб'єкти, зокрема працівники поліції, зобов'язані виконувати свої функції із урахуванням усіх вимог та умов передбачених законодавством.

Як зазначалося вище, адміністративне законодавство України в цілому стосовно адміністративних проваджень змінюється, зокрема у напрямку уніфікації з ЄС про що свідчить прийняття закону Про адміністративну процедуру (ЗАП) у 2022 році. Водночас дослідження згаданого вище законопроекту №11082, який на момент написання роботи перебуває на етапі

другого читання у Верховній Раді України, дозволяє констатувати, що його зміст містить значний ризик нівелювання досягнень закону Про адміністративну процедуру (ЗАП) та деструкції процесуальної логіки адміністративних проваджень за зверненнями [144]. Аналіз порівняльної таблиці до другого читання від 13 січня 2025 року виявив, що у текст законопроекту внесено положення, які не просто дублюють гарантії, вже передбачені у ЗАП, але й концептуально суперечать його філософії розмежування предметів регулювання. Так, законопроект відновлює обов'язок для приватних підприємств, громадських організацій та засобів масової інформації розглядати звернення громадян, що виходить за межі публічно-правових відносин та перетворює приватні структури на квазідержавні органи. Крім того, у проекті закріплено право особи на особисту участь у розгляді звернення та доступ до всіх матеріалів, що вже гарантовано статтями 19 і 22 ЗАП для заяв і скарг, які підпадають під адміністративну процедуру. Особливо показовим є положення про можливість оскарження відповіді на звернення, хоча така відповідь не є адміністративним актом у розумінні ЗАП і, відповідно, не може створювати юридичних наслідків для оскарження [131].

Наведені зміни отримали критичну оцінку у науковому середовищі. Тимощук В.П. у публікації від 14 жовтня 2025 року оцінив законопроект, зазначивши: «цей законопроект повертає до первинно нормального урядового законопроекту усі радянські рудименти». Серед таких рудиментів науковець виділяє, зокрема, право на особистий прийом керівника, доступ до матеріалів справи та можливість оскарження відповідей - інститути, які вже інтегровані у ЗАП. Тимощук констатує: « ....[законодавці] так і не зрозуміли, що для реалізації прав громадян вже є інший закон «Про адміністративну процедуру». У ньому заяви і скарги. У ньому всі необхідні гарантії». Ця позиція науковця є принципово важливою для розуміння сутності проблеми: законопроект №11082 не доповнює ЗАП, а конкурує з ним, створюючи паралельну правову реальність, де одні й ті самі процесуальні права

регулюються двома законами одночасно [162].

Подальший аналіз позиції В.П. Тимощука розкриває масштаби потенційної деструкції адміністративної системи. Науковець наголошує, що законопроект фактично повертає інститут звернень громадян до часів, що передували прийняттю ЗАП, коли у правовому полі не існувало чіткого розмежування між процедурними заявами, що мають обов'язковий юридичний результат, та консультативними пропозиціями, що належать до сфери політичної участі громадян. Тимощук наводить статистичні дані, які ілюструють глибину проблеми: «60-70% документообігу заступника одного з міністрів [майже в кожному з міністерств] становлять відповіді на звернення громадян. На практиці 80-90% звернень до центральних органів виконавчої влади неадекватні». Ця цитата розкриває ключовий аргумент науковця: неефективність радянської моделі звернень полягає у витрачанні державних ресурсів на обробку комунікацій, які не мають юридичного значення, замість зосередження на адміністративних провадженнях, що потребують прийняття обґрунтованого рішення у формі адміністративного акта. Водночас у науковому експертному висновку до проекту від 2024 року зазначається, що профільний комітет Верховної Ради України «проігнорував урядову робочу групу (за участі науковців), фактично зламав концепцію закону, проігнорував зауваження EU-експертів». Ця обставина свідчить, що політичний процес у парламенті відбувся без урахування наукової експертизи та міжнародних рекомендацій, що є типовим проявом законодавчого волюнтаризму [121].

На нашу думку, законопроект №11082 у редакції другого читання створює ризики для інституційної цілісності адміністративного права України. Він не просто дублює гарантії ЗАП, але й повертає правову систему до стану правової невизначеності, характерного для пострадянського періоду, коли громадяни та органи влади не мали чітких критеріїв для розмежування процедурних звернень від загальногромадянської комунікації. Якщо ЗАП створив процесуально стрункий механізм, у межах якого звернення громадянина розглядається як ініціювання адміністративного

провадження з обов'язковим прийняттям мотивованого адміністративного акта, то законопроект №11082 руйнує цю конструкцію, повертаючи систему до моделі «загальних звернень», які не мають чіткого юридичного змісту та не породжують визначених правових наслідків. Наслідком цього стане правова дезорієнтація суб'єктів владних повноважень, які не зможуть однозначно встановити, чи підпадає конкретне звернення під ЗАП (як заява або скарга), чи має розглядатися за Законом «Про звернення громадян» (як пропозиція або клопотання). Така ситуація неминуче призведе до подвоєння функцій органів влади, зниження оперативності реагування на законні вимоги особи, а також створення передумов для корупційних практик, коли орган влади матиме можливість довільно обирати нормативну базу для розгляду звернення залежно від власних інтересів [72]. Варто також врахувати, що дослідницька служба Верховної Ради України підготувала пропозиції до законопроекту №11082, а матеріали до його другого читання засвідчують повернення низки положень, які вже врегульовані Законом України «Про адміністративну процедуру», зокрема в частині процедурних гарантій розгляду звернень і скарг.

Важливо підкреслити, що такий законодавчий регрес матиме прямий і безпосередній вплив на характер адміністративних проваджень за зверненнями громадян. Якщо наразі, у межах дії ЗАП, такі провадження мають визначену процесуальну структуру - від подання звернення до прийняття адміністративного акта з правом на оскарження, - то у випадку прийняття законопроекту №11082 ця структура буде розмита невизначеністю предметної юрисдикції. Звернення громадян знову втратять статус юридично значущих адміністративних проваджень і перетворяться на форму декларативної комунікації, яка не створює для держави обов'язку діяти процесуально правильно та приймати обґрунтоване рішення. Це, у свою чергу, знизить рівень правової захищеності громадян, оскільки вони втратять гарантії, передбачені ЗАП через стадії адміністративного провадження за зверненням: право на ознайомлення з матеріалами справи, участь у

провадженні, отримання письмового рішення з обґрунтуванням та можливість оскарження у встановленому порядку. Таким чином, законопроект №11082, незважаючи на можливі добрі наміри його ініціаторів, об'єктивно несе загрозу руйнування досягнень адміністративної реформи, здійсненої прийняттям ЗАП, та повернення до архаїчної моделі радянської адміністративної культури, позбавленої процесуальної раціональності та правових гарантій для особи.

Таким чином, проведене у підрозділі вище дослідження конфліктних адміністративних проваджень засвідчує їх центральне місце в системі адміністративно-процесуального права України як механізму забезпечення законності та охорони прав громадян. Дисциплінарні провадження характеризуються специфічною природою субординаційних відносин між роботодавцем і працівником, що обумовлює особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності та застосування відповідних стягнень залежно від категорії суб'єктів. Провадження з розгляду скарг громадян потребують удосконалення процедурних гарантій, зокрема запровадження повноцінної адміністративної процедури з чіткими етапами та строками, а також створення незалежних комісій для розгляду скарг на дії посадових осіб. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як найбільш регламентований вид конфліктних проваджень демонструє необхідність систематизації підходів до класифікації стадій процесу та уточнення правового статусу всіх учасників провадження. Аналіз стадійності адміністративних проваджень виявляє потребу в уніфікації термінології та строків розгляду справ, а також у закріпленні обов'язкового ведення протоколів судових засідань для забезпечення транспарентності процесу. Дослідження правового статусу учасників конфліктних проваджень підтверджує необхідність розширення процесуальних гарантій потерпілих осіб та чіткого визначення їх прав у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Виявлені недоліки в механізмі виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення вимагають запровадження

альтернативних способів заміни одного виду стягнення іншим у випадку неможливості виконання початкового стягнення. Результати дослідження створюють теоретичну основу для комплексного реформування адміністративно-процесуального законодавства України з метою забезпечення ефективного захисту прав громадян та підвищення якості адміністративного провадження.

2.2. Неконфліктні провадження, їх види та правове регулювання

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині існують два підходи до розуміння адміністративного процесу - широкий (управлінський) та вузький (юрисдикційний). Широка концепція, представлена у працях В.Б. Авер'янова, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова та Т.О. Коломоєць, визначає адміністративний процес як сукупність усіх процесуальних проваджень, що здійснюються органами публічної адміністрації та іншими владними (уповноваженими) суб'єктами, включаючи як неконфліктні (неюрисдикційні) провадження - нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові, нагородні тощо, так і конфліктні (юрисдикційні) провадження - у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, розгляд скарг громадян, адміністративне судочинство. Вузька концепція, підтримувана окремими представниками процесуалістської школи, сферу адміністративного процесу провадженнями з вирішення спорів, оскарженням та застосуванням адміністративних санкцій.

У межах нашого дисертаційного дослідження ми обґрунтовано дотримуємося широкого розуміння адміністративного процесу з огляду на такі підстави. По-перше, саме широка концепція точніше відображає реальну структуру діяльності публічної адміністрації, де питома вага неконфліктних проваджень є значно більшою порівняно з юрисдикційними. По-друге, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року (набрав чинності 15 грудня 2023 року) нормативно закріпило неконфліктні провадження як самостійну складову адміністративного

процесу, встановивши єдині стандарти їх здійснення. По-третє, широка концепція узгоджується з європейськими підходами до публічного адміністрування, де адміністративна процедура охоплює всю сукупність процесуальних дій органів публічної влади - як сервісних, так і юрисдикційних. Саме тому розмежування адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні у нашій роботі здійснюється в контексті саме широкого розуміння адміністративного процесу та у дослідженні здійснюється диференціація адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні з врахуванням їхнього процесуального характеру та предметної спрямованості.

Неконфліктні провадження, як встановлено в розділі 1, характеризуються відсутністю спору між учасниками та спрямовані на реалізацію прав і законних інтересів осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. О.В. Кузьменко визначає що «питома вага неконфліктних проваджень в адміністративному процесі є величезною» [96, с. 218].

Українські адміністративісти, аналізуючи види та класифікацію адміністративних проваджень від 1990-х років, сформували доктрину їх диференціації на конфліктні та неконфліктні. Дискусії класифікації адміністративних проваджень зберігають актуальність і на сучасному етапі. Багато дослідників розробляли власні класифікації проваджень, зокрема за критерієм конфліктності. О.В. Кузьменко пов'язує труднощі врегулювання питання з індивідуальністю авторських позицій щодо обсягу та меж адміністративного процесу [97, с. 216]. Натомість Н.М. Зільник пояснює розбіжності недостатньою законодавчою регламентацією, що ускладнює формування єдиної доктринальної концепції [67]. Як слушно зауважує кожен із дослідників, поняття «адміністративний процес» у доктрині визначається по-різному, що зумовлює множинність його наукових дефініцій. Ми вважаємо, що даний термін повинен звучати таким чином, адміністративний процес – це порядок розгляду адміністративних справ який урегульований

правовими нормами, та реалізується при роботі органів публічної адміністрації та інших владних суб'єктів.

У аналізі та класифікації видів адміністративних проваджень у публічному управлінні представниками національної адміністративно-правової школи використовувався термін і концепція «адміністративно-процесуального управлінського процесу» які відображають одну з доктринальних моделей української юридичної науки, але не домінуючу сучасну позицію. Не можемо не розглянути це як історично впливову, але нині не домінуючу доктринальну конструкцію в якій Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна та В.Г. Перепелюк називають таку діяльність як адміністративно-процесуальний управлінський процес [127, 129]. Ця термінологія акцентує не загальний адміністративний процес, а саме окремий різновид - управлінський процес або управлінське провадження. У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині питання співвідношення конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень вирішується переважно через їх диференціацію за юрисдикційним та неюрисдикційним характером. Термін «адміністративно-процесуальний управлінський процес» є однією з доктринальних моделей опису неконфліктної, реалізаційної діяльності органів публічної адміністрації, однак у сучасних дослідженнях частіше використовується саме категоріальний поділ на конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження. Такий підхід дозволяє точніше розмежувати провадження, пов’язані з ухваленням індивідуальних адміністративних актів, і провадження, спрямовані на вирішення публічно-правових спорів. Водночас зазначена вище концепція зберігає евристичну цінність як інструмент для аналізу неконфліктних управлінських процедур, оскільки акцентує їх реалізаційний характер і відмежовує від юрисдикційних форм адміністративного провадження**.** В.Г. Перепелюк вважав, що даний термін повинен звучати не інакше, як «управлінський адміністративний процес» [128], оскільки він чіткіше закріплює зв’язок із адміністративним правом і окреслює місце управлінських проваджень у структурі адміністративного

процесу.

Термін «адміністративно-процесуальний управлінський процес» у вітчизняному адміністративному праві пов'язують із сучасним розвитком управлінської концепції адміністративного процесу. Найяскравіше цю конструкцію використовують і обґрунтовують такі провідні українські вчені-юристи:

- В.Б. Авер'янов - у структурі адміністративного процесу виділяє як окремий напрям управлінсько-процедурні дії органів виконавчої влади і послідовно розвиває управлінську концепцію процесуальних форм публічного адміністрування.
- В.Г. Перепелюк - активно зазначає у своїх наукових роботах поняття «управлінський адміністративний процес» і в контексті сучасної доктрини адміністративного процесу обґрунтовує відповідний підхід як розширення управлінської моделі адміністративного процесу, що включає діяльність щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ у сфері виконавчої влади.
- Н.Ю. Гуть - у своїх працях акцентує на розмежуванні юрисдикційного та неюрисдикційного адміністративного процесу; її підхід кореспондує з розумінням неконфліктних проваджень як форми реалізації матеріальних норм права органами публічної адміністрації [48].
- О.В. Кузьменко - визначає адміністративний процес саме як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади з реалізації матеріальних норм права у сфері управління. Вона робить розгорнуту класифікацію різновидів адміністративних проваджень, при цьому управлінські процеси розглядаються у власне адміністративно-процесуальному ракурсі.

Існує низка пропозицій щодо термінологічного позначення зазначеного процесу, однак жоден із них не забезпечує повноцінної характеристики адміністративного провадження з урахуванням усіх його аспектів, сучасного стану законодавчого регулювання та зарубіжного досвіду.

На нашу думку, у сучасній українській адміністративно-правовій доктрині термінологія, пов’язана з “управлінським процесом”, має переважно допоміжне значення і використовується для опису неконфліктної, реалізаційної діяльності органів публічної адміністрації. Водночас базовим для сучасного аналізу залишається поділ адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні, або юрисдикційні та неюрисдикційні. Саме такий підхід дозволяє коректно розмежувати провадження, спрямовані на вирішення публічно-правового спору, і провадження, у межах яких здійснюється реалізація, забезпечення чи захист прав і законних інтересів особи в адміністративному порядку. У цьому контексті категорія “управлінський процес” може застосовуватися лише як описова доктринальна конструкція, але не як універсальна модель усієї системи адміністративних проваджень.

Вважаємо, що зазначений напрям діяльності суб’єктів публічної адміністрації доцільно окреслювати через категорію адміністративної процедури, яка виступає формою нормативно врегульованої діяльності з розгляду та вирішення адміністративних справ. У цьому контексті адміністративна процедура охоплює насамперед неконфліктні адміністративні провадження, у межах яких суб’єкт публічної адміністрації реалізує матеріальні норми права шляхом ухвалення адміністративного акта або вчинення іншої юридично значущої дії. Відтак під адміністративною процедурою слід розуміти встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи суб’єктом публічної адміністрації, спрямований на забезпечення, реалізацію або захист прав, свобод і законних інтересів приватної особи.

Відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру", поняття «адміністративна процедура» визначається як юридично встановлений порядок розгляду та вирішення адміністративної справи адміністративним органом із метою забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також виконання ними

покладених на них обов’язків [64].

Тобто адміністративна процедура - це нормативно закріплена й чітко врегульована сукупність дій адміністративного органу або іншого суб’єкта публічної адміністрації, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуальної справи, що, як правило, завершується ухваленням адміністративного акта. У межах такої процедури забезпечуються участь особи, прозорість, дотримання принципів законності, рівності та пропорційності, а також реалізація гарантій захисту особи у відносинах з адміністрацією. Саме таке розуміння адміністративної процедури закріплено в Законі України «Про адміністративну процедуру» і становить нормативну основу функціонування публічної адміністрації в Україні. Зазначимо тут, що якщо у нашій роботі вище зустрічався термін “орган державної влади (або інший суб’єкт владних повноважень)” то він використовується як узагальнювальний синонім до категорії “адміністративний орган”, введеної Законом України «Про адміністративну процедуру», з метою охоплення всього масиву суб’єктів публічної адміністрації.

На нашу думку, адміністративно-процедурні дії включають розпорядчі дії посадових осіб, стосовно здійснення різних адміністративних процедур, встановлених адміністративно-правовими нормами, які не пов'язані з юрисдикцією. Серед таких процедур виділяють дозвільні, реєстраційні, ліцензійні та інші.

Законодавство стосовно адміністративних процедур в даному випадку реалізується у таких сферах:

- «управління державним і муніципальним майном або майновими правами;
- реєстрація прав на нерухоме майно та операцій з ним;
- надання земельних дільниць, дільниць надр, дільниць лісів, водних об'єктів, а також вилучення зазначених дільниць та об'єктів у власників чи інших законних володільців;
- надання організаціям, індивідуальним підприємцям та фізичним

особам кредитів, субсидій, компенсацій та іншої фінансової і матеріальної допомоги, інвестицій, квот, гарантій, місцевих бюджетів, а також коштів державних позабюджетних фондів;

- розміщення державних (муніципальних) замовлень;
- видання дозволів на виконання будівельно-монтажних робіт (будівельних дозволів), на експлуатацію будівельних або інших об'єктів чи обладнання, а також прийняття інших управлінських рішень з питань інвестиційної діяльності;
- обов'язкової сертифікації продукції, робіт та послуг;
- реєстрації громадян за місцем проживання та місцем перебування;
- реєстрації транспортних засобів;
- надання громадянам житлових приміщень в будинках державного та муніципального фондів та користування зазначеними приміщеннями;
- приватизація житлових приміщень;
- призначення і виплата пенсій та доплат;
- реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців;
- ліцензування окремих видів діяльності;
- визнання за фізичною особою статусу, який дає право на отримання пільг та переваг;
- видання документі, які мають юридичне значення;
- надання підтвердження реєстрації чи припинення інших повноважень організаціям, індивідуальним підприємцям чи юридичним або фізичним особам» [16]. Усі вищезазначені сфери діяльності публічної адміністрації, є неконфліктними і відповідно адмініструються неконфліктними адміністративними провадженнями, однак окремі з них можуть набувати конфліктного характеру у разі ухвалення адміністративним органом несприятливого рішення, зокрема відмови, зупинення чи анулювання. Саме тому такі провадження доцільно розглядати як переважно

неконфліктні, але потенційно конфліктні за наслідком адміністративної діяльності. Висловимо тут думку, що доцільно також розглядати таку конструкцію як “ризик відмови” по відношенню до наведених дій публічної адміністрації, який є не зовсім “неконфлікт”, бо відмова вже означає потенційну колізію інтересів між особою і адміністративним органом, а отже може переходити у конфліктне провадження або принаймні у процедуру з конфліктним потенціалом. У сучасній українській моделі адміністративної процедури навіть до “неконфліктних” справ можуть належати дії, де присутній ризик несприятливого рішення, право бути вислуханим і право на оскарження, тобто це не чисто безконфліктна сфера.

Деякі автори пропонують класифікувати неконфліктні провадження (адміністративні процедури) за видами завдань, які вирішуються в рамках компетенції суб'єктів права:

- «організаційні (встановлення розпорядку роботи, розподілення обов'язків, регламент взаємовідносин та підпорядкування);
- прийняття нормативних актів та рішень, які мають силу нормативних актів (законів, підзаконних актів, усних рішень та т. ін.);
- використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування);
- вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових та т. ін.);
- делегування повноважень;
- здійснення юридично-значимих дій (ліцензування, реєстрація та т. ін.);
- проведення координації;
- здійснення контролю;
- діяльність в рамках цільових програм;
- розгляд звернень громадян;
- розгляд пропозицій громадських об'єднань;
- вирішення спорів та непорозумінь;
- дії в екстремальних умовах та ситуаціях (техногенна катастрофа, надзвичайний стан та т. ін.);

- порядок реорганізації та припинення діяльності організацій і установ;
- міжнародні та змішані процедури» [16, с.74].

Науковці виокремлюють певні ознаки неконфліктних проваджень:

1) під час їх здійснення, як правило, не застосовуються заходи примусу, оскільки вони спрямовані на реалізацію, підтвердження або зміну правового статусу особи на її звернення або в межах адміністративної ініціативи;
2) однією зі сторін такого провадження завжди є суб'єкт публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями щодо ухвалення відповідного рішення;
3) результатом таких проваджень є індивідуальний адміністративний акт або інше юридично значуще рішення, наприклад рішення про видачу дозволу, ліцензії, посвідчення чи про державну реєстрацію, тоді як нормативно-правові акти не є типовим результатом неконфліктного провадження [31];
4) різноманітність неконфліктних проваджень, частина з яких належить до суміжних або змішаних правових режимів. Так, правовідносини у сфері обов'язкового страхування транспортних засобів регулюються переважно цивільним законодавством, тоді як адміністративно-правовий компонент проявляється у процедурі державного нагляду, реєстрації та контролю. Тому приклад страхування не слід розглядати як класичне неконфліктне адміністративне провадження, а лише як суміжну сферу, де адміністративна процедура забезпечує публічно-правове регулювання договірних відносин [58, 137].

Слід зазначити, що низка українських науковців які не поділяють підхід до виділення неконфліктних проваджень. Зокрема, С.Г. Стеценко уникає класифікації проваджень за характером адміністративної справи, виокремлюючи лише юрисдикційні та неюрисдикційні провадження [156, с. 267]. На нашу думку, С.Г. Стеценко під "характером справи" фактично мав на увазі не предмет галузі права, а функціональну природу адміністративного

провадження: чи воно спрямоване на вирішення публічно-правового спору, застосування заходів примусу, оскарження рішень або, навпаки, на позитивне регулятивне врегулювання індивідуальної справи без спору. Тобто це не матеріально-галузевий критерій, а критерій, що відмежовує юрисдикційні провадження від неюрисдикційних за їх функцією і правовим результатом. Термін "характер справи" у нього означає наявність або відсутність спору, а також спрямованість провадження на захист/примус чи на позитивну реалізацію права. Юрисдикційні провадження, на його думку, становлять вид адміністративних проваджень, спрямований на вирішення справ, пов'язаних із порушенням правових норм (за наявності конфлікту між сторонами), до яких належать: провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження в адміністративних судах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; дисциплінарні провадження; провадження за скаргами громадян. Неюрисдикційні провадження спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації [156]. Тобто С.Г. Стеценко не пов'язує неюрисдикційні провадження із наявністю публічно-правового спору, а розглядає їх як процедури позитивного, регулятивного характеру, що здійснюються у сфері адміністративної процедури та спрямовані на реалізацію, підтвердження або зміну правового статусу особи без виникнення конфлікту між сторонами. С.Г. Стеценко до них відносить такі види проваджень:

- «нормотворчі провадження – тобто діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів;
- установчі провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ та інших структур;
- правозастосовні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо вирішення адміністративних справ із застосування норм адміністративного права. Наприклад, застосування

заходів заохочення та стимулювання;

- реєстраційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів;
- атестаційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам, (критеріям), необхідним для функціонування у певній сфері;
- контрольно-наглядові провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо здійснення контролю та нагляду у сфері державного управління» [156]. На нашу думку, така класифікація потребує термінологічного уточнення, оскільки нормотворчі провадження не завжди пов’язані з вирішенням індивідуальної справи, а реєстраційні провадження доцільніше розглядати як різновид правозастосовних, зокрема дозвільно-реєстраційних, процедур. Відтак запропонований С.Г. Стеценком підхід слід розглядати як важливий етап у розвитку доктрини адміністративного провадження, який, однак, потребує подальшого уточнення з позицій сучасної концепції конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень.

На нашу думку, неюрисдикційні провадження є неконфліктними адміністративними провадженнями саме за функціональним критерієм, оскільки вони спрямовані на позитивну реалізацію та підтвердження правового статусу особи без виникнення публічно-правового спору. Такий критерій є найбільш придатним для розмежування проваджень, адже він відображає не їх зовнішню форму, а правову мету, характер владного впливу та результат адміністративної діяльності. Під функціональним критерієм ми розуміємо класифікацію не за назвою провадження, а за його правовою функцією - захисно-юрисдикційною або регулятивно-реалізаційною. Саме тому неюрисдикційні провадження доцільно ототожнювати з неконфліктними адміністративними провадженнями.

У межах неконфліктних адміністративних проваджень доцільно

виокремлювати управлінсько-організаційні, дозвільно-реєстраційні, ліцензійні та контрольно-наглядові процедури, що здійснюються органами публічної адміністрації в економічній, транспортній та податковій сферах. Такі провадження спрямовані не на вирішення публічно-правового спору, а на позитивну реалізацію владних повноважень, упорядкування відповідних суспільних відносин, ухвалення індивідуальних адміністративних актів і забезпечення належного функціонування публічного управління. У цій площині регулятивна діяльність держави може включати надання адміністративних послуг, ведення реєстрів, видачу дозволів і ліцензій, здійснення податкового адміністрування та контроль за дотриманням законодавства у сфері транспорту й господарської діяльності. Саме ці процедури, на нашу думку, і становлять зміст неконфліктних адміністративних проваджень у сучасному розумінні.

Таким чином, неконфліктні адміністративні провадження охоплюють передусім сервісні та регулятивні функції публічної адміністрації, а не відносини внутрішньої організації праці або договірні взаємини приватноправового характеру.

Більшість управлінських процедур у сферах економіки, транспорту, оподаткування та державного регулювання бізнесу мають саме неконфліктний характер, оскільки їх призначення полягає у створенні правових передумов для законної господарської діяльності, забезпеченні конкуренції, обмеженні монополізації та формуванні передбачуваного регуляторного середовища. У цих межах рішення публічної адміністрації набувають форми адміністративних актів або інших юридично значущих приписів, які є обов’язковими для адресатів і спрямовані на досягнення конкретного управлінського результату.

У сучасній доктрині адміністративного права управлінські процедури у соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах доцільно розглядати як різновид неконфліктних адміністративних проваджень, у межах яких органи публічної адміністрації ухвалюють індивідуальні

адміністративні акти, а в окремих випадках - колегіальні рішення, спрямовані на організацію та забезпечення публічного управління. Такі процедури можуть завершуватися прийняттям положень, інструкцій, настанов або інших підзаконних актів, обов'язкових для відповідних адресатів, однак їх правова природа визначається не наявністю спору, а позитивною реалізацією владних повноважень у межах адміністративної процедури. Саме тому в сучасному розумінні їх слід відносити не до конфліктних, а до неконфліктних проваджень, оскільки вони не спрямовані на вирішення публічно-правового спору, а на впорядкування, координацію та правове забезпечення діяльності у відповідних сферах публічного адміністрування. У цьому контексті доречним є посилання на позиції О.І. Остапенка та О.Я. Рогач, які у навчальній літературі підкреслюють, що адміністративно-публічна діяльність у соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах реалізується через ухвалення підзаконних актів, положень та інструкцій, а в окремих випадках - після колегіального обговорення. Водночас для сучасної дисертаційної аргументації доцільно наголосити, що така колегіальність є процедурною формою ухвалення рішення в межах неконфліктного провадження, а не ознакою конфліктності чи окремого виду спору. Отже, наведені положення підтверджують сервісно-регулятивну природу відповідних процедур і їх належність до системи неконфліктних адміністративних проваджень. [9, 14].

У адміністративно-політичній сфері, зокрема в галузях оборони, національної безпеки, внутрішніх справ та юстиції, діяльність органів публічної адміністрації здійснюється в межах чітко врегульованих адміністративних процедур, результатом яких можуть бути індивідуальні адміністративні акти, нормативно-правові акти або інші юридично значущі рішення. Такі процедури, як правило, мають неконфліктний характер, оскільки спрямовані на організацію, координацію та забезпечення функціонування відповідної сфери публічного управління, а не на вирішення публічно-правового спору. Їх зміст полягає у впорядкуванні діяльності

підпорядкованих суб'єктів, визначенні правил поведінки, затвердженні положень, інструкцій, регламентів та інших документів, необхідних для належної реалізації владних повноважень. Саме тому у цій сфері доцільно говорити про неконфліктні адміністративні провадження, що забезпечують сервісну та регулятивну функції держави. Відтак управлінські рішення у зазначених сферах слід розглядати не як "накази" у вузькому значенні, а як адміністративні акти та інші владні приписи, що ухвалюються в межах адміністративної процедури й мають обов'язковий характер для відповідних адресатів. Такий підхід узгоджується із сучасною доктриною публічного адміністрування, відповідно до якої неконфліктні провадження охоплюють не лише надання адміністративних послуг чи дозвільно-реєстраційні дії, а й організаційно-розпорядчі процедури у сфері національної безпеки, оборони, внутрішніх справ та юстиції.

Класичним різновидом неконфліктних адміністративних проваджень є нормотворчі провадження, оскільки їх правова природа полягає не у вирішенні спору між сторонами, а у підготовці, погодженні, обговоренні та ухваленні нормативно-правових актів. Навіть якщо зміст окремого законопроекту, наприклад щодо оподаткування фізичних осіб-підприємців, викликає суспільну дискусію або політичні заперечення, це не змінює процесуальної природи самої нормотворчої процедури, яка залишається неконфліктною, тобто неюрисдикційною. Саме тому нормотворчі провадження доцільно розглядати як окремий самостійний вид управлінських проваджень, спрямованих на встановлення, зміну або скасування правових норм у порядку адміністративної процедури. В багатьох працях нормотворчі провадження мають різні визначення. Одні автори їх називають нормотворчими провадженнями [96, с. 143], інші - провадженнями з відпрацювання й ухвалення нормативних актів управління [23, с. 104], або провадженнями із обробки та прийняття нормативних актів [10, с. 119]. Загалом такі провадження слід вважати неюрисдикційними відповідно до за класифікації, яка міститься в багатьох посібниках і підручниках з

адміністративного права та адміністративного процесу [116, с. 125]. Отже, ми робимо наступний висновок, що наявність суспільного конфлікту щодо змісту проекту не трансформує нормотворче провадження у конфліктне, оскільки конфліктність у нашій концепції визначається не політичною суперечливістю рішення, а наявністю публічно-правового спору та юрисдикційного механізму його вирішення.

Ми вважаємо, що нормотворчі провадження є неконфліктними адміністративними провадженнями, оскільки їх результатом є прийняття нормативно-правового акта, тобто акта загальної дії, спрямованого на встановлення, зміну або скасування правових норм. Такі провадження здійснюються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або іншими органами, наділеними нормотворчою компетенцією, у межах визначеної процедури, що не передбачає вирішення публічно-правового спору між сторонами. Водночас індивідуальні адміністративні акти, зокрема рішення про призначення конкретної особи на посаду, не є результатом нормотворчого провадження, оскільки вони мають персоніфікований характер і належать до сфери правозастосування. Отже, нормотворчі провадження слід відмежовувати як від індивідуальних адміністративних актів, так і від конфліктних юрисдикційних процедур, оскільки їх процесуальна природа полягає саме у підготовці та ухваленні нормативного регулювання в порядку адміністративної процедури. Відтак у межах сучасної концепції неконфліктних адміністративних проваджень нормотворчі провадження слід розуміти як окрему форму адміністративно-процедурної діяльності, спрямовану на вироблення загальнообов'язкових правил поведінки, а не на ухвалення індивідуальних управлінських рішень.

На думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенка нормативні акти управління мають правовий характер, розраховані на кількаразове застосування, за допомогою них встановлюються відповідні правила обов'язкової чи можливої поведінки у сфері державного управління [23, с. 104]. На думку окремих авторів (Богачов О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л.), законодавчі

провадження є нормативно регламентованим та впорядкованим порядком послідовних дій, які пов'язані з поданням до законодавчого органу проекту закону, його розглядом, прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін і доповнень, припиненням чинності, а також формуванням єдиної систем законодавства України [31]. На нашу думку, ці положення можна використати лише після термінологічного уточнення, бо нормотворчі провадження слід пов’язувати не з будь-якими “актами управління”, а саме з нормативно-правовими актами загальної дії, тоді як індивідуальні кадрові рішення, попри їх владний характер, належать до правозастосовних, а не нормотворчих процедур. Відтак у межах неконфліктних адміністративних проваджень нормотворчі провадження доцільно розуміти як нормативно врегульований порядок підготовки, обговорення, ухвалення, оприлюднення та зміни нормативно-правових актів, що встановлюють загальнообов’язкові правила поведінки й не спрямовані на вирішення публічно-правового спору.

С.О. Мосьондз пов’язує нормотворчі провадження з адміністративно-процедурною діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на підставі відповідних норм і спрямована на підготовку, погодження, ухвалення та офіційне оприлюднення нормативно-правових актів публічної адміністрації [118]. У контексті нашого дослідження цей підхід є прийнятним лише за умови його термінологічного уточнення, оскільки нормотворчі провадження належать до неконфліктних адміністративних проваджень саме тому, що їх безпосереднім результатом є нормативно-правовий акт загальної дії, а не індивідуальне рішення або вирішення публічно-правового спору. Відтак такі провадження слід розглядати як окремий різновид адміністративної процедури, спрямований на формування загальнообов’язкових правил поведінки в межах компетенції уповноваженого суб’єкта.

Отже на нашу думку, нормотворчі провадження є неконфліктними не через абстрактну “управлінську” природу, а тому, що вони не спрямовані на

врегулювання спору між сторонами, а на створення нормативного регулювання як форми публічного управління.

Реєстраційні провадження є самостійним різновидом неконфліктних адміністративних проваджень, оскільки їх основним призначенням є офіційне засвідчення юридичних фактів, правового статусу особи, виникнення, зміни або припинення прав і обов’язків, а також внесення відповідних відомостей до реєстрів. Такі провадження здійснюються уповноваженими органами публічної адміністрації в межах їх компетенції та можуть бути пов’язані як з обов’язковою, так і з ініціативною реєстрацією, залежно від природи відповідного правового режиму. На відміну від вузького підходу, який зводить реєстрацію лише до легітимації права власності чи установчих процедур, сучасне розуміння реєстраційного провадження охоплює значно ширше коло адміністративно-процедурних дій, спрямованих на фіксацію юридично значущої інформації та забезпечення правової визначеності. Саме тому реєстраційні провадження слід розглядати як неконфліктні, оскільки вони не спрямовані на вирішення публічно-правового спору, а на офіційне підтвердження юридично значущих обставин. Зміст реєстраційного провадження розглядали О.В. Кузьменко, яка пропонує до групи неконфліктних реєстраційних проваджень віднести дії пов'язані з реєстрацією фізичних та юридичних осіб, як носіїв юридичних прав і обов'язків та С.М. Ківалов, який зазначав що вони повинні розглядатись лише з боку їх практичності, зокрема по відношенню до дозвільних проваджень, завданням яких є забезпечення реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб [8, с. 257].

Дозвільні провадження є також один із різновидів неконфліктних адміністративних проваджень. Вони здійснюються уповноваженими органами публічної адміністрації з метою надання дозволів, ліцензій або погоджень на вчинення певних дій, що без відповідного адміністративного рішення є обмеженими законом. Такі провадження спрямовані на забезпечення публічної безпеки, правопорядку, законних інтересів фізичних і

юридичних осіб, а також на впорядкування відповідних суспільних відносин. Вони чітко вписуються у концепцію неконфліктності, оскільки не пов’язані з вирішенням спору, а реалізуються у формі дозвільної процедури. Їх типовими об’єктами є, зокрема, придбання, зберігання, носіння або використання окремих речей та об’єктів, обіг яких підлягає дозвільному режиму, а також провадження певних видів господарської діяльності чи надання послуг, що потребують попереднього адміністративного дозволу.

Разом із тим, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко стверджують, що реєстраційно-дозвільні провадження займають особливе місце в адміністративному процесі [23, с. 194]. Вони не вирізняють окремо дозвільні провадження і вважають, що такі провадження тотожні. До таких проваджень вони відносять ліцензійні провадження, реєстраційні провадження та інші види проваджень.

Патентування є специфічним видом реєстраційних проваджень (або проваджень щодо набуття та охорони прав інтелектуальної власності), і відносяться до неконфліктних (правонадаючих / реєстраційних) адміністративних проваджень. Історично поняття «патент» є право винахідника, яке надається державою, та позбавляє всіх інших суб'єктів виготовляти, використовувати чи продавати запатентований процес чи виріб протягом певного часу на території України. У США патентна монополія вважається юристами негативним аспектом "легального права", оскільки надає власнику виняткове право на винахід, обмежуючи інших [21].

Об'єктами винаходів можуть бути: новий і корисний процес, технологія перетворення чогось з одного стану в інший чи однієї речі в іншу; нова корисна машина або механічний пристрій чи апарат; новий виріб для обробної промисловості; новий і корисний склад матеріалу, склади з двох і більше речовин та всі композитні матеріали, які отримані в результаті хімічного з’єднання чи механічного змішування а також гази, рідини чи тверді речовини; нові і корисні вдосконалення способу машини виробу чи матеріалу [21].

Окремі автори впевнені, що патентування, як в Україні, так і в інших країнах відноситься до дозвільних проваджень [37]. На нашу думку, це не дозвільне провадження бо метою дозвільного провадження є превентивний контроль держави за безпекою діяльності. Метою патентування є офіційне визнання та фіксація державою суб'єктивного права особи на інтелектуальну власність. Це класичне реєстраційно-засвідчувальне провадження. Патентування є неконфліктним на стадії експертизи та видачі патенту (за відсутності заперечень третіх осіб). Проте воно має високий потенціал трансформації у конфліктне провадження - наприклад, на стадії оскарження рішення «Українського національного офісу інтелектуальної власності та інновацій» (УКРНОВІ) до Апеляційної палати або при визнанні патенту недійсним в адміністративному порядку.

Погоджуємся з думкою що необхідно розмежувати дозвільні та реєстраційно-засвідчувальні провадження (зокрема, патентування). Якщо дозвільні провадження спрямовані на зняття тимчасових законодавчих заборон задля здійснення діяльності, то патентування є формою офіційного визнання та легітимації державою охоронюваного права інтелектуальної власності. Юридична природа патентування полягає не в наданні "дозволу", а в сертифікації та правовій фіксації авторства й пріоритету.

Таким чином, наш висновок є, що провадження з патентування за своєю первинною правовою природою є неконфліктним (правонадаючим), оскільки ініціюється заявником з метою реалізації свого права. Проте поява заперечень з боку третіх осіб на етапі кваліфікаційної експертизи або процедура адміністративного оскарження рішення УКРНОВІ Офісу в Апеляційній палаті трансформує це провадження у конфліктне (охоронно-захисне), де адміністративний орган виконує квазісудову функцію.

Отже, дослідження правової природи неконфліктних адміністративних проваджень вимагає чіткої диференціації суміжних інститутів публічного адміністрування, передусім - ліцензування та дозвільної системи. У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині тривалий час домінував

підхід, за якого ліцензійні провадження розглядалися як спрощений різновид (модифікація) загальних дозвільних проваджень. Проте сучасний етап розвитку науки адміністративного права та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» актуалізують необхідність переосмислення цього співвідношення, оскільки ототожнення або некоректне змішування цих категорій розмиває критерії поділу проваджень на конфліктні та неконфліктні.

Окремі дослідники, аналізуючи сутнісні характеристики реєстраційно-дозвільної діяльності, намагалися провести розмежування за об’єктним критерієм. Зокрема, висловлено погляди, що дозвільні провадження легітимують право користування конкретними предметами та речами, визначеними законом, тоді як ліцензування - виключно право на провадження певного виду господарської діяльності. Подібний підхід частково екстраполюється і на інші сфери інтелектуально-засвідчувальної діяльності, наприклад, на провадження з патентування, які, як зазначається у наукових працях, спрямовані на офіційну фіксацію монопольного права на результат творчої діяльності, а не на зняття публічно-правових заборон на функціонування суб'єкта.

Водночас, на нашу думку, спроби розмежувати дозвіл і ліцензію суто через дуалізм «річ / діяльність» є методологічно уразливими. Як свідчить правозастосовна практика, значний масив документів дозвільного характеру (наприклад, дозволи у сфері спеціального природокористування чи вилову біоресурсів) одночасно поєднує в собі і право на користування природним об'єктом, і право на здійснення відповідної промислової діяльності. Отже, формально-номінальний підхід, за якого дозвільні провадження в Україні часто іменуються ліцензійними і навпаки, не може виступати надійним фундаментом для нашого дослідження.

З погляду розробки концепції неконфліктних проваджень, підставою для порушення як ліцензійної, так і дозвільної справи є одностороння вольова дія - заява приватного суб'єкта, де рушійною силою виступає його

індивідуальний інтерес подолати встановлену державою легальну заборону (бар'єр). Додатковою специфікою правового регулювання цих проваджень в Україні є функціональний дуалізм органів виконавчої влади. Будучи суб'єктами видачі дозволів (що є неконфліктною, сервісною діяльністю), ці ж органи одночасно наділені повноваженнями щодо здійснення адміністративного нагляду за дотриманням ліцензійних чи дозвільних умов. У межах інституційної структури публічної адміністрації спостерігається тенденція до внутрішнього розмежування цих функцій: сервісні процедури (видача) та контрольно-наглядові процедури (перевірки) зазвичай закріплюються за різними структурними підрозділами. Такий організаційний розподіл є процесуальним запобіжником, який мінімізує ризик упередженості та забезпечує стабільність неконфліктної фази провадження до моменту можливого виникнення правового спору.

Перейдемо далі до розгляду атестаційних проваджень. У сучасній доктрині їх доцільно розглядати як окремий різновид неконфліктних адміністративних проваджень, які здійснюються уповноваженими суб’єктами публічної адміністрації або іншими організаціями, наділеними компетенцією щодо проведення атестації. Їх правова природа полягає не у вирішенні публічно-правового спору, а в оцінюванні відповідності службовців, працівників або інших осіб установленим кваліфікаційним, професійним, діловим і моральним вимогам. Водночас у юридичній літературі існують різні підходи до визначення змісту та місця атестаційних проваджень у системі адміністративних процедур.

У юридичній доктрині під атестаційним провадженням розуміється та оцінка ділової кваліфікації працівників, їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі. Атестація відбувається з метою найбільш раціонального розподілу кадрів для підвищення ефективності їх роботи [186, с. 161].

Д.М. Овсянко впевнений, що «покликанням» атестації є «вдосконалення діяльності по підбору, підвищенню кваліфікації, розстановці службовців, підвищенню їх професійної підготовки і відповідності займаній

посаді...» [48, с. 94].

Атестація, на думку Е.А. Аверина, відбувається задля визначення рівня професійної підготовки працівника, їх відповідності займаній посаді, а також для вирішення питання про присвоєння відповідного кваліфікаційного розряду.

О.М. Бандурка і М.М. Тищенко не виокремлюють атестаційні провадження. Вони їх відносять до проваджень з ухвалення індивідуальних актів управління [23].

Як правило, здійснення атестація згадувалося у юридичній літературі в контексті проходження державної служби, що обумовило формування в юридичній теорії «службової» концепції атестаційних проваджень. Разом із тим, атестація державних службовців була остаточно скасована Законом України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який набрав чинності 1 травня 2016 року (ст. 57 цього закону). Цим нормативним актом процедуру періодичної атестації було замінено системою щорічного оцінювання службової діяльності державного службовця. Відповідно до статті 44 нового Закону "Про державну службу", основним засобом перевірки результативності виконання посадових обов’язків державним службовцем стала оцінка службової діяльності, яка здійснюється щорічно із застосуванням чітких критеріїв, прозорих процедур та із залученням відповідних комісій чи посадових осіб. Атестація була формою періодичної комплексної перевірки відповідності службовця займаній посаді, що часто передбачала колегіальний розгляд, і могла впливати на кадрові рішення щодо переведення, звільнення чи підвищення. Ця процедура характеризувалася значною суб’єктивністю, формалізованими етапами, а також викликала критику за недостатню прозорість і можливість упередженості. Оцінювання службової діяльності, натомість, за новим законом є щорічною процедурою, яка базується на чітко визначених критеріях, відкритій комунікації між службовцем і його керівником та спрямована більше на розвиток і підвищення ефективності роботи, а не на каральний вплив. Оцінювання має

стимулювати професійний ріст та забезпечує можливості для навчання чи підвищення кваліфікації залежно від результатів. Оцінювання є щорічним, прозорим, професійно та мотиваційно орієнтованим, тоді як атестація була періодичним та більш формалізованим інструментом кадрового контролю.

Сучасний аналіз атестаційних проваджень доцільно проводити в контексті атестації в Національній поліції України (НПУ), Бюро економічної безпеки України (БЕБ) та наукових працівників .

Так, атестування поліцейських передбачено ст. 57 Закону України "Про Національну поліцію" і здійснюється згідно з Інструкцією про порядок атестування поліцейських (наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465). Разом із тим, відповідно до змін, внесених до цієї статті Законом України від 15.03.2022 № 2123-IX під час дії воєнного стану атестування поліцейських не проводиться.

Також підлягають атестації (одноразовій) працівники БЕБ України, відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України" від 20.06.2024. Відповідно до Закону України "Про Бюро економічної безпеки України" від 28 січня 2021 року № 1089-IX (прийнятий 28 січня 2021 року, набув чинності в травні 2021 року), Бюро економічної безпеки України має статус центрального органу виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Важливо зазначити, що законодавець визначив особливий правовий режим для БЕБ: Закон України "Про центральні органи виконавчої влади", інші закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України "Про державну службу" застосовуються до БЕБ та його працівників у частині, що не суперечить спеціальному Закону про БЕБ. Так, атестація працівників БЕБ проводиться і регулюється спеціальним законодавством. Правові засади атестації встановлені Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки

України" від 20 червня 2024 року № 3840-IX, який набув чинності 30 червня 2024 року. Система атестації працівників БЕБ є унікальною в українській правовій системі через обов'язкову участь міжнародних експертів та спрямована на забезпечення доброчесності та професійності кадрового складу цього правоохоронного органу.

Атестація наукових працівників в Україні є юридично обґрунтованим і законодавчо визначеним заходом, яка регулюється нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (у редакції, що діяла до 2024 року, а саме Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 26 листопада 2015 року № 848-VIII, та новими законодавчими актами, прийнятими у 2024-2025 роках). Згідно з цим законом, атестація наукового персоналу передбачає систематичну оцінку їх професійної компетентності, результатів наукової діяльності, а також відповідності займаній посаді і рівню кваліфікації. На даний час в Україні її проведення закріплене у нормативних документах, зокрема у положеннях урядових актів, постанов Кабінету Міністрів та внутрішніх регламентів наукових установ, які мають законну силу та визначають порядок і критерії такої процедури, наприклад Положення про атестацію наукових працівників, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1999 року № 1475 (зі змінами, внесеними постановою від 3 квітня 2019 року № 285). Це Положення є чинним нормативно-правовим актом, який детально регулює порядок проведення атестації наукових працівників в Україні. Також у зв’язку з реформами у системі вищої та наукової освіти, проведення атестації наукових працівників стало обов’язковим і регулюється окремими нормативними актами, які мають нормативну силу та забезпечують її юридичну дійсність. Важливо, що сама процедура атестації здійснюється відповідно до встановлених законом правил, з участю відповідних атестаційних комісій, у визначені строки, має мотивовані підсумки та фіксується у відповідних документах.

Атестація наукових працівників активно проводиться в Україні на

сучасному етапі. Наприклад, наукові установи та заклади вищої освіти систематично проводять атестацію своїх наукових працівників відповідно до затверджених графіків. Так, Національна академія наук України розпорядженням № 555 від 8 жовтня 2024 року призначила проведення чергової атестації наукових працівників установ НАН України у 2025 році.

Враховуючи вищевказане, можна дійти висновку, що на сьогодні атестаційні провадження щодо працівників є юридично дійсним інструментом в Україні, та здійснюються відповідно до чинного законодавства, актів нормативного характеру та внутрішніх регламентів закладів науки і вищої освіти. Атестаційні провадження щодо наукових працівників мають міцну правову основу та атестація є обов'язковою процедурою для певних категорій працівників наукової сфери. На відміну від державної служби, де атестацію було замінено щорічним оцінюванням у 2016 році, у науковій сфері атестація залишається основним механізмом перевірки відповідності наукових працівників займаним посадам і проводиться не рідше одного разу на п'ять років.

Отже, атестаційне провадження за своєю процесуальною природою належить до неконфліктних адміністративних проваджень, оскільки спрямоване на оцінювання відповідності службовця чи посадової особи встановленим кваліфікаційним і моральним вимогам. Водночас у разі прийняття негативного рішення за результатами атестації може виникнути окремий конфлікт щодо його правових наслідків, який не трансформує саме атестаційне провадження у конфліктне, а лише породжує самостійне оскарження такого рішення в установленому законом порядку. На нашу думку треба розрізняти процедуру і спір про її результат: атестаційне провадження є неконфліктним, бо воно спрямоване на оцінювання відповідності особи вимогам, тоді як оскарження негативного рішення вже переходить у конфліктну площину - зазвичай у форму адміністративного оскарження або судового спору.

Розглядаючи ретроспективно, погоджуємося, що у вітчизняній

науковій літературі окремі дослідники справедливо виокремлювали інститут атестації державних службовців як специфічний правовий механізм, що мав виняткове значення для реалізації практичної діяльності персоналу державної служби. В юридичній літературі зазначалося, що атестація та провадження з її проведення займали особливе місце в системі державної служби, оскільки сприяли впровадженню належних стандартів професійності та законності [53, с. 273-279].

Поняття «атестації працівників» у сучасній доктрині трактується як у вузькому, так і у широкому значеннях. У вузькому розумінні атестація передбачає проведення оцінки професійних та особистісних якостей працівника або службовця з метою встановлення його відповідності займаній посаді та вимогам служби [100].

У широкому значенні атестаційна процедура розглядається як комплекс заходів, спрямованих на досягнення таких завдань, як:

- формування високопрофесійного кадрового складу організації;
- виявлення потенціалу і сприяння кар'єрному зростанню працівника;
- застосування заходів юридичної відповідальності та стимулювання, підвищення дисципліни й відповідальності;
- функціонування дієвого механізму просування по службі;
- підтримання стабільності та належного рівня організації служби;
- стимулювання працівників до підвищення рівня своєї професійної компетентності;
- запобігання й протидія правопорушенням і корупційним проявам.

До скасування атестації державних службовців Законом України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, атестаційну діяльність іноді пов'язували з кадровими механізмами оцінювання персоналу, однак її не слід було розглядати як стадію відбору на державну службу. На відміну від конкурсного добору, атестація мала самостійний процедурний характер і була спрямована на оцінювання відповідності вже призначеного службовця встановленим вимогам. Саме тому в системі поділу

адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні атестаційне провадження доцільно розглядати як неконфліктне, хоча негативні наслідки його результатів могли зумовлювати окреме оскарження.

У працях за редакцією А.Т. Комзюка проходження служби розглядається як сукупність пов'язаних, але самостійних кадрових адміністративних проваджень, серед яких прийняття на службу, атестація, присвоєння рангів, звань або спеціальних звань, а також припинення служби. У межах нашого дослідження атестацію доцільно виокремлювати як окреме неконфліктне адміністративне провадження, спрямоване на оцінювання відповідності службовця встановленим вимогам, а не як стадію відбору на службу. Водночас інші кадрові процедури, хоча й можуть бути пов'язані з результатами атестації, мають самостійний правовий зміст і власну процедурну форму [4, с. 36]. Так, В.С. Шестак, зазначає, що атестація це не тільки оцінка ділових і професійних якостей працівників, але й оцінка якості продукції, робочих місць та т. ін. [181, с. 74].

На нашу думку, атестаційні провадження є самостійним різновидом неконфліктних адміністративних проваджень. Хоча вони містять окремі оціночні елементи, атестаційні комісії не здійснюють оперативного втручання в діяльність суб'єктів та не застосовують примусових заходів. Їх призначення полягає у визначенні міри відповідності осіб або об'єктів установленим критеріям для подальшого функціонування у відповідній сфері. Отже, атестаційне провадження слід розглядати як процедурну форму оцінювання, а не як різновид контрольного чи конфліктного провадження. Тобто наша позиція така: атестація може мати оціночний і навіть перевірочний характер, але не перетворюється на конфліктне провадження, доки не переходить у спір щодо наслідків рішення.

Контрольні та наглядові провадження є одним із різновидів неконфліктних адміністративних проваджень, оскільки вони спрямовані на перевірку дотримання встановлених вимог, попередження порушень, виявлення відхилень та, у разі потреби, реагування в межах адміністративної

процедури. Їх значення полягає в забезпеченні законності, дисципліни та належного функціонування публічного управління. Водночас контроль і нагляд не є тотожними: перший зазвичай пов'язаний із перевіркою відповідності діяльності встановленим правилам, тоді як другий охоплює ширший спектр превентивних і спостережних заходів. Саме тому ці провадження мають спільні функціональні риси, але різняться за обсягом повноважень, предметом перевірки та характером адміністративного реагування. О.В. Кузьменко стверджує, що основним завданням контролю, так і контрольних проваджень є забезпечення законності в державному управлінні [97, с. 244]. Позиція О.В. Кузьменко узгоджується з адміністративно-правовою природою контрольних проваджень, оскільки їх основним призначенням є забезпечення законності в державному управлінні. У межах концепції поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні такі провадження належать до неконфліктних, якщо вони мають превентивно-перевірочний характер і не спрямовані на розгляд публічно-правового спору. Натомість оскарження приписів, рішень чи санкцій, ухвалених за результатами контролю, уже утворює конфліктну площину та виходить за межі самого контрольного провадження.

У сучасній українській юридичній науці контрольні провадження розглядаються як особливий різновид адміністративних проваджень, що полягає у перевірці дотримання вимог законодавства, виконання управлінських рішень і забезпеченні законності, дисципліни та належного функціонування публічного управління. Такий контроль може охоплювати також оцінювання результативності діяльності органів влади, посадових осіб і, у передбачених законом випадках, інших суб'єктів, на яких поширюються відповідні обов'язки. Адміністративний контроль виступає одним із ключових способів забезпечення законності, організованості та дисципліни у діяльності органів публічної адміністрації, спрямований також на об'єктивну оцінку ефективності реалізації управлінських рішень та своєчасне виявлення відхилень від встановлених нормативів чи цілей. В юридичній літературі

контрольні провадження розглядаються у межах адміністративного процесу як інструмент забезпечення прав і свобод громадян, підтримання загального порядку та упорядкованості управлінських процедур, а також як процесуальна форма реалізації контрольних повноважень різними суб'єктами (державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами тощо). Водночас у провідних публікаціях наголошується, що контрольні провадження не становлять окремої самостійної галузі чи різновиду адміністративного процесу, а розглядаються як складова частина системи управлінських проваджень, оскільки механізми контролю інтегровані у діяльність державних органів в рамках загального управлінського циклу. Таким чином, контроль є органічною складовою процесу державного управління, забезпечуючи як дотримання правових норм, так і ефективність реалізації організаційно-управлінських рішень та управлінських стратегій у публічній сфері [47, 99, 157, 172].

Так, на думку І.В. Панової, «немає об'єктивних підстав для виділення адміністративно контрольного процесу, оскільки контрольна функція, притаманна всій системі виконавчої влади, є найважливішою функцією управління. Всі органи (посадові особи) виконавчої влади є носіями контрольних повноважень у тій сфері, де вони, відповідно до своєї компетенції, здійснюють владну діяльність. З цієї причини теоретичне виділення адміністративно контрольного процесу не видається доцільним» [117 с. 160].

І.М. Лазарєв стверджує, що виділення контрольного процесу «методологічно невірним», адже контрольні провадження є частиною управлінських проваджень [117 с. 160].

В свою чергу, ми впевнені в тому, що таке твердження є хибним та необґрунтованими належним чином.

Контрольні провадження, як окремий вид неконфліктних проваджень в адміністративному процесі, мають всі ознаки даного виду проваджень. Тут ми можемо виокремити наступні стадії – порушення питання про проведення

провадження, власне проведення перевірки, підведення підсумків та усунення недоліків, які виявлені під час проведення контролю.

Ми вважаємо, контрольні провадження класифікуються наступним чином:

- за обсягом повноважень суб'єктів здійснення контрольних проваджень: загальнодержавні та внутрішньогалузеві;
- за регулярністю та нерегулярністю проведення контрольних проваджень: планові перевірки та раптові контрольні провадження;
- за системою проведення контрольних проваджень: тотальна перевірка всіх суб'єктів господарської діяльності, перевірка окремих ланок, які можуть бути вражені корупцією чи надійшла конкретна скарга щодо допущених порушень;
- за спрямованістю контрольних проваджень: перевіряється вся діяльність підприємства організації або установи чи окремих підрозділів;
- за результатами, які здійснюються після проведення перевірок: готуються накази про звільнення та перестановки в керівництві, або проводиться обговорення та намічаються плани усунення недоліків.

В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко запропонували свою класифікацію контрольних проваджень відповідно до таких умов:

- цільової спрямованості контрольного провадження;
- предмета впливу такого провадження, тобто предмета перевірки;
- характеру або форми провадження щодо контролю за суб'єктом;
- результатами проведеної перевірки та їх реалізацією [43, с. 438].

Враховуючи вищевикладене, автори зазначають, що навести абсолютно вичерпний перелік видів державного контролю є неможливо. Тому вони пропонують визначити коло суб'єктів, які потребують контролю й на цій базі виокремлювати, власне, види контрольних проваджень. Вищевикладене дає зрозуміти, що не існує єдиної класифікації. Залежно від того, які властивості чи стан якого явища викликає значний інтерес, такий вид контролю чи сукупність видів контролю застосовується [43].

Більшість авторів пропонує класифікувати «контроль» відповідно до наступних підстав:

- за характером контрольних проваджень;
- за обсягом контрольних повноважень;
- за сферами контролю;
- за характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом;
- за суб'єктами, що здійснюють контроль [52, с. 438].

До даного переліку можна включити підстави стосовно їх проведення, висновками, які здійснюються за результатами проваджень та інших обставин. Отже, контрольне та наглядове провадження є неконфліктними провадженнями різного рівня.

Контрольні провадження здійснюються для перевірки дотримання встановлених вимог, а не для вирішення спору між органом і особою. Якщо контролюючий орган вбачає порушення, а особа з цим не погоджується, сама ця розбіжність ще не перетворює контрольне провадження на конфліктне; конфлікт виникає лише тоді, коли негативний висновок або припис оскаржується в установленому законом порядку. Отже, контрольне провадження залишається неконфліктним за своєю процесуальною природою, а спір щодо його результату становить окреме адміністративно-юрисдикційне провадження.

Нагородні провадження в українській доктрині адміністративного права вважаються видом адміністративних проваджень, оскільки вони є частиною управлінської діяльності публічної адміністрації з реалізації матеріальних норм права. У межах теми цієї дисертації нагородні провадження доцільно відносити до неконфліктних адміністративних проваджень, оскільки вони спрямовані не на вирішення спору про право, а на індивідуальне позитивне владне рішення щодо визнання заслуг конкретної особи; водночас їхня процедура є компетенційно впорядкованою, публічно-правовою та завершується прийняттям адміністративного акта, що й зумовлює їх адміністративно-процедурну природу. Закон України «Про

адміністративну процедуру» (ЗАП) задає загальні правила для адміністративної процедури, але не поширюється на нагородні провадження, оскільки останні врегульовані спеціальним законодавством про державні нагороди та мають власну, особливу модель ініціювання, погодження й прийняття рішення, тобто функціонують як спеціальна процедура поза загальним режимом ЗАП. Так, О.В. Кузьменко розглядає адміністративне провадження як урегульовану нормами адміністративного процесу діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на розгляд і вирішення індивідуальних справ та прийняття відповідного адміністративного акту, що також дає підстави віднести нагородне провадження до кола адміністративних проваджень. І.В. Ковбас у монографії "Нагородна справа в Україні: адміністративно-правове дослідження" прямо визначає нагородну процедуру як вид адміністративної процедури, підкреслюючи її стадії, суб'єктів та принципи в рамках адміністративного права [77]. І.В. Ковбас визначає, що «нагородна процедура - це врегульований нормами права стадійний порядок (послідовність дій) відзначення уповноваженим суб'єктом (за участю суб'єктів, що сприяють) заслуг особи (колективу осіб) перед державою, українським народом нагородами й гарантування отримання нею (ними) особливого правового статусу» [78, с. 184].

У Польщі та в більшості країн ЄС нагородні процедури також зазвичай розглядаються як спеціальні адміністративні або державно-правові процедури, що не зводяться до загальної адміністративної процедури, бо мають виражений дискреційний елемент і окреме нормативне регулювання [218]. Для польського права характерне чітке розмежування загальної адміністративної процедури та спеціальних проваджень, причому наука підкреслює, що саме спеціальний закон визначає межі й зміст такої процедури, якщо вона стосується публічної влади та індивідуального акта. Аналогічний підхід простежується і в інших державах ЄС, де нагородження віднесене до сфери особливих публічно-правових процедур, а не до типових конфліктних проваджень, бо відсутній спір між рівноправними сторонами,

натомість є владне вирішення питання про надання почесного статусу.

Таким чином, адміністративне провадження в нагородній справі є специфічним різновидом адміністративної процедури, оскільки воно врегульоване нормами адміністративного права, здійснюється уповноваженими суб’єктами публічної адміністрації та передбачає чітку послідовність процесуальних дій, спрямованих на ухвалення адміністративного акту про відзначення особи чи колективу і воно регулює суспільні відносини, пов'язані з нагородженням осіб і колективів за заслуги перед державою та українським народом. Як слушно зазначає І.В. Ковбас, нагородне провадження характеризується деталізованою процедурою, що застосовується до особи або колективу осіб у порядку законодавчо визначеної вищої форми заохочення з боку держави [76, с. 70]. Воно має спільні з іншими адміністративними провадженнями ознаки, зокрема нормативну визначеність, офіційність, стадійність і документальне оформлення рішень, але за своєю метою належить до неконфліктних позитивних проваджень, оскільки не спрямоване на вирішення публічно-правового спору [76, с. 63]. Формування нагородного права в Україні відбувалося в контексті становлення державності та потреби забезпечити правове регулювання відносин відзначення заслуг громадян. У світлі прийняття Концепції реформування нагородної справи в Україні визначення основних пріоритетних напрямів такого реформування стало важливим етапом розвитку цієї галузі адміністративного права [76, с. 63]. Концепція вдосконалення нагородної справи в Україні була схвалена Указом Президента України від 18 серпня 2005 року № 1177/2005, який визначив основні пріоритетні напрями реформування нагородної системи держави.

Нагородне провадження характеризується низкою особливостей, що відрізняють його від інших видів адміністративних проваджень. По-перше, воно характеризується відсутністю трудових або службових відносин між суб'єктом нагородження та особою, що нагороджується. По-друге, нагородне провадження передбачає гарантовану державою багаторівневу соціальну

престижність, моральне, матеріальне або змішане забезпечення [76, с. 64]. По-третє, воно застосовується виключно за наявності визначних заслуг перед державою та суспільством, що відрізняє його від звичайного заохочення в трудових правовідносинах.

Нагородне провадження належить до адміністративних проваджень з кількох принципових причин. Насамперед, воно регулюється нормами адміністративного права та передбачає участь суб'єктів публічної адміністрації на всіх стадіях процедури. Ковбас обґрунтовано зазначає, що предметом адміністративного нагородного провадження є забезпечення ефективного адміністративно-правового врегулювання нагородної справи [75, с. 125]. Нагородна процедура є різновидом втручальної адміністративної процедури, що підтверджує її адміністративно-правову природу [78, с. 182]. При цьому характеристика “втручальності” не пов’язується із запереченням волі особи, а радше відображає ініціювання процедури не самим адресатом, а іншим суб’єктом - шляхом подання, клопотання або службової ініціативи. Крім того, таке врегулювання відповідних відносин поєднує приписи, дозволи та заборони, що є типовим для адміністративно-правового регулювання.

Стадії нагородного провадження відображають логічно-функціональну послідовність розвитку нагородної процедури. Значення стадій нагородної процедури варто вбачати у їх характеристиці кожної її послідовністю, строковістю та документаційним забезпеченням [75, с. 125]. Порівняно з адміністративними провадженнями в інших галузях права, нагородне провадження має схожу структуру стадій: ініціювання, розгляд і підготовка, прийняття рішення та виконання. Однак специфіка нагородного провадження полягає в особливій деталізації кожної стадії, множинності суб'єктів-ініціаторів та необхідності погодження з профільними органами влади. На відміну від провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке включає стадії порушення справи, розгляду, оскарження та виконання, нагородне провадження має більш складну структуру погодження та

експертизи заслуг кандидата [52].

У серпні 2025 року на вимогу Президента України були введені значні зміни щодо прискорення та впорядкування процедури нагородження державними нагородами. Згідно з документальними матеріалами, процедура нагородження військових була скорочена з восьми до шістнадцяти днів [145]. Це рішення було прийняте з урахуванням реалій воєнного стану, що почався 24 лютого 2022 року, коли постала нагальна потреба у своєчасному відзначенні мужності та героїзму військовослужбовців. З точки зору держави та адміністративного права ці зміни є важливими, оскільки вони підвищують ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи. Прискорення процедури нагородного адміністративного провадження дозволяє оперативно реагувати на заслуги, що особливо важливо в умовах збройного конфлікту, коли своєчасне визнання подвигу має не лише моральне, а й стимулююче значення для інших військовослужбовців.

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що нагородне провадження відноситься до неконфліктних адміністративних проваджень. На відміну від проваджень, у яких вирішується публічно-правовий спір, нагородне провадження не передбачає процесуального протиставлення учасників, оскільки спрямоване на позитивне вирішення питання про відзначення особи за заслужену суспільно корисну поведінку. І.В. Ковбас слушно наголошує, що це сфера позитивного врегулювання, пов'язана із вищою формою прояву заохочення та переконання [75, с. 130]. Нагорода є законодавчо визначеною формою державного заохочення за відсутності конфлікту інтересів між учасниками провадження [76, с. 70]. Водночас нереалізація петиції про нагородження сама по собі не змінює природу такого провадження; конфліктний елемент може виникнути лише на стадії оскарження відмови або бездіяльності компетентного органу. Така природа нагородного провадження підтверджує його належність до неконфліктних, заохочувальних, позитивних адміністративних проваджень і відмежовує його від юрисдикційних проваджень у системі адміністративного процесу.

Таким чином, проведене в підрозділі 2.2 дослідження засвідчує, що неконфліктні адміністративні провадження становлять базову складову адміністративного процесу в широкому його розумінні, оскільки їх питома вага у діяльності органів публічної адміністрації є величезною. Встановлено, що неконфліктні провадження спрямовані не на вирішення публічно-правового спору, а на позитивну реалізацію владних повноважень, забезпечення прав і законних інтересів осіб у порядку адміністративної процедури. До їх основних різновидів належать: нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, атестаційні, контрольно-наглядові та нагородні провадження, кожне з яких має власну процесуальну специфіку, стадійність і коло суб'єктів. Дослідження виявило, що неконфліктні провадження реалізуються у різноманітних сферах публічного управління - економічній, транспортній, податковій, соціально-культурній та адміністративно-політичній, забезпечуючи сервісну та регулятивну функції держави. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року (набрав чинності 15 грудня 2023 року) стало революційним кроком у розвитку правового регулювання неконфліктних проваджень, оскільки вперше комплексно закріпило єдині стандарти здійснення адміністративних процедур, впровадило механізми електронного урядування, автоматичного прийняття рішень та адміністративного оскарження, імплементувавши європейські принципи справедливого адміністрування. Це сприяє підвищенню ефективності, правової визначеності, передбачуваності та прозорості діяльності публічної адміністрації в Україні, наближаючи вітчизняну модель адміністративних проваджень до стандартів ЄС.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративні провадження у структурі адміністративного процесу України поділяються на конфліктні та неконфліктні, де критерієм поділу є наявність або відсутність публічно-правового спору між суб'єктами.
2. Встановлено, що конфліктні провадження в адміністративному процесі

є різноманітними, проте в їхній основі лежить конфлікт між громадянином або юридичною особою та прийнятими відповідними державними установами нормами і правилами. Конфліктні провадження в більшості випадків розрішуються різними адміністративними органами, а окремих випадках судом. При цьому суди можуть приймати рішення по вирішенню конфліктів навіть без присутності сторін конфлікту.

3. Конфліктні адміністративні провадження визначаються не фактичною наявністю спору між сторонами, а юрисдикційною природою провадження та потенційною можливістю виникнення публічно-правового конфлікту. Навіть у випадках визнання особою правопорушення або добровільного виконання адміністративного припису провадження зберігає конфліктний характер, оскільки спрямоване на застосування примусових заходів або захист порушеного права. До конфліктних проваджень належать чотири основні види: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян (у конфліктній частині) та адміністративне судочинство як основна форма судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Саме адміністративна юстиція є найважливішим конфліктним провадженням у структурі адміністративного процесу, оскільки забезпечує судовий захист прав, свобод і законних інтересів осіб у спорах з органами публічної адміністрації.

4. Дисциплінарні провадження виступають різновидом конфліктного провадження, що виникають внаслідок порушення посадовою особою встановлених норм службової дисципліни та розглядаються органами публічної адміністрації з наступною можливістю судового контролю. Конфліктний характер таких проваджень визначається їх юрисдикційною природою та застосуванням заходів дисциплінарної відповідальності, навіть у випадках визнання особою дисциплінарного проступку, що зумовлює необхідність чіткого нормативного регулювання та забезпечення процесуальних гарантій відповідно до європейських стандартів.

5. Звернення громадян як форма адміністративного провадження характеризується подвійною (дуальною) природою, оскільки за своїм початковим змістом належить до неконфліктних адміністративних проваджень, спрямованих на реалізацію суб'єктивних прав особи без виникнення спору про право, однак за результатами його розгляду може виникнути публічно-правовий спір, зокрема у разі відмови органу публічної адміністрації задовольнити звернення або в разі оскарження прийнятого рішення, що зумовлює перехід відповідних правовідносин у конфліктну площину. Таким чином, звернення громадян є не конфліктним провадженням саме по собі, а процедурним механізмом, який у певних випадках може стати підставою для виникнення спору про право та еволюціонувати у конфліктне публічно-правове провадження у випадку оскарження рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, фіксуючи поступальний розвиток адміністративної юстиції України.

6. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17 лютого 2022 року (набрав чинності 15 грудня 2023 року) стало революційною трансформацією правового регулювання неконфліктних адміністративних проваджень та кардинально змінило філософію врядування від «реакції на скаргу» до юридично оформленого процесу комунікації держави з громадянами через запровадження дев'яти послідовних стадій адміністративного провадження: ініціювання адміністративного провадження, початок адміністративного провадження й підготовка справи до вирішення, дослідження обставин справи та збирання доказів, розгляд та вирішення справи, проведення слухання у справі, прийняття адміністративного акту, адміністративне оскарження адміністративного акту, процедурних рішень, дій чи бездіяльності, відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, виконання адміністративного акта. Закон уніфікував практику роботи органів публічної адміністрації, запровадив механізми електронного урядування, автоматичного прийняття рішень, слухань у справі та комісій з розгляду скарг, створив двоступеневу модель

захисту прав, де адміністративне оскарження становить первинний рівень захисту перед звертанням до суду, а також встановив чітке функціональне розмежування з Законом України «Про звернення громадян», який продовжує регулювати звернення у формі пропозицій та зауважень.

7. Неконфліктні адміністративні провадження становлять найбільш численну групу адміністративних проваджень у сучасній системі публічного адміністрування України та характеризуються відсутністю спору між учасниками, спрямованістю на реалізацію прав і законних інтересів осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, а також регулюються нормами Закону України «Про адміністративну процедуру» як єдиного кодифікованого акта, що встановлює стандарти належного врядування, процесуальні гарантії участі особи у провадженні та механізми судового контролю за дотриманням процедури. До основних видів неконфліктних проваджень належать нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові, нагородні та інші провадження, які реалізуються через механізми адміністративної процедури з дотриманням принципів законності, верховенства права, рівності перед законом, відкритості та прозорості, своєчасності та розумних строків, офіційності, об'єктивності й неупередженості, презумпції правомірності поведінки особи, обов'язкового встановлення та врахування усіх обставин у справі та ефективного поновлення порушених прав і законних інтересів.

8. Реєстраційні та дозвільні провадження, як неконфліктні адміністративні провадження, становлять основу для реалізації суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади. Ці провадження забезпечують легітимацію різних видів діяльності та сприяють реалізації позитивної управлінської діяльності органів публічної адміністрації, підтверджуючи демократичну спрямованість держави на задоволення законних інтересів приватних осіб при збереженні балансу публічного інтересу та формуючи правову основу для подальшої гармонізації процедурних стандартів у контексті європейської інтеграції України.

9. Запровадження у серпні 2025 року прискореної процедури нагородження військовослужбовців державними нагородами України, як типового прикладу неконфліктних адміністративних проваджень, позитивно вплинуло на доктринальне переосмислення сутності адміністративних проваджень у науці адміністративного права. Скорочення строків з восьми до шістнадцяти днів втілило принцип оперативності як фундаментальної засади, забезпечуючи врегулювання відносин «з найменшими витратами часу й ресурсів» у контексті воєнного стану. Така трансформація засвідчила адаптивність адміністративного права до викликів часу, балансуючи процедурну законність із соціальною доцільністю, та актуалізувала дискусію про динамічність ефективності проваджень залежно від обставин. Практичне значення реформи полягає також у тому, що вона продемонструвала можливість і необхідність оптимізації інших видів неконфліктних адміністративних проваджень, стимулюючи наукову спільноту до розробки інноваційних підходів щодо вдосконалення адміністративних процедур у різних сферах публічного адміністрування.

10. Адміністративна процедура як інститут адміністративного права набула характеру універсального правового механізму, який не обмежується лише впорядкуванням процедур розгляду звернень громадян органами публічної адміністрації, а формує нормативно-організаційні засади становлення демократичної моделі публічного управління. У цьому контексті звернення громадян трансформувалося з окремого правового засобу реалізації конституційних прав у структурний компонент складного адміністративного провадження, призначення якого полягає у забезпеченні оптимального співвідношення між владно-розпорядчими функціями держави та суб'єктивними публічними правами приватних осіб.

11. Проведене дослідження засвідчило необхідність чіткого розмежування понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» для формування єдиного доктринального підходу до класифікації видів адміністративної діяльності та забезпечення

правової визначеності у практичному застосуванні норм адміністративно-процесуального права. Адміністративний процес являє собою сукупність усіх адміністративних проваджень, систему процесуальних дій різного типу та змісту, через які реалізуються як юрисдикційні, так і процедурно-управлінські функції публічної адміністрації, тоді як адміністративне провадження виступає окремим елементом, первинною структурною одиницею адміністративного процесу, призначеною для розгляду певної категорії адміністративних справ. Міжгалузевий характер неконфліктних адміністративних проваджень у страховому, сімейному, освітньому, медичному та фінансовому праві свідчить про універсальність адміністративно-процедурних форм регулювання суспільних відносин та вказує на необхідність комплексного та синергійного підходу до їх правового врегулювання в контексті сучасної адміністративної реформи України.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТНИХ І НЕКОНФЛІКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

3.1. Особливості правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах

На неформальному засіданні Ради ЄС із загальних справ, присвяченому питанням розширення Європейського Союзу, зокрема перспективам вступу України, яке відбулося 11 грудня 2025 року у Львові, міністри держав-членів ЄС оголосили запровадження нового формату технічних переговорів з Україною - фронтлоудингу, покликаного нейтралізувати блокування з боку Угорщини та прискорити інтеграційний процес. Того ж дня віце прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Тарас Качка заявив про задоволення України досягнутою в ЄС домовленістю, яка розблоковує технічний етап руху до членства. У Львові Україна офіційно отримала переговорну позицію ЄС за трьома кластерами, після чого сторони погодили пріоритетний план реформ, що включає десять ключових напрямів. Україна декларує намір завершити вступні переговори з ЄС у строк, коротший за два роки, що зумовлює необхідність інтенсивної адаптації внутрішнього законодавства. На виконання досягнутих домовленостей 10 грудня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив положення про інформаційну систему «Пульс вступу», призначену для моніторингу виконання євроінтеграційних зобов'язань, а також для формування та функціонування єдиної бази даних щодо адаптації законодавства України до права Європейського Союзу та виконання міжнародно-правових зобов'язань держави. За таких умов для української адміністративно-правової науки особливої ваги набуває дослідження особливостей правового регулювання адміністративних проваджень у державах – членах ЄС та в праві

Європейського Союзу з метою подальшої гармонізації національного законодавства з acquis ЄС та належного виконання міжнародно-правових зобов'язань України. Оновлення механізмів взаємодії держави з громадянами та суб'єктами господарювання можливе лише за умови переорієнтації системи функцій адміністративного права: від домінування односторонньо-владних засад до посилення правозахисної та охоронної функцій, спрямованих на реальну реалізацію прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Адміністративне право, виступаючи інструментом реалізації гарантованих державою прав громадян і організацій, повинно забезпечувати їх належний захист як складову публічного інтересу. Іншими словами, захист і реалізація прав та законних інтересів приватних осіб мають становити змістовне ядро правозахисної функції адміністративного права. Для максимально ефективного аналізу правового забезпечення конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні необхідно приділити особливу увагу у правовій доктрині зарубіжних країн категорії адміністративної процедури як впорядкованій сукупності процесуальних дій, через які здійснюється відповідне провадження.

У сучасній європейській правничій лексиці поняття «адміністративне провадження» англійською мовою найчастіше передається як "administrative proceedings", але часто перекладається як "administrative procedure". Обидва терміни співзвучні, проте мають різне семантичне навантаження. Перший термін позначає формалізований процес розгляду конкретної індивідуальної справи компетентним органом, що містить систему послідовних стадій (ініціювання, розгляд, прийняття рішення, оскарження). Український еквівалент – «адміністративне провадження». Другий термін у західній традиції охоплює як провадження у справі, так і ширший набір нормативних приписів та процедурних стандартів (rulemaking, hearing, enforcement), що регулюють діяльність державної адміністрації загалом та в інтегральному сенсі. Його точніше перекладають як «адміністративна процедура».

У німецькій правовій термінології для позначення обох понять

використовується єдиний термін Verwaltungsverfahren, який перекладається українською найчастіше як «адміністративне провадження» або інколи «адміністративна процедура». Як зазначає В.П. Тимощук, ухвалення українського Закону «Про адміністративну процедуру» відбувалося під значним впливом німецької доктрини загальної адміністративної процедури, а також досвіду країн балтійського регіону, які адаптували німецьку модель до пострадянського правового простору. У хорватській мові стосовно адміністративного провадження вживається upravno postupanje або upravni postupak, тоді як «адміністративна процедура» – це переважно upravna procedura, причому перший термін тісніше відповідає розгорнутому процесу вирішення справи, але обидва поняття і перекладаються англійською як "administrative procedure" або "administrative proceedings". Аналогічно у чорногорській правничій лексиці застосовується upravni postupak та upravno postupanje.

Головна проблема перекладу цих термінів полягає у розмитості історичних меж між процесуальними та процедурними адміністративними інститутами в українському правовому дискурсі. Під впливом норм колишнього СРСР український термін «провадження» традиційно асоціювався виключно з юрисдикційно-каральними механізмами, тоді як «процедура» мала допоміжний, технічний характер. Як зазначає В.К. Колпаков, в українському праві існує потреба чіткого доктринального розмежування: провадження є сукупністю процесуальних дій у конкретній справі, тоді як процедура являє собою формально закріплений нормативний порядок здійснення таких дій. Проте у європейських правових системах ці поняття часто співвідносяться як загальне й конкретне або навіть використовуються як взаємозамінні, саме як і в сучасних європейських, мовах відштовхуючись від англійської, «процедура» і «провадження» є взаємозамінні. Це створює труднощі при перекладі міжнародних правових актів, судових документів та наукових джерел. Ми вважаємо, що в українському праві існує потреба у чіткому розмежуванні: провадження – це

сукупність дій у справі, а процедура – формально закріплений порядок дій, що актуалізує потребу доктринального консенсусу для уникнення термінологічної невизначеності у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Розглянемо, застосовуючи принципи порівняльного адміністративного права, правове забезпечення адміністративних проваджень в адміністративному праві Хорватії, а саме як пройшла адаптація адміністративного права Хорватії до правової системи ЄС і спробуємо викреслити наслідки і досвід для процесу вступу України до ЄС.

Процес вступу до Європейського Союзу вимагає від країн-кандидатів проведення комплексних правових реформ для узгодження своїх національних правових систем зі стандартами та принципами ЄС. Шлях Хорватії до членства в ЄС, що завершився її вступом 1 липня 2013 року, має стати цінним досвідом та підґрунтям тематичних досліджень для розуміння того, як адміністративне право та адміністративні провадження повинні бути адаптовані до вимог ЄС, в особливості для України, яка в 2022 році отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС [197]. Тож розглянемо трансформацію хорватського адміністративного права, зосереджуючись, зокрема, на класифікації адміністративних проваджень на категорії конфліктних та неконфліктних, а також дослідимо наслідки для поточного процесу вступу України до ЄС.

Теоретична база, що лежить в основі нашого аналізу, базується на фундаментальній відмінності між конфліктними та неконфліктними адміністративними провадженнями. Конфліктні провадження характеризуються спорами між фізичними або юридичними особами та встановленими правовими нормами, що часто потребують судового втручання, тоді як неконфліктні провадження зосереджені на адміністративному затвердженні правового статусу або прав без властивих їм елементів змагальності [206]. Ця система класифікації має значні наслідки для того, як структуровані системи адміністративного правосуддя та як вони

повинні адаптуватися до вимог правової системи ЄС.

До вступу до ЄС Хорватія функціонувала за адміністративною системою, яка відображала її Югославську спадщину та подальшу незалежність, яка була виборена від Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія (СФРЮ), тобто цей період охоплює 1991-2013 роки. Цей період та досвід розвитку адміністративного права в Хорватії нагадує досвід в Україні, яка була обтяжена спадщиною правової системи СРСР. Адміністративні провадження Хорватії регулювалися традиційними континентально-європейськими принципами, з акцентом на формальних адміністративних процесах та ієрархічних структурах прийняття рішень [202]. Однак перспектива членства в ЄС вимагала від Хорватії фундаментальних реформ для узгодження з європейськими стандартами належного управління та процедурної справедливості.

Адміністративна система Хорватії до вступу до ЄС характеризувалася тим, що вчені називають спадщиною «пасивного управління», коли адміністративні органи діяли з обмеженим урахуванням загальноєвропейських принципів належного управління. Цей підхід був зосереджений переважно на формальному дотриманні процедурних вимог, а не на суттєвому захисті прав та інтересів особистості [197].

У 2009 році Хорватія прийняла новий Закон про загальну адміністративну процедуру (GAPA - General Administrative Procedure Act), що стало значним кроком до гармонізації з правовою системою ЄС. Це законодавство запровадило кілька нововведень у регулювання загальної адміністративної процедури та було спеціально розроблено для узгодження хорватського адміністративного законодавства зі стандартами ЄС [207]. GAPA 2009 року включав сучасні адміністративні принципи, що відображали статтю 41 Хартії основновоположних прав ЄС, яка закріплює право на належне управління (адміністрування) [204].

Реформа була особливо важливою, оскільки вона враховувала необхідність дотримання статті 6 Європейської конвенції з прав людини, яка

гарантує право на справедливий суд. Ця вимога змусила Хорватію переглянути структуру адміністративних проваджень та забезпечити відповідність процесуальних гарантій європейським стандартам [202].

Класифікація адміністративних проваджень на категорії конфліктних та неконфліктних забезпечує корисну основу для розуміння природи різних адміністративних процесів. Цей теоретичний підхід визнає, що адміністративні провадження виконують різні функції та вимагають різних процесуальних гарантій залежно від їхнього характеру та мети.

Колізійні адміністративні провадження включають випадки, коли існує спір або потенційне порушення правових норм, такі як адміністративні правопорушення. Ці провадження за своєю суттю є змагальними та часто вимагають судового нагляду або втручання. Суб'єктами таких проваджень зазвичай є фізичні або юридичні особи, які нібито порушили встановлені правові вимоги, і процес може призвести до санкцій або інших примусових заходів.

Неконфліктні адміністративні провадження, навпаки, переважно орієнтовані на надання послуг та зосереджені на наданні прав, дозволів або правового статусу заявникам. Ці провадження характеризуються своїм добровільним характером та відсутністю примусових заходів, оскільки сторони прагнуть отримати конкретні переваги або визнання від адміністративних органів.

Правова система Хорватії демонструє чіткі докази такої класифікації конфлікту/неконфлікту у своїй структурі адміністративних проваджень. Принцип пошуку матеріальної істини, встановлений у хорватському адміністративному праві, відіграє вирішальну роль в обох типах проваджень, але застосовується по-різному залежно від характеру справи [194].

У конфліктних провадженнях хорватські адміністративні органи мають сильні слідчі повноваження та можуть порушувати провадження за ініціативою, що відображає квазісудовий характер цих процесів [194]. Провадження щодо адміністративних правопорушень у Хорватії є прикладом

конфліктних проваджень, де державні органи внутрішніх справ уповноважені вести провадження проти осіб, які порушили адміністративні правила.

Неконфліктні провадження в Хорватії охоплюють широкий спектр адміністративних послуг, включаючи видачу паспортів, процедури ліцензування та подання заяв на отримання дозволів. Ці провадження регулюються спеціальними процесуальними вимогами, розробленими для забезпечення ефективного надання послуг, одночасно захищаючи права заявника [203]. Хорватська система визнає, що ці провадження повинні проводитися чітко встановленим чином, причому порушення з боку державних органів можуть призвести до конфліктних проваджень або навіть кримінальної відповідальності.

Інтеграція з ЄС та реформа адміністративного права Хорватії сталася під значним впливом принципів ЄС на адміністративні процедури Хорватії. Процес вступу Хорватії до ЄС вимагав значної адаптації її адміністративних процедур для відповідності стандартам ЄС. Вплив загальноєвропейських загальних принципів належного управління був особливо очевидним у сфері адміністративних процедур, оскільки Хорватія мала реформувати свою систему для узгодження зі статтею 6 Європейської конвенції з прав людини [202].

Стаття 41 Хартії основоположних прав ЄС, яка встановлює право на належне управління, стала фундаментальною точкою відліку для реформи адміністративного права Хорватії [204]. Цей принцип вимагає, щоб адміністративні акти приймалися відповідно до стандартів своєчасності та ефективного правового захисту [203]. Впровадження цих стандартів вимагало змін як у конфліктних, так і в неконфліктних процедурах для забезпечення належних процесуальних гарантій.

Принцип належного управління охоплює кілька ключових елементів, які безпосередньо впливають на обидва типи адміністративних процедур: право бути вислуханим, доступ до файлів, обов'язок наводити причини

рішень та право на відшкодування збитків. Ці вимоги застосовуються незалежно від того, чи класифікуються процедури як конфліктні чи неконфліктні, хоча їх реалізація може відрізнятися залежно від конкретного контексту [205].

Відбулися також й структурні зміни в адміністративній юстиції Хорватії. Адаптація хорватського адміністративного законодавства до стандартів ЄС вимагала структурних змін у системі адміністративної юстиції. Хорватія створила адміністративні суди у 2010 році для забезпечення спеціалізованого судового перегляду адміністративних рішень, що відображає вимоги ЄС щодо ефективного судового захисту. Цей розвиток був особливо важливим для конфліктних проваджень, оскільки він забезпечив спеціалізований форум для вирішення спорів між особами та адміністративними органами [202].

Створення адміністративних судів також посилило захист прав у неконфліктних провадженнях, надаючи можливість оскарження адміністративних рішень, які не відповідають процесуальним або матеріальним вимогам. Цей розвиток відображає принцип ЄС, що ефективний судовий захист має бути доступним для всіх типів адміністративних рішень, що впливають на права чи інтереси осіб.

Процес вступу Хорватії до ЄС також сприяв інноваціям в адміністративних провадженнях (процедурах), включаючи впровадження принципів електронного адміністрування. Модернізація адміністративних проваджень за допомогою цифрових технологій стала важливим елементом узгодження зі стандартами ЄС щодо ефективного та доступного державного управління.

Інтеграція електронного управління в адміністративні провадження впливає як на категорії конфліктів, так і на категорії неконфліктів, хоча й по-різному. Неконфліктні провадження особливо виграють від електронних систем, які можуть оптимізувати процеси подання заявок та зменшити адміністративне навантаження. Конфліктні провадження також виграють від

електронних систем управління справами, які можуть підвищити ефективність, зберігаючи при цьому процесуальні гарантії.

Досвід Федеративної Республіки Німеччина у сфері правового регулювання адміністративних проваджень заслуговує на особливу увагу в контексті компаративного дослідження класифікацій та типології, зокрема щодо існування поділу на конфліктні і неконфліктні адміністративні провадження у німецькій правовій системі.

Принциповою особливістю підходу у Німеччині до адміністративно-правового регулювання є специфічна кваліфікація адміністративних правопорушень. Згідно з дослідженнями Карстена Вебера, адміністративні правопорушення у Німеччині, які отримали назву дрібних правопорушень або «Ordnungswidrigkeiten», підлягають розгляду у межах кримінальної, а не адміністративної юрисдикції. Законодавче регулювання адміністративних порушень у Німеччині є складовою частиною кримінального права, оскільки воно забороняє дії або бездіяльність, які законом визначаються як протиправні. Дрібне правопорушення у німецькій правовій доктрині кваліфікується як правопорушення, яке має ознаки кримінального злочину, проте не тягне за собою застосування покарання у вигляді позбавлення волі, а санкціонується виключно грошовим штрафом. Німецьке законодавство щодо дрібних правопорушень функціонує як lex specialis відносно загального кримінального права. У випадках, коли дрібне правопорушення не переслідується в сукупності з кримінальним злочином, провадження у справі здійснюється не прокуратурою, а компетентним адміністративним органом. Принциповою відмінністю від кримінального переслідування є те, що якщо у кримінальних справах діє принцип законності (обов'язковість порушення кримінального переслідування при наявності ознак злочину), то стосовно дрібних правопорушень дискреційне право рішення щодо порушення провадження завжди залишається за компетентним адміністративним органом, при цьому застосовується скорочений строк давності, який становить три місяці. Судове провадження відбувається виключно у

випадках оскарження особою рішення адміністративного органу про накладення грошового штрафу. При цьому забезпечується повний доступ правопорушника до документів, що стосуються його захисту, з моменту направлення йому рішення про сплату штрафу. Таким чином, німецька правова система забезпечує дотримання вимог ефективного та доступного засобу правового захисту, надаючи передбачуваному правопорушникові право на слухання у випадку незгоди зі сплатою штрафу та доступ до всієї відповідної документації для підготовки належного захисту [114, с.591].

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку про наявність у правовій системі Німеччини чітко структурованих стадій адміністративного провадження, при цьому у разі виникнення конфліктності провадження (оскарження) воно передається до юрисдикції спеціалізованих адміністративних судів.

Фундаментальною особливістю німецької адміністративно-правової системи є те, що адміністрація не потребує звернення до суду для отримання судового наказу щодо виконання певних вимог. Адміністративні органи реалізують свої повноваження шляхом видання Verwaltungsakt (адміністративного акта), який є найбільш важливим та значущим правовим інститутом, що використовується органами виконавчої влади Німеччини та має спеціальне законодавче регулювання. Німеччина як федеративна держава лише з 1970-х років запровадила на федеральному рівні Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон про адміністративні процедури), при цьому всі 16 федеральних земель прийняли аналогічне або ідентичне законодавство. Зазначений закон регламентує процедури органів виконавчої влади, відрізняючись від правового регулювання адміністративних судів. У німецькому законодавстві Загальний адміністративний кодекс є ключовим документом, що застосовується до всіх дій адміністрації, тоді як спеціальні адміністративні закони регулюють окремі сфери адміністративного права, включаючи екологічне право, право надання притулку, містобудівне право тощо. Виконання адміністративних рішень у Німеччині здійснюється

переважно за допомогою адміністративного акта відповідно до положень Адміністративно-процедурного кодексу (або в семантичному перекладі деяких науковців слова gesetz - закону). Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Кодекс з виконання адміністративних рішень) поширюється як на загальне, так і на спеціальне адміністративне право. У випадку невиконання громадянином адміністративного наказу адміністрація має право накласти примусове стягнення у вигляді штрафу, який не є кримінальним покаранням чи санкцією, а становить засіб спонукання громадянина до дотримання наказу. Цим Кодексом передбачається також можливість виконання завдання силами третіх осіб за рахунок зобов'язаної особи, а як ultima ratio - застосування прямого примусу [116]. Так, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) регулює порядок адміністративного провадження: загальні правила, процедури ухвалення адміністративних актів, участь сторін, слухання тощо. Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG), навпаки, стосується примусового виконання адміністративних актів і рішень, тобто стадії, коли орган влади забезпечує виконання вже ухваленого рішення.

Процедура оскарження адміністративного акта передбачає первинне адміністративне оскарження (Widerspruch), а у випадку залишення акта в силі - можливість подання судового позову (Anfechtungsklage) з метою анулювання адміністративного акта. Як адміністративне оскарження, так і судовий позов мають, за звичайних обставин, призупиняючий ефект, що означає неможливість виконання адміністративного акта до прийняття остаточного рішення. Компетентними судами є не цивільні, а спеціалізовані адміністративні суди, діяльність яких регулюється Verwaltungsgerichtsordnung (Адміністративно-процесуальним кодексом для адміністративних судів, прийнятим у 1960 році), який не слід змішувати з Адміністративно-процедурним кодексом для органів виконавчої влади.

Судова система адміністративної юрисдикції Німеччини характеризується трирівневою структурою: адміністративні суди першої інстанції (від двох до чотирьох у кожній федеральній землі), Вищі

адміністративні суди земель та Федеральний адміністративний суд як найвища інстанція.

У німецькому праві поняття «адміністративні послуги» легально не визначено; водночас у Федеральному законі про державні збори наведено орієнтовний перелік індивідуально визначених публічних послуг, за надання яких справляється адміністративний збір. До таких належать дії в межах здійснення суверенних повноважень, надання доступу до об’єктів та установ федерації, контрольні заходи, інспекції, розслідування, а також інші акти публічно-правової адміністративної діяльності, що мають зовнішній ефект.

Основним джерелом адміністративного права Німеччини є Grundgesetz (Основний Закон), який поряд з окремими законодавчими актами, зокрема Промисловим статутом (Gewerbeordnung), який регулює три види промислів: постійний (stehendes Gewerbe), роз'їзний (Reisegewerbe) та ярмарковий (Marktgewerbe). До компетенції Промислового статуту належать питання реєстрації та допуску до промислової діяльності, при цьому перелік промислів не є вичерпним і підлягає коригуванню з боку Федерального адміністративного суду Німеччини, що демонструє якісно структурований порядок адміністративного провадження у спеціальному законодавчому акті.

Таким чином, німецька модель правового регулювання адміністративних проваджень характеризується високим ступенем кодифікованості, чіткою диференціацією між адміністративними та судовими процедурами, ефективним механізмом оскарження та виконання адміністративних актів, що робить її привабливою для компаративного аналізу та можливого запозичення окремих елементів у процесі реформування вітчизняної системи адміністративного права.

Модель держави Чорногорія з модернізації адміністративних проваджень на етапі адаптації адміністративного законодавства держави до вимог ЄС та впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» являє собою яскравий приклад послідовного реформування адміністративно-правової системи в контексті європейської інтеграції. Александр Пейович,

який обіймав посаду Міністра європейських справ і Головного переговорника Чорногорії у процесі вступу до ЄС у період 2010–2014 років, детально розкриває інституційний та процесуальний зміст реформи в Чорногорії, підкреслюючи, що саме якість адміністративного законодавства стала визначальним чинником гармонізації національних процесів із європейськими стандартами та побудови відкритої, прозорої й орієнтованої на права особи системи публічного управління. Пейович наголошує на зростаючому значенні реформи державного управління у переговорному процесі з Європейським Союзом. Якщо на початку переговорів про вступ Чорногорії до ЄС п'ятнадцять років тому державне управління не вважалося пріоритетною темою, то згодом його роль кардинально зросла, що знайшло відображення у практиці відносин ЄС з такими країнами-кандидатами, як Албанія, Північна Македонія, Україна та Молдова. Хоча реформа державного управління досі не виділена в окремий переговорний розділ серед 35 глав переговорного процесу, вона вже стала невід'ємною складовою структури вступу до ЄС. Пейович підкреслює, що прозорість і передбачуваність адміністративних проваджень та процедур є визначальними передумовами для ефективної діяльності економічних операторів, а без якісного адміністративного законодавства неможливо належним чином адмініструвати кошти ЄС після вступу країни до Союзу [187].

Історично адміністративна система Чорногорії має глибоке коріння в австро-угорській та німецькій правовій традиції. Кодифікацію загальної адміністративної процедури вперше здійснила Австрія, ухваливши у 1925 році Закон «Про загальну адміністративну процедуру», що згодом став взірцем для більшості адміністративно-процесуальних кодексів світу. Невдовзі Чехословаччина та Польща розробили власні закони у 1928 році, а у Королівстві Югославія такий закон було прийнято у 1930 році та введено в дію у 1931 році. Після ухвалення нового югославського закону у 1956 році нормативна база адміністративної процедури зазнавала змін чотири рази - у

1965, 1976, 1978 та 1986 роках - до моменту прийняття зведеної редакції у 1997 році. Коли Чорногорія здобула незалежність, ця правова основа була визнана міцною базою, проте потреба у модернізації стала очевидною через нові форми управління, розпад держави на шість незалежних утворень, технологічні зміни та появу ЄС принципів SIGMA, що зумовило перегляд підходів до адміністративних проваджень. Принципи SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту) - це система доктринальних та практичних стандартів належного публічного врядування, розроблених спільною ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/OECD) та Європейського Союзу. З юридичної точки зору, принципи SIGMA не є нормами "твердого права" (hard law) у класичному розумінні (тобто це не директиви чи регламенти ЄС), але вони виступають як "м'яке право" (soft law), що має обов'язковий характер для країн-кандидатів на вступ до ЄС у рамках копенгагенських критеріїв (зокрема, критерію інституційної спроможності) [208].

Адміністративна система Чорногорії ґрунтується на Законі «Про адміністративну процедуру», який є загальним горизонтальним процесуальним актом із найширшою сферою застосування, що регулює порядок прийняття державними та місцевими органами влади рішень в адміністративних справах, які стосуються прав, обов'язків і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Він визначає процесуальні засади, яким мають відповідати галузеві нормативні акти, встановлюючи базові процесуальні принципи: законність, право бути почутим, право доступу до матеріалів справи, обов'язок органів влади надавати належну допомогу та мотивувати прийняті рішення, дотримання процесуальних строків, а також право на адміністративне оскарження та судовий контроль. Ці принципи відповідають категоріям, що у практиці ЄС вважаються складовими права на «належне адміністрування», закріпленого у статті 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу. З моменту впровадження Закону у жовтні 2003

року адміністративна та судова практика виявила низку неузгоджених положень і недоліків, які гальмували досягнення цілей процесуального законодавства, насамперед у частині вирішення адміністративних проваджень, пов'язаних із правами громадян і юридичних осіб. Це зумовило необхідність комплексної модернізації, яка охопила як нормативну базу, так і організаційні механізми забезпечення єдності адміністративних проваджень у різних сферах публічного управління. Серед ключових новацій модернізованого Закону Чорногорії слід виділити запровадження можливості подання звернень і отримання рішень в електронній формі, що створило правове середовище для простої, швидкої та ефективної взаємодії між громадянами й адміністрацією. Окремо Пейович підкреслює важливість принципу «єдиного вікна», який дозволив здійснювати адміністративні дії в одному місці, звільнивши громадян від необхідності звертатися до кількох різних установ для отримання необхідних документів: компетентний орган, який прийняв заяву, зобов'язаний самостійно взяти відомості з відповідних реєстрів і ухвалити рішення. Цей інститут гарантує підвищення рівня захищеності прав громадян у адміністративних провадженнях та усуває одну з основних проблем чорногорської практики - так зване «перекидання» справи між інстанціями [189].

Важливим елементом модернізації стало запровадження норм про «адміністративне мовчання», яке дозволяє громадянам оскаржувати бездіяльність органу першої інстанції, що не ухвалив рішення у встановлений термін. У такому випадку орган другої інстанції наділяється повноваженнями вирішити справу по суті, що запобігає затягуванню адміністративних проваджень. Водночас з метою прискорення розгляду справ закон виключив можливість повторного скасування рішення органом другої інстанції, покладаючи на нього обов'язок ухвалювати рішення по суті, що унеможливлює безкінечне повернення справи на повторний розгляд і невиправдане затягування провадження. Особливу увагу у Чорногорії було приділено забезпеченню гармонізації Закону «Про адміністративну

процедуру» із Законом «Про адміністративні спори», що мало на меті підвищення ефективності всієї системи публічної адміністрації. Адміністративні спори виступають інструментом судового контролю за роботою адміністрації та ефективним засобом забезпечення законності у її адміністративних провадженнях, а також захисту прав і законних інтересів громадян. Для підвищення прозорості контролю та якості моніторингу виконання нового Закону у всіх органах державної влади Міністерство публічної адміністрації розробило єдиний методологічний підхід до визначення змісту адміністративних процедур і ведення обліку в адміністративних справах, що забезпечує систематичний моніторинг виконання закону, у тому числі з використанням електронних засобів. У питанні рівного доступу до публічних послуг Чорногорія запровадила положення, які гарантують застосування норм публічного права незалежно від того, чи надаються послуги безпосередньо державними органами, чи приватними організаціями, уповноваженими здійснювати публічні функції у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури тощо. У таких випадках користувачам послуг забезпечується правовий захист, гарантований нормами публічного права, що відповідає положенням Директиви ЄС 2006/123/ЄС щодо послуг на внутрішньому ринку [187]. Це підкреслює, що адміністративні провадження не обмежуються лише владними відносинами класичного типу, а поширюються на весь спектр публічних послуг, незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта, що їх надає. Значну увагу Чорногорією приділено інституційній спроможності та навчанню державних службовців: близько 80% державних службовців, які беруть участь у адміністративних провадженнях, пройшли навчання з питань практичного застосування нового Закону «Про адміністративну процедуру». Це є важливим етапом у зміцненні інституційної спроможності та підвищенні якості врядування, оскільки без відповідної підготовки кадрів навіть найякісніше законодавство про адміністративну процедуру залишається лише нормативною декларацією, не здатною трансформувати

реальну практику адміністративних проваджень.

Отже, чорногорський досвід демонструє, що модернізація закону про адміністративну процедуру є фундаментальним кроком до формування зрілої, прозорої та підзвітної держави, де громадяни відчувають передбачуваність і захищеність у відносинах із владою, а адміністрація діє за чіткими, зрозумілими й європейськими правилами. Як наголошує Пейович, ефективна адміністративна процедура є фундаментом довіри між державою та суспільством, на якому вибудовується сучасне публічне управління, здатне забезпечити сталий розвиток.

Албанія постає показовим прикладом для України щодо реформування правового регулювання адміністративних проваджень у контексті євроінтеграції, ухваливши в квітні 2015 року Кодекс адміністративної процедури (КАП), що набрав чинності 29 травня 2016 року як системоутворюючий акт трансформації публічного управління. Розроблений за участю міжнародних і національних експертів, КАП імплементував стандарти належного врядування ЄС, забезпечивши прозорі, ефективні процедури, спрощення процесів, зниження витрат для влади та приватних суб'єктів, а також передумови для електронного урядування з акцентом на захист прав особи, правову визначеність і баланс індивідуальних інтересів із публічним благом. Як ключовий елемент загальної реформи державного управління в євроінтеграційному вимірі, Кодекс виявив типову для перехідних юрисдикцій проблему: розрив між якісним нормативним продуктом і практичною імплементацією, зафіксований звітами Єврокомісії 2019 року через негармонізоване галузеве законодавство, інерцію адміністративних практик та низьку обізнаність громадян із новими гарантіями. Навіть пряма норма про недійсність колізійних підзаконних актів, як зазначає Генеральний секретар Мінфіну Албанії Бесмір Бежа, ускладнена труднощами ідентифікації таких суперечностей на практиці. Досвід Албанії підкреслює для України необхідність не лише формальної гармонізації, а й системної імплементації з посиленим моніторингом,

підготовкою кадрів і підвищенням правової культури для уникнення постреформеної невизначеності в адміністративних провадженнях [44].

Реагуючи на виклики імплементації Кодексу адміністративної процедури (КАП), Албанський уряд розгорнув комплексну програму гармонізації секторального законодавства, інтегруючи нормотворчу, інституційну та освітню складові з ключовою роллю Департаменту правової координації Міністерства юстиції, що здійснював двоетапну перевірку законопроектів на відповідність КАП, Конституції та стандартам законодавчої техніки. Була створена міжвідомча робоча група під головуванням заступника міністра юстиції за участю 17 інституцій та спеціалізованих підгруп у міністерствах для постатейного аналізу нормативних актів, що виявило 1499 колізійних положень, з яких 113 актів потребували негайних змін. Наступним етапом стала розробка нових редакцій ключових законів у логіці КАП із затвердженим планом дій, типовими чек-листами та модельними статтями як шаблонами для міністерств. Інноваційним елементом реформи стало впровадження інструментів штучного інтелекту для автоматизованого виявлення дублювань і перетинів у базі нормативних актів з подальшою юридичною оцінкою узгодженості. Досвід Албанії підкреслює для України необхідність системної міжвідомчої координації, цифровізації правової експертизи та фіксованих строків гармонізації для ефективного реформування адміністративних проваджень у процесі наближення до acquis ЄС.

Албанський досвід реформування адміністративних проваджень засвідчує системні виклики, притаманні запровадженню комплексного кодексу адміністративної процедури в перехідних правопорядках, актуальні для України в контексті наближення до acquis ЄС. Попри прогрес, початковий етап характеризувався обмеженим практичним ефектом через повільну гармонізацію законодавства, низьку правову обізнаність громадян і бізнесу щодо нових гарантій, інерцію традиційних практик та потребу в масштабному навчанні держслужбовців. Критичною проблемою стали

адміністративні суди: після перевірки на доброчесність 2016 року близько 60% посад залишилися вакантними, що призвело до функціонування лише двох судів першої інстанції та одного апеляційного, з середнім строком розгляду спорів понад п’ять років, підриваючи ефективність судового контролю за КАП. Водночас Міністерство юстиції Албанії акцентує ключову роль судів у тлумаченні Кодексу та розв’язанні колізій із галузевим законодавством, де вже сформований корпус прецедентів як орієнтир для адміністрації. Для України цей приклад підкреслює нагальність паралельного реформування судової системи поряд із кодифікацією процедур для забезпечення реальної реалізації прав у адміністративних провадженнях.

Загалом албанський досвід засвідчує, що законодавче закріплення адміністративної процедури через ухвалення кодифікованого акту є лише нормативною передумовою для впорядкування системи адміністративних проваджень, але не гарантією їхньої автоматичної трансформації. Як показує практика Албанії, навіть за наявності якісного Кодексу, адміністративні провадження у специфічних сферах можуть тривалий час залишатися під впливом застарілих галузевих практик, якщо не відбудеться системна гармонізація спеціального законодавства із загальною процедурою. Це створює ризик існування «подвійних стандартів», коли адміністративна процедура як сукупність правил існує де-юре, а реальні адміністративні провадження здійснюються де-факто за старими алгоритмами, ігноруючи нові гарантії прав приватних осіб. Тому ключовим уроком є розуміння того, що реформа не завершується прийняттям закону про процедуру, а переходить у площину боротьби за єдність та якість адміністративних проваджень у діяльності кожного окремого органу влади.

Підсумовуючи вище наведений підрозділ дослідження, ми дійшли висновку що, компаративний аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративних проваджень засвідчує і обґрунтовує доцільність запозичення найкращих практик європейського правового регулювання адміністративних проваджень для подальшого вдосконалення

української системи публічного адміністрування та забезпечення ефективного захисту прав приватних осіб у відносинах з органами публічної влади.

3.2. Шляхи вдосконалення правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні в контексті зарубіжного досвіду

Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає комплексного реформування правової системи адміністративних проваджень на основі загальноєвропейських принципів і стандартів належного врядування. Реформа державного управління, зокрема адміністративно-судова трансформація та розробка нормативної бази судочинства, проводяться з урахуванням доктринальних напрацювань і позитивного досвіду зарубіжних юрисдикцій у сфері конфліктних проваджень, що слугує передумовою набуття ознак правової держави. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах із публічною адміністрацією становить імператив правової держави, зумовлюючи вдосконалення адміністративної юстиції для захисту індивідуальних інтересів за одночасного забезпечення законності владних дій і зміцнення правопорядку.

Конституційні традиції континентальних правопорядків (Франція, Німеччина, Польща) покладають функції розгляду адміністративних спорів на спеціалізовані адміністративні суди з юрисдикцією над конфліктами приватних осіб з владою, тоді як англо-саксонські системи (Велика Британія, США) передбачають контроль загальними судами або спеціальними адміністративними трибуналами. Різноманітність цих моделей створює ефективний механізм захисту публічних прав, де адміністративна юстиція виступає ключовим інструментом контролю за конфліктними провадженнями органів виконавчої влади.

Законодавче закріплення спеціального порядку адміністративного судочинства в Україні підтверджує євроінтеграційний вектор і прагнення

гармонізувати національні норми з європейськими стандартами, однак ключовим залишається питання ефективності формування системи адміністративних судів із повною реалізацією гарантій Кодексу адміністративного судочинства України [146].

Перспективні напрями подальших наукових досліджень вбачаються у комплексному вивченні генези, закономірностей становлення та сучасних тенденцій розвитку адміністративної юстиції в Україні, а також у науково обґрунтованому використанні позитивного досвіду зарубіжних правопорядків, насамперед англосаксонської правової системи, з метою подальшої гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами в умовах реалізації євроінтеграційного курсу Української держави.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство України не забезпечує повною мірою ефективного захисту порушених прав і законних інтересів громадян, що зумовлюється історичною спадковістю інституту адміністративної відповідальності, сформованого ще в умовах радянської правової системи. Внесення точкових змін до окремих нормативних приписів не усуває системних вад правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а тому потреба у ґрунтовному реформуванні конфліктного провадження набуває особливої актуальності. Подібну, але не тотжню думку, висловлював у своїй роботі Іванов І.Є. з якою ми також погоджуємося [68, с. 255].

Сидельніков О.Д. у своєї статті зазначав, що «сучасне законодавство про адміністративну відповідальність має багато недоліків. У Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законах, які встановлюють адміністративну відповідальність, нерідко містяться прогалини, норми, які суперечать одна одній, не чітко відображені деякі поняття, що в сукупності призводить до труднощів у застосуванні вказаного законодавства на практиці. Крім того, законодавство про адміністративну відповідальність прийнято ще за часів Радянського Союзу, і хоча зазнало

багатьох змін й нововведень, проте все одно зберігає певні положення, що не відповідають законодавству демократичної, правової держави. Відсутність будь-якого покращення адміністративної деліктності в державі змушує ще раз поставити на порядок денний питання щодо необхідності вдосконалення законодавства у вказаній сфері» [151, с. 84].

Також він вказував, що «модель нормативного регулювання конфліктних проваджень має орієнтуватися на цінності правової держави, досягнення адміністративно-правової науки та передового зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. Чинне законодавство України про адміністративну відповідальність не зовсім відповідає зазначеним стандартам та характеризується великою кількістю недоліків. Так, до них можна віднести наявність багатьох підзаконних, недостатньо систематизованих нормативних актів, які встановлюють адміністративну відповідальність, що стає причиною прогалин у сфері конфліктних проваджень. Також можна констатувати, що нині наявна велика кількість норм, що регламентують однотипні суспільні відносини у пріоритетних завдань, котрі стоять перед сучасною адміністративно-правовою доктриною. Таких прогалин у чинному адміністративно-деліктному праві дуже багато. Проте прогалини це лише невелика частина із величезного масиву проблем сучасного законодавства в сфері конфліктних проваджень. Інші недоліки докорінно пронизують увесь КУпАП, що безперечно вимагає впровадження якісно нового нормативно-правового регулювання» [151, с. 84].

Важливим, у зв’язку з цим, «є досвід інших держав щодо обраного шляху реформ в царині адміністративно-деліктного законодавства і вибір оптимальних шляхів для розвитку вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність. Актуальним питанням є пошук шляхів удосконалення вітчизняної нормативної моделі адміністративної відповідальності на основі міжнародного досвіду. Так, деякі науковці пропонують запозичити модель європейських країн, які не мають єдиного кодифікованого акта, що встановлював би відповідальність за адміністративні проступки»

[151].

Але за думкою В. Єремєєва, «незважаючи на вже існуючий міжнародний досвід, не слід погоджуватися з такою точкою зору, оскільки декодифікація вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність ускладнить процес правозастосування» [126].

Сидельніковим О.Д. було рекомендовано дослідити та запозичити досвід адміністративних проваджень з оскарження рішень. «В країнах з адміністративно-деліктним правом карноправового характеру (Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія та ін.) допускається тільки судове оскарження рішень. А в системі відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права (Франції, Бельгії, Греції) передбачається адміністративне і судове оскарження до адміністративного суду та трибуналу. Аналіз зарубіжної доктрини та законодавства в сфері адміністративної відповідальності свідчить про відсутність єдиної моделі правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах, де в одних - це частина карного законодавства, в інших - абсолютно інша сфера правового регулювання. Також можна вести мову про особливості систематизації законодавства про адміністративну відповідальність: одні країни орієнтовані на декодифікацію, а інші йдуть у напрямку прийняття єдиного кодифікованого акта. Також у зарубіжних країнах досить часто є відмінності в юрисдикційних адміністративних процедурах» [151].

Михайлюк та Сидельніков, далі зазначали, що «Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства стала одним із найскладніших напрямів адміністративної реформи України. Серед основних причин такої ситуації варто виділити складність і багатогранність відносин, що підлягають врегулюванню, та великий масив законодавства, що потребує перегляду. Однак не менш важливою причиною, що зумовила затримку кодифікації законодавства у сфері адміністративних процедур, є фактична незацікавленість держави в чіткому врегулюванні адміністративної процедури, що створюватиме для органів державної влади визначені правові

межі, вихід за які буде підставою для оскарження таких дій, бездіяльності чи рішення адміністративного органу [110, с. 58, 151]. Погоджуємося, що ця думка є слушною та потребує подальшої уваги.

Розуміння необхідності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в Україні мало тривалу історію становлення та характеризувалося неодноразовими спробами законодавчого врегулювання цієї важливої сфери публічно-правових відносин. Вперше на рівні державної політики потреба у систематизації адміністративних процедур була відображена у Концепції адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, що поклало початок більш ніж двадцятирічному періоду законотворчих зусиль у цій галузі.

Протягом наступних двох десятиліть Кабінетом Міністрів України було ініційовано подання на розгляд до Верховної Ради України щонайменше декількох проектів Адміністративно-процедурного кодексу України, зокрема: проект від 29 грудня 2001 року № 8413, проект від 29 квітня 2004 року № 5462, проект від 18 липня 2008 року № 2789. Особливого значення у цьому ряду набув проект Адміністративно-процедурного кодексу України, розроблений Міністерством юстиції України у 2012 році, який у науковій літературі характеризувався як новий і більш деталізований варіант нормативного врегулювання адміністративної процедури. Попри значний обсяг і концептуальну розробленість, цей проект так і не був ухвалений, що свідчило про збереження політико-правових розбіжностей щодо моделі адміністративно-процедурного регулювання в Україні.

Кардинальні зміни у підходах до кодифікації адміністративно-процедурного законодавства відбулися лише після 2014 року у контексті євроінтеграційних процесів та реформування системи публічного управління. Поштовхом для активізації законотворчої роботи стали зобов'язання України у рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та необхідність адаптації національного законодавства до європейських стандартів адміністративної діяльності.

Завершенням тривалого періоду законотворчих зусиль стало прийняття 17 лютого 2022 року (після повторного розгляду з пропозиціями Президента) Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» (№ 2073-IX). Підписання цього закону Президентом України відбулося 13 червня 2022 року, а набрання ним чинності - 15 грудня 2023 року, що ознаменувало історичний момент у розвитку вітчизняного адміністративного права.

Прийняття базового закону зумовило необхідність системної гармонізації всього масиву адміністративного законодавства. У цьому контексті 10 жовтня 2024 року було прийнято Закон України № 4017-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру"», який забезпечив узгодженість термінології та процедурних підходів у різних галузях адміністративного регулювання. Додатково, 8 жовтня 2024 року було прийнято спеціальний Закон України № 3993-IX, що врегулював особливості застосування адміністративної процедури у специфічній сфері земельних відносин.

Станом на 2024-2025 роки в Україні триває активний процес приведення у відповідність до положень Закону «Про адміністративну процедуру» понад 200 спеціальних законів, що регулюють різні аспекти адміністративної діяльності органів публічної влади. Цей масштабний процес законодавчої гармонізації свідчить про системний характер реформування адміністративно-правового регулювання та прагнення забезпечити єдність підходів до здійснення адміністративних процедур у всіх сферах публічного управління.

Таким чином, еволюція законодавчого регулювання адміністративного провадження та адміністративної процедури в Україні демонструє поступовий перехід від фрагментарних спроб кодифікації до створення комплексної та системної правової основи для здійснення адміністративної діяльності. Прийняття та введення в дію Закону «Про адміністративну

процедуру» стало кульмінацією більш ніж двадцятирічних зусиль щодо модернізації вітчизняного адміністративного права та його наближення до європейських стандартів публічного управління, що створило нові можливості для розвитку доктрини адміністративних проваджень та їх практичної реалізації в умовах сучасних викликів державотворення.

Порівняльно-правовий аналіз засвідчує, що в зарубіжних правопорядках підходи до нормативного оформлення адміністративних проваджень і процедур істотно різняться. У законодавстві одних держав перевага надається кодифікованому загальному акту, який об'єднує основні адміністративно-процедурні приписи в єдиній системі (зокрема в Італії, Іспанії, Німеччині, Австрії), тоді як в інших країнах регулювання здійснюється через спеціальні процесуальні закони, присвячені окремим сферам публічного адміністрування (як-от у США, Франції, Великобританії та низці скандинавських держав) [16].

У державах Європи адміністративно-процедурне регулювання ґрунтується на досить давній і стійкій законодавчій традиції. Так, відповідні загальні акти діють у Швейцарії (1968 р.), Німеччині (1976 р.), Швеції (1986 р.), Австрії (1991 р.), Іспанії (1992 р.), Фінляндії (2003 р.), а також у Греції, де адміністративну процедуру врегульовано окремим кодексом 1999 р. [29, с. 111].

Бережна К.В., з думкою якої ми погоджуємось, встановила, що окрему наукову цінність становить і досвід пострадянських держав, у тому числі тих, що вже інтегрувалися до Європейського Союзу або наближаються до його правового простору. До таких актів належать, зокрема, Закон Литви 1999 р. «Про публічне адміністрування», Адміністративно-процесуальний закон Латвії 2001 р., Закон Естонії 2001 р. «Про адміністративне провадження», Загальний адміністративний кодекс Грузії 1999 р., Закон Вірменії 2004 р. «Про основи адміністративної діяльності й адміністративного провадження», Закон Азербайджанської Республіки 2005 р. «Про адміністративне провадження» та Кодекс про адміністративні

процедури Республіки Таджикистан 2007 р. [29, с. 111].

Як правило, зазначені нормативні акти регулюють правовідносини, що складаються між органами публічної влади та приватними особами. Разом із тим латвійське адміністративно-процедурне законодавство є певним винятком, оскільки воно охоплює як порядок ухвалення рішень органами державної влади, так і процедури їхнього судового оскарження. Подібний підхід у межах Європейського Союзу простежується також у законодавстві Нідерландів і Болгарії [29, с. 112]. Таким чином, у більшості зарубіжних правопорядків домінує модель диференційованого нормативного регулювання, за якої адміністративна процедура та судове провадження у публічно-правових спорах виступають самостійними, концептуально відмежованими правовими інститутами. Така конструкція, на нашу думку, є теоретично послідовною та нормативно виправданою, оскільки забезпечує належне розмежування процедурної діяльності публічної адміністрації і юрисдикційної діяльності суду, не допускаючи змішування їх функціонального призначення та процесуальної природи.

З огляду на стратегічний курс України на європейську інтеграцію, удосконалення конфліктних проваджень має здійснюватися з урахуванням найкращих підходів держав - членів Європейського Союзу до регламентації адміністративної відповідальності та процедур притягнення до неї. Європейська правова орієнтація у цій сфері є особливо важливою, оскільки наближення національного законодавства до acquis ЄС передбачає не лише технічне оновлення окремих норм, а й глибоку перебудову всієї моделі адміністративно-деліктного регулювання. Саме тому імплементація перевірених зарубіжних рішень сприятиме одночасно модернізації вітчизняного законодавства, підвищенню його узгодженості з європейськими стандартами належного врядування та посиленню інституційної сумісності України з правовим простором ЄС. Окремого значення набуває розширення кола суб’єктів адміністративної відповідальності, зокрема шляхом врахування європейської моделі, за якою юридичні особи у багатьох

правопорядках можуть нести таку відповідальність нарівні з фізичними. Відтак оптимальним напрямом подальшого реформування є підготовка нової редакції КУпАП на засадах повної кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України як необхідної передумови його гармонізації з європейськими стандартами.

У зв'язку з цим пріоритетним завданням подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності є саме його кодифікаційне упорядкування, оскільки чинне законодавство у цій сфері зберігає фрагментарний характер, що ускладнює його системне застосування та не забезпечує належної цілісності правового регулювання. Відтак найбільш обґрунтованим напрямом реформування є підготовка нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, у межах якої має бути здійснено повну кодифікацію норм адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням сучасних вимог правової системи та європейських стандартів і адаптації законодавства України до норм ЄС.

На підставі проведених досліджень викладених у цієї роботі, нами у Додаток Б, сформульовано пропозиції та рекомендації про внесення законодавчих змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, кодифікованого законодавчого акту України від 07.12.1984 № 8073-X в редакції від 01.09.2025, щодо удосконалення адміністративних проваджень, на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду та сучасних потреб України.

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що інститут адміністративної відповідальності в Україні потребує подальшого системного оновлення з урахуванням сучасних європейських підходів і позитивного зарубіжного досвіду. Центральним напрямом такого оновлення має стати кодифікація адміністративно-деліктного законодавства, спрямована на переосмислення чинних нормативних приписів, усунення їх внутрішньої неузгодженості та формування цілісної, логічно узгодженої моделі правового регулювання, здатної відповідати сучасним вимогам

правової держави і принципам належного врядування.

Отже, здійснюючи порівняльно-правовий аналіз адміністративного права Хорватії та України в межах підрозділу 3.1, доцільно зосередити увагу на тих інституційних і доктринальних рішеннях, які можуть мати прикладне значення для подальшої модернізації українського адміністративного права. Передусім слід коротко окреслити сучасний стан його розвитку. Європейська інтеграція України зумовлює потребу в комплексному оновленні правової системи за моделлю, подібною до реформ, реалізованих у Хорватії на етапі наближення до членства в ЄС. В українському правопорядку вже сформувалося розмежування між юрисдикційними (конфліктними) та неюрисдикційними (неконфліктними) адміністративними провадженнями, що створює належну доктринальну й нормативну основу для подальшого вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання відповідно до європейських стандартів.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» у 2023 році є значним кроком до гармонізації з ЄС [206]. Це законодавство має на меті збалансувати інтереси громадян із державними зобов'язаннями та наблизити Україну до стандартів ЄС в адміністративних процедурах. Закон охоплює як конфліктні, так і неконфліктні провадження, встановлюючи процесуальні рамки, що відповідають європейським принципам належного управління «good administration» [205].

Система адміністративного правосуддя України зазнала значних реформ для узгодження зі стандартами ЄС, включаючи створення спеціалізованих адміністративних судів та впровадження європейських принципів прав людини. Ці реформи відображають визнання того, що ефективне адміністративне правосуддя є важливим для інтеграції до ЄС та захисту прав громадян [211].

Але нами вбачаються певні виклики та можливості. Україна стикається з унікальними викликами в адаптації свого адміністративного законодавства до стандартів ЄС, особливо враховуючи триваючий воєнну агресію та

необхідність підтримувати ефективне управління в умовах воєнного стану. Країна повинна збалансувати потребу в адміністративній ефективності з процедурними гарантіями, що відповідають європейським стандартам.

Досвід Хорватії демонструє, що успішна інтеграція до ЄС вимагає не лише законодавчих змін, а й культурних трансформацій в адміністративних інституціях [202]. Завдання подолання спадщини «пасивного адміністрування» та впровадження справжньої відданості принципам належного управління є особливо актуальним для України.

Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає повномасштабної реформи правової системи на основі принципів та стандартів, сформованих на загальноєвропейському рівні. Це включає врахування міжнародних та європейських стандартів під час проведення реформ у державному управлінні та адміністративному судочинстві.

Тож які конкретні реформи та адаптації провела Хорватія? Насамперед це процесуальні гарантії та належна правова процедура. Узгодження хорватських адміністративних проваджень зі стандартами ЄС вимагало посилених процесуальних гарантій як у конфліктних, так і в неконфліктних провадженнях. Ці гарантії включають право бути вислуханим, доступ до адміністративних файлів, обов'язок надавати обґрунтування рішень та ефективні засоби правового захисту від адміністративних актів [203].

У конфліктних провадженнях ці гарантії є особливо важливими через можливість санкцій або інших несприятливих наслідків. Хорватське адміністративне право мало забезпечити, щоб провадження, пов'язані з адміністративними правопорушеннями, відповідали стандартам, встановленим статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, включаючи право на справедливий слухання та належний процесуальний захист [90].

Неконфліктні провадження також вимагали посилених процесуальних гарантій, хоча вони зазвичай менш масштабні, ніж ті, що вимагаються для конфліктних проваджень. Основна увага в неконфліктних провадженнях зосереджена на забезпеченні ефективного надання послуг, зберігаючи при

цьому прозорість та підзвітність у процесі прийняття адміністративних рішень [203].

Наступне це адміністративні апеляції та судовий перегляд. Хорватська система встановила комплексні процедури апеляції як для конфліктних, так і для неконфліктних адміністративних проваджень [203]. Право на адміністративне оскарження слугує важливою процесуальною гарантією, яка дозволяє сторонам оскаржувати адміністративні рішення до того, як вони стануть остаточними.

Принцип повного вичерпання адміністративних апеляцій усіх можливостей, як правило, вимагається до того, як сторони зможуть звернутися до суду за переглядом, що відображає принцип субсидіарності в адміністративному праві. Ця система гарантує, що адміністративні органи мають можливість виправити власні помилки до того, як судове втручання стане необхідним.

Хорватські адміністративні суди здійснюють спеціалізований судовий перегляд адміністративних рішень, забезпечуючи ефективний судовий нагляд як для конфліктних, так і для неконфліктних проваджень. Ця система відображає вимоги ЄС щодо ефективного судового захисту та сприяє загальній якості адміністративного правосуддя.

Далі, гармонізація з правовими принципами ЄС. Процес гармонізації хорватського адміністративного права з принципами ЄС вимагав пильної уваги до різних вимог, що застосовуються до конфліктних та неконфліктних проваджень [204]. Хоча обидва типи проваджень повинні відповідати фундаментальним принципам належного управління, конкретне впровадження цих принципів залежить від характеру проваджень.

Принцип пропорційності, закріплений у законодавстві ЄС, застосовується як до конфліктних, так і до неконфліктних проваджень, але з різними наслідками. У конфліктних провадженнях пропорційність вимагає, щоб санкції були відповідними порушенню, а процесуальні вимоги – пропорційними інтересам, що стоять на кону. У неконфліктних

провадженнях пропорційність стосується, перш за все, адміністративного навантаження, що покладається на заявників, та ефективності адміністративних процесів [204].

Принцип правової визначеності також застосовується до обох типів проваджень, вимагаючи чітких та передбачуваних правових рамок, які дозволяють особам розуміти свої права та обов'язки. Цей принцип особливо важливий у конфліктних провадженнях, де особи стикаються з потенційними санкціями, але також застосовується до неконфліктних проваджень, де особи прагнуть отримати певні права або переваги.

Щодо сучасні викликів та майбутнього розвитку слід зазначити у першу чергу цифрову трансформацію та взаємодію цифровізації з адміністративним процесом.

Цифрова трансформація державного управління створює як можливості, так і виклики для класифікації та ведення адміністративних проваджень. Електронне адміністрування може підвищити ефективність неконфліктних проваджень шляхом оптимізації процесів подання заявок та зменшення адміністративного навантаження. Для конфліктних проваджень цифрові технології пропонують можливості для покращення управління справами та забезпечення послідовного застосування процесуальних гарантій. Однак впровадження електронних систем повинно ретельно зберігати процесуальні права та гарантії, необхідні для конфліктних проваджень.

Розробка штучного інтелекту та автоматизованих систем прийняття рішень ставить нові питання щодо класифікації та ведення адміністративних проваджень. Ці технології можуть бути особливо придатними для звичайних неконфліктних проваджень, але потребують ретельного розгляду при застосуванні до конфліктних проваджень, де як наріжним камінь стоять права особистості.

Інший виклик це транскордонне адміністративне співробітництво (або співробітництво у справах про адміністративні правопорушення). Членство в

ЄС вимагає ефективних механізмів транскордонного адміністративного співробітництва, що впливає як на конфліктні, так і на неконфліктні провадження [215]. Неконфліктні провадження можуть включати визнання кваліфікацій, дозволів або інших адміністративних актів, виданих іншими державами-членами ЄС.

Конфліктні провадження можуть включати співпрацю у правозастосовних діях або обмін інформацією про адміністративні порушення. Принцип взаємного визнання, що є центральним у праві ЄС, вимагає, щоб адміністративні органи належним чином враховували рішення, прийняті їхніми колегами в інших державах-членах.

Наступний напрямок це забезпечення якості та постійне вдосконалення. Постійний розвиток адміністративного права в рамках ЄС вимагає постійної уваги до забезпечення якості та її вдосконалення. Це включає регулярну оцінку процесуальних рамок, щоб забезпечити їхню подальшу відповідність стандартам ЄС, що постійно змінюються, та очікуванням громадян [202].

Прецедентна практика адміністративних судів надає цінний зворотний зв'язок щодо ефективності процесуальних рамок та висвітлює сфери, де може знадобитися подальший розвиток. Цей судовий нагляд особливо важливий для підтримки якості як конфліктних, так і неконфліктних проваджень.

Держави Чорногорія та Албанія, як країни кандидати у члени ЄС, найбільше просунулися у переговорах з ЄС про вступ, а тому їх досвід у адаптації адміністративного законодавства взагалі, та адміністративних проваджень, має стати прикладом для України у вивченні шляхів вдосконалення правового регулювання національних адміністративних проваджень.

Чорногорія має слугувати показовим прикладом для України щодо того, як послідовна імплементація acquis ЄС та політичний консенсус можуть прискорити рух до членства. Країна досягла суттєвого прориву в

переговорах у листопаді 2025 року, попередньо завершивши переговори щодо 12 із 33 розділів, що дозволило Європейській комісарці з питань розширення назвати її найбільш просунутим кандидатом і вказати на реалістичність технічного завершення переговорів у стислі строки. Це стало можливим завдяки системній роботі уряду, спрямованій на інституційне зміцнення та виконання вимог за ключовими кластерами, а також декларованій політичній волі до досягнення членства в конкретний часовий горизонт. Водночас досвід Чорногорії демонструє, що формальний прогрес у переговорах є недостатнім без стійкої політичної стабільності, внутрішнього консенсусу та реальних результатів у сферах верховенства права, боротьби з корупцією та організованою злочинністю, які залишаються ядром переговорного кластеру «Основи». Окремий вимір становить повне узгодження зовнішньої та візової політики з політикою ЄС, включно з переглядом національних режимів в'їзду для громадян третіх держав, що засвідчує: завершення переговорів вимагає не лише технічної, а й чутливої політико-правової перебудови. Для України цей приклад підтверджує, що успішний вступ до ЄС потребує поєднання глибокої правової адаптації, ефективного реформування інститутів та широкої внутрішньополітичної згоди щодо євроінтеграційного курсу.

Висновуючи з досвіду Чорногорії для України на етапі євроінтеграції, описаного у 3.1., необхідно підкреслити кілька ключових аспектів, релевантних для дослідження адміністративних проваджень. По-перше, запровадження концепції «єдиного вікна» для здійснення адміністративних дій в одному місці має бути адаптоване до українських реалій як механізм підвищення доступності й оперативності адміністративних проваджень, що дозволить мінімізувати бюрократичні перешкоди та скоротити строки розгляду справ. По-друге, введення інституту «адміністративного мовчання» із правом особи оскаржувати бездіяльність органу та обов'язком органу другої інстанції вирішувати справу по суті є ефективним інструментом запобігання затягуванню адміністративних проваджень та забезпечення їх

процесуальної визначеності. По-третє, досвід гармонізації Закону «Про адміністративну процедуру» із Законом «Про адміністративні спори» в Чорногорії підтверджує необхідність синхронного реформування як матеріальної адміністративної процедури, так і судової системи контролю за адміністративними провадженнями, що має стати стратегічним пріоритетом для України. По-четверте, розробка єдиного методологічного підходу до моніторингу виконання закону у всіх органах влади, як це зроблено Міністерством публічної адміністрації Чорногорії, є критично важливою для забезпечення єдності стандартів адміністративних проваджень у різних галузях та уникнення фрагментації процесуальних практик. По-п'яте, масштабне навчання державних службовців (80% у випадку Чорногорії) має розглядатися не як додаткова опція, а як обов'язкова передумова трансформації адміністративних проваджень із формальних процедур у реальні механізми захисту прав громадян. Нарешті, досвід Чорногорії показує, що успішна модернізація адміністративної процедури можлива лише за умови комплексного підходу, який поєднує законодавчі зміни, організаційну перебудову, технологічну модернізацію та культурну трансформацію адміністративної практики, що має стати орієнтиром для України у процесі наближення до європейських стандартів публічного управління. Принципи ЄС SIGMA - це кодифікований набір вимог до якості державного управління, які де-факто стали частиною acquis для країн-кандидатів. Для юриста-науковця це еталон, з яким слід порівнювати національне законодавство про адміністративні провадження, щоб визначити його відповідність європейським стандартам.

Висновуючи з досвіду держави Албанії для України на етапі євроінтеграції, для забезпечення ефективності адміністративних проваджень доцільно, по-перше, інституційно закріпити в Міністерстві юстиції сильний координаційний центр, відповідальний за методичне забезпечення та контролем за тим, щоб галузеві адміністративні провадження не суперечили загальним стандартам адміністративної процедури, використовуючи для

цього інструментарій чек-листів та модельних положень, як це було зроблено в Албанії. По-друге, варто імплементувати албанський підхід із застосуванням штучного інтелекту для виявлення колізій, що дозволить уніфікувати різнорідні адміністративні провадження та підпорядкувати їх єдиній логіці закону про адміністративну процедуру. По-третє, необхідно врахувати, що саме адміністративні суди виступають гарантом дотримання адміністративної процедури під час здійснення адміністративних проваджень, тому неприпустимим є допущення кадрового колапсу судової системи, який мав місце в Албанії. По-четверте, навчання державних службовців має фокусуватися не на абстрактному вивченні тексту закону про адміністративну процедуру, а на практичних навичках ведення адміністративних проваджень відповідно до нових стандартів, що забезпечить реальну, а не декларативну євроінтеграцію українського адміністративного права. По-п’яте, особливу увагу необхідно приділити інформуванню громадян та бізнесу про нові процесуальні права і гарантії, а також системному навчанню службовців, щоб уникнути розриву між прогресивною нормою та консервативною практикою. Сукупність цих елементів дозволить українському адміністративному праву не лише формально співвідноситися з європейськими стандартами, а й реально наблизити практику публічного адміністрування до моделей належного врядування, продемонстрованих у албанському досвіді.

На основі цього комплексного аналізу реформи адміністративного права Хорватії, Чорногорії, Албанії, Німеччини та її наслідків для процесу вступу України до ЄС можна зробити такі висновки:

1. Фундаментальна обґрунтованість класифікації. Класифікація адміністративних проваджень на категорії конфліктних та неконфліктних є не лише теоретично обґрунтованою, але й практично підтвердженою досвідом Хорватії. Система адміністративного права Хорватії чітко демонструє цю відмінність, причому конфліктні провадження, що стосуються адміністративних правопорушень та спорів, розглядаються через

квазісудові процеси, тоді як неконфліктні провадження зосереджені на наданні послуг та визначенні статусу. Ця класифікація забезпечила корисну основу для зусиль Хорватії щодо гармонізації з ЄС та пропонує міцну основу для розуміння того, як різні процесуальні гарантії та інституційні механізми повинні застосовуватися до різних видів адміністративної діяльності.

2. Інтеграція до ЄС вимагає системної реформи, що виходить за рамки законодавчих змін. Досвід Хорватії демонструє, що успішна інтеграція до ЄС в адміністративному праві вимагає більше, ніж просто прийняття нового законодавства. Перехід від «пасивного адміністрування» до активного впровадження принципів належного адміністрування вимагав культурних змін в адміністративних установах та постійних зусиль для подолання формалістичних підходів до процесуального дотримання. Закон Хорватії Про загальну адміністративну процедуру 2009 року представляв собою важливий правовий фундамент, але його ефективне впровадження вимагало постійного інституційного розвитку та нарощування потенціалу [204]. Цей висновок підкреслює, що гармонізація законодавства повинна супроводжуватися інституційною реформою та культурною трансформацією в державному управлінні.

3. Спеціалізовані адміністративні суди покращують як конфліктні, так і неконфліктні провадження. Створення спеціалізованих адміністративних судів у Хорватії значно покращило якість судового нагляду за обома типами адміністративних проваджень. Ці суди надають експертизу з питань адміністративного права та забезпечують послідовне застосування принципів ЄС у різних типах справ. Спеціалізація дозволяє судам розвивати експертизу в конкретних процесуальних та матеріальних вимогах, що застосовуються до різних категорій адміністративних проваджень, підвищуючи загальну якість адміністративного правосуддя. Це інституційне нововведення є ключовим елементом успішної інтеграції до ЄС у сфері адміністративного права.

4. Процесуальна гармонізація повинна враховувати функціональні відмінності. Україна може скористатися досвідом Хорватії в адаптації

процесуальних вимог ЄС до функціональних відмінностей між конфліктними та неконфліктними провадженнями. Хоча обидва типи проваджень повинні відповідати фундаментальним принципам належного управління, конкретна реалізація цих принципів повинна відображати різні цілі та характеристики кожної категорії. Конфліктні провадження вимагають сильніших процесуальних гарантій через їх змагальний характер та потенціал для санкцій, тоді як неконфліктні провадження можуть пріоритезувати ефективність та доступність, зберігаючи при цьому прозорість та підзвітність. Поточні реформи адміністративного права в Україні повинні ретельно враховувати ці функціональні відмінності під час впровадження стандартів ЄС, забезпечуючи, щоб процесуальні вимоги були пропорційними характеру та інтересам різних типів проваджень.

5. Цифрове адміністрування або е-урядування пропонує значні можливості для дотримання вимог ЄС, що є особливо цінно для України. Інтеграція цифрових технологій в адміністративні провадження надає Україні значні можливості подолати традиційну адміністративну неефективність, одночасно дотримуючись стандартів ЄС. Досвід Хорватії з електронним адмініструванням демонструє, що цифрові системи можуть покращити як конфліктні, так і неконфліктні провадження, хоча впровадження має бути ретельно розроблене для збереження основні процедурні гарантії. Для України, яка розвиває свої адміністративні системи в складних умовах, цифрове адміністрування пропонує потенціал для створення більш ефективних, прозорих та доступних адміністративних процесів, які з самого початку відповідають принципам ЄС. Розвиток систем електронного управління може сприяти як підвищенню ефективності, необхідному для ефективного державного управління, так і вимогам прозорості та підзвітності адміністративного права ЄС. Це являє собою стратегічну можливість для України побудувати сучасні адміністративні системи, що відповідають вимогам ЄС, які слугуватимуть основою для успішної інтеграції.

Таким чином, підсумовуючи підрозділ 3.2 дисертаційної роботи, слід наголосити, що дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративних проваджень засвідчує не лише різноманітність моделей адміністративної юстиції, а й відмінності у способах нормативного розмежування конфліктних та неконфліктних процедур. Для континентальноєвропейських правопорядків, зокрема Франції, Німеччини та Польщі, характерним є розвинений механізм спеціалізованого розгляду публічно-правових спорів і водночас наявність процедур, спрямованих на реалізацію адміністративних функцій у неконфліктному порядку. В англосаксонській моделі, притаманній Великобританії та США, акцент робиться на поєднанні судового контролю з позасудовими адміністративними процедурами, що також підтверджує доцільність розрізнення конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень як методологічно значущої для України категорії. Отже, для національної правової системи найбільш цінним є не механічне запозичення іноземної моделі, а врахування тих інституційних рішень, які забезпечують ефективне функціонування як юрисдикційних, так і неюрисдикційних форм адміністративної діяльності. Досвід Хорватії як країни з подібною до України пострадянською спадщиною демонструє успішність системної реформи адміністративного права через прийняття Закону про загальну адміністративну процедуру (2009) та створення спеціалізованих адміністративних судів (2010), що забезпечило гармонізацію з принципами ЄС належного управління та стало підґрунтям для членства в ЄС. Ключовим елементом успішної євроінтеграції є подолання спадщини "пасивного адміністрування" та впровадження принципів пропорційності, правової визначеності, прозорості та ефективного правового захисту, закріплених у статті 41 Хартії основоположних прав ЄС та статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Реформування українського адміністративно-деліктного законодавства потребує системного підходу з урахуванням європейського досвіду, зокрема розширення кола суб'єктів адміністративної

відповідальності на юридичних осіб та впровадження сучасних процесуальних гарантій відповідно до рекомендацій Ради Європи. Цифрова трансформація державного управління створює унікальні можливості для України побудувати сучасні адміністративні системи, що відповідають стандартам ЄС з самого початку, особливо в контексті неконфліктних проваджень через електронне надання адміністративних послуг. Створення спеціалізованих адміністративних судів та впровадження дворівневої системи оскарження (адміністративне та судове) є необхідною передумовою для забезпечення ефективного правового захисту в обох типах адміністративних проваджень відповідно до європейських стандартів. Успішна адаптація українського адміністративного права до вимог ЄС вимагає не лише законодавчих змін, а й культурної трансформації адміністративних інституцій, постійного інституційного розвитку та нарощування потенціалу державних службовців для ефективного впровадження принципів належного врядування. Інтеграція України в європейський правовий простір через системне реформування адміністративних проваджень на основі досвіду Хорватії та інших європейських країн створює міцний фундамент для майбутнього членства в ЄС та забезпечення високих стандартів захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації.

Висновки до розділу 3

1. Дослідження особливостей правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах засвідчує глибокий взаємозв'язок між якістю неконфліктних та конфліктних проваджень, оскільки чітке нормативне закріплення порядку здійснення адміністративних дій у справах, що не містять змагальності, суттєво мінімізує виникнення спорів та скарг. За умови детально розробленої адміністративної процедури щодо вирішення питань, які стосуються прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, органи публічної

адміністрації мають змогу запобігти виникненню конфліктних ситуацій, а це означає, що удосконалення неконфліктних проваджень слід розглядати як превентивний механізм скорочення обсягу конфліктних проваджень у системі публічного управління.

2. Аналіз правничої термінології у правових системах різних європейських держав засвідчує наявність семантичної диференціації між поняттями "administrative proceedings" та "administrative procedure", де перший термін позначає формалізований процес розгляду конкретної справи компетентним органом із послідовними стадіями (ініціювання, розгляд, прийняття рішення, оскарження), а другий охоплює ширший набір нормативних приписів та процедурних стандартів, що регулюють діяльність державної адміністрації в інтегральному сенсі. Даний функціональний розподіл відображається у німецькій термінології (Verwaltungsverfahren), хорватській (upravni postupak vs upravna procedura), чорногорській та інших європейських системах, що дозволяє констатувати універсальність такої класифікації у континентально-європейській правовій традиції. Для українського адміністративного права це актуалізує потребу у чіткому доктринальному розмежуванні: провадження як сукупності дій у конкретній справі та процедури як формально закріпленого нормативного порядку здійснення таких дій, що уникнути термінологічної невизначеності у вітчизняній науці.

3. У країнах Європейського Союзу практика регулювання адміністративних процедур демонструє послідовну орієнтацію на реалізацію прав і свобод громадян та юридичних осіб, що досягається, перш за все, через впровадження цифрових каналів взаємодії замість традиційного обміну документів з чиновниками. Переважна більшість неконфліктних проваджень у державах-членах ЄС здійснюється з використанням електронних мереж та інформаційних систем, що забезпечує автоматичну обробку заяв та видачу рішень на основі попередньо встановлених критеріїв. Такий підхід створює об'єктивні гарантії законності в прийнятті адміністративних рішень, оскільки

виключає суб'єктивні фактори та можливість застосування дискреційного впливу окремих посадових осіб, що особливо важливо для мінімізації корупційних ризиків, а також демонструє громадянам та суб'єктам господарювання передбачуваність та справедливість державного управління.

4. Розгляд конфліктних проваджень в країнах Європейського Союзу суттєво відрізняється від вітчизняної системи конфліктних адміністративних проваджень у сфері деліктної відповідальності насамперед у тому, що європейські правопорядки у своїй більшості не мають окремих, спеціалізованих кодексів про адміністративні правопорушення. Натомість правопорушення, які виникають внаслідок порушення встановлених законом норм та правил, класифікуються як кримінальні злочини, що мають різні ступені суворості, залежно від якої визначаються відповідні санкції та процесуальні гарантії. Таким чином, у європейській моделі адміністративне правопорушення як така категорія практично не існує у вигляді окремої галузі права, а правопорушники притягуються до відповідальності крізь призму кримінального переслідування, що здійснюється переважно судовими органами, а не адміністративними органами. На відміну від цього, українське законодавство розмежовує адміністративні правопорушення як окремий вид протиправного діяння, що розглядається органами публічної адміністрації та спеціалізованими судами в окремих процедурах, що складає значну відмінність у методології побудови системи юридичної відповідальності.

5. Порівняльний аналіз законодавства різних держав щодо регулювання адміністративної відповідальності виявляє відсутність універсальної глобальної моделі, адже окремі країни розвивали власні підходи до кодифікації цього інституту. У багатьох європейських юрисдикціях адміністративна відповідальність регулюється в тісному зв’язку з кримінально-правовими інститутами або в межах квазікримінальної моделі (зокрема, Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія), тоді як інші держави сформували відокремлені системи адміністративно-деліктного чи санкційного регулювання (зокрема, Франція, Бельгія, Греція). Варіюються

також підходи до юрисдикційного вирішення спорів: у карноправових системах допускається виключно судове оскарження рішень про адміністративні порушення, а в системах відокремленого процедурного права передбачається двоступенева система оскарження спочатку до адміністративних органів, а потім до спеціалізованих адміністративних судів. Сукупність цих різноманітних підходів демонструє, що вибір нормативної моделі для України не може бути механічним запозиченням іноземного досвіду, а повинен базуватися на осмисленому синтезі найбільш дієвих елементів кількох європейських систем з урахуванням національних традицій та поточних викликів держави.

6. Досвід сусідніх держав-членів ЄС та країн-кандидатів на вступ засвідчує, що успішна інтеграція до Європейського Союзу вимагає прийняття якісно нових, кодифікованих актів, що регулюють адміністративну процедуру у їх цілісності. Хорватія ухвалила Закон про загальну адміністративну процедуру (2009), Чорногорія систематично оновлювала своє процедурне законодавство відповідно до вимог SIGMA та принципів ЄС, а Албанія прийняла комплексний Кодекс адміністративної процедури (2015), що стали основою для подальшої гармонізації галузевого законодавства. Україна, ухвативши в 2022 році Закон «Про адміністративну процедуру», що набув чинності в грудні 2023 року, та продовжуючи роботу над гармонізацією спеціальних законів, обрала аналогічний стратегічний напрямок, що свідчить про осмислена запозичення позитивного європейського досвіду. Завдання запропонованих змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, на основі комплексного аналізу зарубіжного законодавства та висвітлених у Додатку Б дисертаційної роботи, полягає у подоланні фрагментарності та систематизації всього масиву адміністративно-деліктних норм у логіці європейських стандартів належного управління.

7. Прийняття якісного законодавства про адміністративну процедуру в Хорватії, Чорногорії та Албанії обов'язково супроводжувалася глибокою

культурною трансформацією в адміністративних органах, оскільки перехід від парадигми «пасивного адміністрування», успадкованої від радянської системи, до моделі активного, орієнтованого на громадянина публічного управління потребує не лише нормативних змін, а й переосмислення ролі державного службовця. Досвід Чорногорії демонструє, що навчання 80% персоналу державних органів, яких залучали до проведення адміністративних проваджень, було критично важливим кроком у забезпеченні практичного впровадження нового законодавства, що засвідчує: законодавство залишається мертвою літерою без паралельного інвестування в людський потенціал та зміну адміністративної культури. Для України це означає, що план гармонізації законодавства повинен бути невід'ємною частиною комплексної програми інституційного розвитку, яка включає перепідготовку державних службовців, розробку методичних посібників та пояснень, моніторинг практики застосування закону та регулярне коригування підходів на основі практики адміністративних судів.

8. Заснування спеціалізованих адміністративних судів, як це здійснювалось у Хорватії (2010) та існує у сформованому вигляді в Україні, демонструє, що ефективний судовий нагляд за законністю адміністративних дій неможливий без судів, які спеціалізуються виключно на розгляді публічно-правових спорів. Ці суди здійснюють фахову експертизу у питаннях адміністративного права та принципів ЄС, забезпечуючи послідовне та уніфіковане застосування правових норм у різноманітних справах щодо як конфліктних, так і неконфліктних проваджень. Досвід Албанії, де кадровий колапс адміністративної судової системи (60% вакансій після перевірки на доброчесність) привів до дисфункції судового контролю та затримок у розглядах справ більш як 5 років, чітко демонструє ризики неуважності до судової реформи під час впровадження нових процедурних стандартів. Для України побудова ефективної системи адміністративних судів з достатнім фінансуванням, якісним кадровим забезпеченням та інституційною незалежністю є не менш важливою, ніж законодавча

гармонізація, адже саме суди виступають гарантом дотримання прав громадян у адміністративних провадженнях та архітекторами судової практики, яка формує реальний зміст законодавства.

9. Інтеграція цифрових технологій у вітчизняну систему адміністративних проваджень надає Україні унікальну можливість не відновлювати традиційні, папірникові способи управління, а «з нуля» проектувати електронні адміністративні системи, що з самого початку відповідатимуть європейським стандартам переважно для неконфліктних проваджень. Досвід європейських держав демонструє значне скорочення часу обробки адміністративних заяв, мінімізацію корупційних факторів та підвищення задоволення громадян якістю послуг через впровадження цифрових каналів комунікації та автоматизованої обробки. Для конфліктних проваджень цифровізація також створює можливості для кращого управління справами, забезпечення послідовного застосування процесуальних гарантій та спрощення обміну доказовою інформацією. Розвиток систем електронного управління, зокрема впровадження принципу «єдиного вікна» та електронного документообігу в адміністративних органах, має розглядатися не як технічна новація, а як невід'ємний елемент модернізації публічного управління, що прискорюватиме процес євроінтеграції.

10. Процес гармонізації спеціальних законодавчих актів України до положень Закону «Про адміністративну процедуру» потребує створення централізованого координаційного механізму, аналогічно до того, як це здійснювала Албанія через свій Департамент правової координації Міністерства юстиції, що здійснював двоетапну перевірку всіх законопроектів на відповідність базовому закону, виявляв колізійні положення та пропонував модельні редакції. Упровадження чек-листів, типових статей, методичних посібників та навіть інструментів штучного інтелекту для автоматизованого виявлення суперечностей у нормативній базі дозволяє унеможливити виникнення «подвійних стандартів», коли де-юре існують прогресивні норми про адміністративні процедури, а де-факто

адміністративні органи продовжують дотримуватися застарілих практик. Методологічна узгодженість та контроль, поєднані з регулярним моніторингом практики її застосування, є критично важливими для трансформування адміністративного права з формальної юридичної конструкції в реальний механізм захисту прав громадян.

11. Вивчення досвіду Хорватії, Чорногорії та Албанії засвідчило, що вступ до Європейського Союзу є не моментальною змішуванням статусу законодавства ЄС та національного, а результатом багаторічного проекту комплексної трансформації, яка охоплює законодавче реформування, інституційний розвиток, кадрову підготовку та культурну зміну адміністративних практик. Хорватія потребувала більш ніж 10 років інтенсивної роботи після ухвалення базового закону про адміністративну процедуру для досягнення рівня, коли її адміністративна система повністю функціонувала за стандартами ЄС. Чорногорія продовжує роботу над закриттям розділів переговорів, демонструючи постійну необхідність вдосконалення. Для України, яка розпочала інтенсивний період євроінтеграції у 2022 році, цей урок означає, що прийняття законодавства про адміністративну процедуру є лише кульмінацією першого етапу, за яким мають слідувати роки наполегливої роботи над практичною реалізацією, інституційним розвитком і затвердженням нових стандартів в адміністративної практиці.

ВИСНОВКИ

В дисертації здійснено теоретичне узагальнення і представлено новий підхід до розв'язання наукового завдання визначення сутності та змісту поняття конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні та визначення шляхів удосконалення їх правового регулювання з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб.

В результаті проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано низку наукових положень, висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети та виконання завдань дисертаційної роботи:

1. В роботі проведено комплексне дослідження поняття адміністративних проваджень в Україні, і як вбачається з аналізу доктринальних підходів, адміністративне провадження доцільно розуміти як нормативно врегульовану послідовну діяльність суб'єкта владних повноважень та учасників провадження, спрямовану на розгляд і вирішення адміністративної справи з прийняттям адміністративного акта як матеріального рішення по суті, або іншого юридично значущого рішення. Проведене дослідження підтвердило виокремлення таких основних ознак адміністративного провадження: нормативну врегульованість, цілеспрямованість, документальне оформлення, стадійність, наявність визначеного об'єкта правового впливу, спеціальну компетенцію суб'єкта, обов'язковість результату та гарантії прав учасників. Історичний генезис адміністративних проваджень на українських землях пройшов п'ять етапів: імперський, ранньорадянський, пізньорадянський, період незалежності України та етап адаптації до права Європейського Союзу. Це засвідчує глибокі європейські корені адміністративних проваджень в Україні та їх еволюцію під впливом змін політичних режимів і правових систем.

2. Дослідження різноманітних підходів до класифікації адміністративних проваджень демонструє, що одним із найбільш усталених у вітчизняній адміністративно-правовій науці є дихотомічний поділ на конфліктні

(юрисдикційні) та неконфліктні (неюрисдикційні) провадження. Конфліктні провадження характеризуються наявністю спору (конфлікту) про право, законний інтерес або обов'язок і передбачають посилені процесуальні гарантії для учасників, зокрема право бути вислуханим, подавати докази, заявляти клопотання та оскаржувати рішення. Неконфліктні провадження, своєю чергою, спрямовані на реалізацію управлінських функцій без спору між учасниками та мають сервісну орієнтацію органу публічної адміністрації на задоволення законних потреб громадян і здійснення його компетенції. Цей поділ має не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки зумовлює вибір процесуальних норм, гарантій захисту прав учасників провадження та механізмів контролю й оскарження прийнятих рішень.

3. Обґрунтовано, що вітчизняна класифікація адміністративних проваджень має багаторівневий характер і може здійснюватися за різними критеріями, зокрема за характером правового спору, предметом, суб’єктним складом, інстанційністю, цифровою формою реалізації та специфікою правового режиму. Водночас базовим для сучасної доктрини залишається поділ на конфліктні та неконфліктні провадження. Додаткові класифікаційні критерії не заперечують, а лише конкретизують цю дихотомію, даючи змогу точніше визначати правову природу окремих видів адміністративних проваджень і їх місце в системі адміністративного процесу.

4. Доведено, що суб’єктний склад адміністративного провадження є багатокомпонентним і включає адміністративний орган як обов’язкового владного суб’єкта, а також учасників провадження, до яких належать заявники, адресати адміністративного акта, заінтересовані особи, скаржники, їх представники та інші учасники, передбачені законом. Особливістю конфліктних проваджень є наявність суб’єктів, чиї інтереси або правові позиції не збігаються і є протилежними або неузгодженими, тоді як у неконфліктних провадженнях учасники переважно реалізують погоджені або сервісно зорієнтовані інтереси. Така структура забезпечує належну організацію процесу, реалізацію прав учасників і досягнення правового

результату.

5. Встановлено, що система адміністративного провадження в цілому та окремі його види мають стадійну побудову, однак зміст і послідовність стадій залежать від виду провадження, його предмета та процедурної форми. Типово адміністративне провадження включає ініціювання, підготовку, розгляд справи, прийняття рішення, його виконання та, у разі необхідності, оскарження. Водночас у спеціальних, спрощених або електронних процедурах окремі стадії можуть бути трансформовані, скорочені або об’єднані, що не змінює загальної процесуальної природи провадження.

6. Аргументовано, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало важливим етапом розвитку процедурного регулювання адміністративних проваджень в Україні, оскільки вперше комплексно врегульовано загальні засади прийняття, оскарження, перегляду, виконання та скасування адміністративних актів, а також запроваджено єдині стандарти здійснення адміністративних процедур відповідно до європейських підходів належного врядування. Істотним внеском Закону стало також закріплення механізмів електронного урядування, автоматизованого прийняття рішень, слухань у справі та діяльності комісій з розгляду скарг, що підвищує ефективність, справедливість і прозорість адміністративних проваджень.

7. Доведено, що конфліктні адміністративні провадження в українському праві охоплюють насамперед провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження та окремі провадження, пов’язані з адміністративним оскарженням. Їх правова природа зумовлена наявністю спору, протиріччя або негативної оцінки поведінки особи, що породжує потребу у владному вирішенні питання за наявності процесуальних гарантій захисту прав. Конфліктні провадження у сфері адміністративних правопорушень й дисциплінарної відповідальності у воєнний час (НПУ, ДПСУ, ТЦК) зазнали якісних змін – зросла інтенсивність, запроваджено електронні протоколи, посилилась вимога до процесуальної якості матеріалів.

8. Встановлено, що неконфліктні адміністративні провадження охоплюють широкий спектр дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, контрольних, наглядових, атестаційних, нормотворчих та інших процедур, спрямованих на реалізацію законних інтересів фізичних і юридичних осіб або забезпечення публічного інтересу без наявності спору між учасниками. У сучасних умовах особливого значення набувають електронні неконфліктні провадження, які забезпечують повну цифрову взаємодію, швидкість прийняття рішень, зниження адміністративних витрат і підвищення доступності публічних послуг. Закон України «Про адміністративну процедуру» створив універсальну правову основу для уніфікації таких процедур. Адміністративна процедура як загальний інститут адміністративного права набула характеру універсального правового механізму, що формує нормативно-організаційні засади становлення демократичної моделі публічного управління.

9. Показано, що правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в окремих зарубіжних країнах свідчить про загальноєвропейську тенденцію до кодифікації процедурних правил, зміцнення стандартів належного управління, спрощення адміністративних процедур та цифровізації взаємодії держави й особи. Досвід Хорватії, Чорногорії та Албанії демонструє, що євроінтеграційні процеси потребують не лише прийняття базових законів про адміністративну процедуру, а й тривалої інституційної та кадрової трансформації адміністративної системи. Досвід держав-членів ЄС та країн-кандидатів засвідчує, що успішна євроінтеграція вимагає прийняття якісно нових кодифікованих актів, що регулюють адміністративну процедуру у їх цілісності, поєднаної з глибокою культурною трансформацією в адміністративних органах.

10. Вдосконалення правового регулювання адміністративних проваджень в Україні повинно базуватися на осмисленому синтезі найбільш дієвих елементів кількох європейських систем з урахуванням національних традицій та поточних викликів держави. Водночас слід наголосити, що окремі із

зазначених елементів уже певною мірою наявні в національному законодавстві та правозастосовній практиці, однак саме їх комплексне осмислення, систематизація та узгодження з європейськими стандартами дають змогу виокремити універсальні принципи подальшого вдосконалення правового регулювання адміністративних проваджень. Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» у 2022 році створило правові передумови для подальшої гармонізації з європейськими моделями. Невід'ємними елементами стратегії удосконалення мають бути: (1) процес гармонізації спеціальних законів до положень базового закону про адміністративну процедуру з створенням централізованого координаційного механізму; (2) комплексна програма інституційного розвитку, що включає перепідготовку державних службовців, розробку методичних посібників та пояснень, моніторинг практики застосування; (3) побудова спроможної системи адміністративних судів з достатнім фінансуванням, якісним кадровим забезпеченням та інституційною незалежністю; (4) інтеграція цифрових технологій у систему адміністративних проваджень без відновлення традиційних паперових способів, з впровадженням принципу «єдиного вікна» та електронного документообігу; (5) чіткі механізми контролю як де-юре норм про адміністративні процедури, так і де-факто практик адміністративних органів для унеможливлення виникнення подвійних стандартів. Подальшого наукового осмислення потребують питання статусу учасників адміністративного провадження, розширення процесуальних гарантій потерпілого, удосконалення правил складання процесуальних документів, розвиток електронних процедур та узгодження національного законодавства з європейськими стандартами належного адміністрування.

11. Дослідження засвідчило, що Україна на шляху до Європейського Союзу поступово адаптує свою модель адміністративних проваджень до європейських стандартів справедливого адміністрування та доброго управління, зберігаючи при цьому специфіки вітчизняного правового регулювання. Імплементація європейських стандартів публічного управління

та принципу acquis ЄС у правове регулювання адміністративних проваджень України є критичним елементом євроінтеграційної стратегії. Досвід Хорватії, Чорногорії та Албанії демонструє, що вступ до Європейського Союзу є результатом багаторічного проекту комплексної трансформації, що охоплює законодавче реформування, інституційний розвиток, кадрову підготовку та культурну зміну адміністративних практик. Для України, яка розпочала інтенсивний період євроінтеграції у 2022 році, прийняття законодавства про адміністративну процедуру є кульмінацією першого етапу, за яким мають слідувати роки наполегливої роботи над практичною реалізацією та утвердженням нових стандартів в адміністративній практиці.

12. Побудова ефективної системи адміністративного судочинства є необхідною гарантією законності у сфері адміністративних проваджень. Спеціалізовані адміністративні суди забезпечують професійний, послідовний і уніфікований судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, а також формують стабільну судову практику у публічно-правових спорах. Для України подальше зміцнення адміністративної юстиції є важливою умовою реалізації права на ефективний судовий захист і належне врядування. У цьому контексті наведений у дисертації зарубіжний досвід, зокрема Хорватії та Албанії, не стільки обґрунтовує необхідність самої інституції адміністративних судів в Україні, скільки підтверджує універсальність принципів їх належного функціонування, серед яких спеціалізація, кадрова спроможність, інституційна незалежність і послідовність судової практики.

13. Встановлено, що цифровізація адміністративних проваджень є невід’ємним напрямом їх подальшого розвитку. Запровадження електронного адміністрування, електронних протоколів, електронних скарг, електронного документообігу та принципу «єдиного вікна» сприяє підвищенню оперативності, доступності, прозорості та антикорупційної стійкості адміністративних процедур. У конфліктних провадженнях цифрові технології також полегшують фіксацію доказів, обмін матеріалами та дотримання процесуальних гарантій.

14. Гармонізація законодавства України із Законом України «Про адміністративну процедуру» потребує подальшого вдосконалення координаційного, методичного та моніторингового забезпечення, спрямованого на узгодження спеціальних законів із базовим процедурним актом і підвищення якості правозастосування. Водночас слід зазначити, що окремі елементи такої координації вже застосовуються в Україні, однак саме порівняльний аналіз дозволяє підтвердити універсальність відповідних механізмів і обґрунтувати потребу їх подальшого інституційного посилення, систематизації та методичного супроводу. Узгодження спеціальних законів із базовим процедурним актом, підготовка державних службовців, використання типових моделей норм і контроль за практикою правозастосування є необхідними умовами для усунення правових колізій і запобігання «подвійним стандартам» у діяльності органів публічної адміністрації. Наведене в роботі порівняльне звернення до досвіду Албанії, зокрема до механізмів двоетапної перевірки законопроектів на відповідність базовому закону, а також до використання чек-листів, типових статей і методичних посібників, підкреслює і демонструє доцільність комплексного підходу до перетворення адміністративного права з формальної юридичної конструкції на реальний механізм захисту прав громадян і забезпечення справедливого адміністрування.

15. Дослідження досвіду Хорватії, Чорногорії та Албанії засвідчує, що процес євроінтеграції є не моментальним змішуванням законодавства, а результатом багаторічного проекту комплексної трансформації, яка охоплює законодавче реформування, інституційний розвиток, кадрову підготовку та культурну зміну адміністративних практик. Хорватія потребувала більш ніж 10 років інтенсивної роботи після ухвалення базового закону для досягнення рівня повної функціональності за стандартами ЄС. Чорногорія продовжує роботу над закриттям розділів переговорів, демонструючи постійну необхідність вдосконалення. Для України це означає, що план гармонізації законодавства повинен бути невід'ємною частиною комплексної державної

програми інституційного розвитку, яка охоплює перепідготовку державних службовців, розробку методичних та навчальних матеріалів, моніторинг практики застосування закону та регулярне коригування підходів на основі практики адміністративних судів, судо в контексті довгострокової перспективи модернізації публічного управління та утвердження принципів справедливого адміністрування в українській правовій системі.

16. На підставі проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в Україні, насамперед шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та суміжного законодавства (Додаток Б).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. 2003. № 5. С. 117– 122.

2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс. У двох томах. Том І. Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид. «Юридична думка», 2004. 584 с.

3. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права // Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 8-14.

4. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Х. : Ун-т внутр. справ, 2001. 112 с.

5. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. К.: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.

7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук 2020. 466 с.

8. Адміністративне право України : підручник / заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.

9. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.]; [Вид. 2-е, доп.] Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.

10. Адміністративне право України: Навчальний посібник. / За заг. ред. Т.О. Коломієць, Г.Н. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.

11. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.

12. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. ISBN 978-966-289-184-3

13. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. Вид.6-те, допов. та перероб. Харків: Право, 2021. 196 с.

14. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О.В. Кузьменко, В.Г. Чорної. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

15. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с

16. Адміністративний процес України: підручник / за заг. ред. Д.І. Йосифовича. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.

17. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян: дис. канд. наук: 12.00.07 / Пабат Олександр Васильович. Х.: ХНУВС, 2008.

18. Актуальні проблеми господарського законодавства. Монографія / Гаєвець М.В., Гориславська І. В., Канарик Ю. С., Панькова Ю. С., Поліно Н. А., Світличний О.П., Черкашин Д.К. К.: «ЦП» КОМПРИНТ», 2013. 678 с.

19. Алфьоров С.М. Адміністративне право: Загальна частина : підручник / Алфьоров С.М., Ващенко С.М., Долгополова Н.М., Купін А.П. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

20. Андрійко О.Ф. Європейський вимір та основні напрями реалізації реформ в Україні / О. Ф. Андрійко // Актуальні проблеми юридичної науки. Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права, 2024. С. 4-5.

21. Андрощук Г.А., Работягова П.И. Патентное право: правовая охрана изобретений: Учеб пособие / Г.А. Андрощук, П. И. Работягова. К.: МАУП, 2001. 231 с.

22. Анохіна Л.С. Суб'єкти конфліктних проваджень в Україні: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. С. Анохіна. Харків, 2001. 182 с.

23. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / Бандурка О.М., Тищенко М.М. К.: Літера ЛТД, 2002. 288 с.

24. Бандурка О.М. Адміністративний процес: монографія. Харків: ХНУВС, Майдан, 2019. 452 с.

25. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми розмежування // Вісник вищого адміністративного суду України. 2018. № 3. С. 40- 43.

26. Бевзенко В.М., Смокович М.І. Адміністративний процес України: теорія, практика. К.: Видавничий дім «Дакор», 2024. 1256 с.

27. Беляневич В. Е. Науково-практичний коментар господарського процесуального кодексу України. / За ред. Притики Ю. Д. К.: Центр учбової літератури, 2011. 608 с.

28. Бережна І.А. Адміністративно-деліктні провадження як сфера об'єктивізації участі перекладача // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. 2013. Випуск 22. Частина І. Том 2. С. 100-106.

29. Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні // Право і суспільство. 2015. № 6-2 частина 2. С.110-114.

30. Битяк Ю.П. Прокуратура та адвокатура // Юридичний науковий електронний журнал. 2023. №1. С. 506-509.

31. Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законотворчий процес в Україні / За ред. Зайчука В.О. К.: Реферат, 2006. 467 с.

32. Богів Я.С. Звернення громадян як інструмент захисту прав і свобод людини і громадянина // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. Випуск 34/2022. С.274-279. http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7457720.

33. Бородін І.Л. Адміністративний процес, адміністративна юстиція, юрисдикція адміністративних судів України : монографія. К.: Алерта, 2025.

34. Беззубов Д.О., Грищук Б.А., Заросило В.О., Лісовська Ю.П.,

Євдокимов Д.А., Єрмак О.О., Адміністративна відповідальність: навчальний посібник для закладів вищої освіти / за заг. редакцією доктора юридичних наук, професора В.О. Заросила та доктора юридичних наук М.І. Зубрицького. Київ: «Видавництво Людмила», 2025. 252 с.

35. Боборовник С.В. Правовий конфлікт: поняття, ознаки, природа та класифікація // Вісник Академії правових наук України. 2011. №1. С. 26–33.

36. Бойко І. Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина // Вісник Національної академії правових наук України № 2 (73) 2013. С.157-164.

37. Брижко В.М. Патентознавство як самостійна наукова дисципліна. / В.М. Брижко. К.: Національн. агентство з питань інформатизації при Президенті України, 1996. 186 с

38. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). учеб. пособие / Васильев А.С. Х. : Одиссей, 2001. 288 с.

39. Васильєв С.В. Цивільний процес України : навчальний посібник / С. В. Васильєв. К.: «Центр учбової літератури», 2013. 344 с.

40. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. / Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. 142 с.

41. Венедіктов В.С. Трудове право України: підручник. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: ДІА, 2024.

42. Власова Г.П. Види кримінального процесу: історично-правові аспекти // Право і безпека. 2010. № 5 (37). С. 164-169.

43. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Вид. дім ІнЮре, 2002. 668 с.

44. Виклики та результати впровадження адміністративної процедури в Албанії [Електронний ресурс] // Public Administration Reform. URL: https://par.in.ua/information/publications/471-vyklyky-ta-rezultaty-vprovadzhennia-administratyvnoi-protsedury-v-albanii (дата звернення: 23.12.2025).

45. Впровадження загальної адміністративної процедури в Україні. Актуальні проблемні питання у сфері адміністративних послуг та шляхи їх

вирішення: наукова доповідь відділу проблем державного управління та адміністративного права, підготовлена: к.ю.н. В.П. Тимощуком за участю д.ю.н., проф. О.Ф. Андрійко, к.ю.н. Л.Є. Кисіль, к.ю.н. В.П. Нагребельного. Київ : «Видавництво Людмила», 2024. 40 с.

46. Галунько В.В. Генеза адміністративного права України // Держава і право. 2010. № 47. С. 232-238.

47. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання // Вісник академії правових наук України. 2003. 1 (36). С. 86-94.

48. Гуть Н.Ю. Юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу та її вплив на формування системи функцій адміністративного процесу // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30(69), № 5. С. 128–132.

49. Гладун З.С. Адміністративне право України: Навчальний посібник. / З.С. Гладун. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.

50. Дахно И.И. Патентирование и лицензирование: Учебн. Пособие. / И.И. Дахно. К. МАУП, 2004. 216 с.

51. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

52. Деревінський М.П. Стадії адміністративного провадження щодо нагородження державними нагородами // Юридичний бюлетень. Випуск 5. 2017. С. 122-128.

53. Державна служба: навчальний посібник / за ред. В.І. Лугового, Л.В. Кравченко. К.: НАДУ, 2016.

54. Дерюга А.Н., Живицька Л.І. «Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення» // Університетські наукові записки, 2012. №6. С. 171–177.

55. Джафарова М.В. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності адміністративного провадження // Актуальні проблеми держави і

права. Актуальні проблеми держави і права. Вип.75. 2022. С. 114 - 119.

56. Дубчак Л. С. Наказне та окреме провадження в цивільному судочинстві України: навч. посібник / Л. С. Дубчак. К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. 137 с.

57. Дзіковський М. Р. Організаційно-правові засади діяльності Адміністративного Трибуналу в Австрії та його вплив на судочинство у Західній Україні (друга половина XIX – початок XX ст.) : дис. ... канд. юрид. наук / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2022. 210 с.

58. Жабинець О.Й Страхування: навч. посібник. / О.Й Жабинець, І.В.Цюпко, Л.М. Томаневич. Львів: ЛьвДУВС, 2010. 260 с.

59. Живицька Л.І. «Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення» // Університет економіки і торгівлі, 2012. №6. с. 31

60. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

61. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. №48. Ст. 483.

62. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 01.08.2025).

63. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 01.08.2025).

64. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX // Відомості Верховної Ради України. 2022. № 25. Ст. 227.

65. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.

66. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від

18.03.2004 № 1629-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15 (дата звернення: 15.11.2025).

67. Зільник Н.М. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки, № 850, 2016. С. 391-398.

68. Іванов І.Є. Шляхи перейняття зарубіжного досвіду щодо проваджень у справах про адміністративні проступки // Право і суспільство. № 6-2 частина 2. Дніпро. 2018 р. С. 255-257.

69. Ізарова І.О., Ханик-Посполітак Р.Ю. Цивільний процес України: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навчальних закладів / І.О. Ізарова, Р.Ю. Ханик-Посполітак. Київ: «Дакор», 2018. 276 с.

70. Ішмуратов А.Т., Бобровник С.В. Конфліктологія юридична // Юридична конфліктологія. К.: МАУП, 2004.

71. Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины: учеб. пособие / Калаянов Д.П. Одеса: АО БАХВА, 2000. 128 с.

72. Кілька тез щодо законопроекту «Про звернення» (№ 11082) // UPLAN. 19 березня 2024 р. URL: https://uplan.org.ua/kilka-tez-shchodo-zakonoproiektu-pro-zvernennia-11082/ (дата звернення: 21.10.2025).

73. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.

74. Коваль Л.В. Адміністративні провадження: теоретико-правові засади // Вісник Харківського національного університету. 2020. 15 (2). С. 188-195.

75. Ковбас І.В. Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: поняття, особливості, принципи // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70), № 3, 2020. С. 125-132.

76. Ковбас І.В. Нагорода як «базовий» елемент нагородного права та її співвідношення із суміжними правовими поняттями // Право та державне

управління. Том 1, № 1, 2020. С. 63 – 71.

77. Ковбас І.В. Нагородна справа в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. В. Ковбас. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 416 с.

78. Ковбас І.В. Принципи нагородної процедури як виду адміністративної процедури та їх характеристика // Правові новели. 2020. № 11. С. 179–187.

79. Карпічков В.О. Еволюція судової системи Галичини у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії кін. XVIII – поч. XX ст. *Правова позиція*. 2023. № 3 (40). С. 1–15.

80. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / під заг.ред. А.С. Васильєва. Х.: Одіссей, 2010. 1024 с.

81. Кодекс *У*країни про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради України. 1984. № 51. Ст. 1122.

82. Колеснікова М.В., Татарінова К.В. Механізм адміністративного провадження за зверненням громадян: правові аспекти та особливості реалізації // Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». Випуск № 03, 2025, частина 2. С.116-121.

83. Коломоєць Т.О. Електронні адміністративні провадження: сучасні виклики // Публічне право. 2023, 3 (51). С. 85-89.

84. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 544 с.

85. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. К.: Юрінком інтер, 2003. 544 с.

86. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2011. 752 с.

87. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія. Х. : Вид-во Над. ун-ту внутр. справ, 2002.

88. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. докт. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк. Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2002.

89. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навчальний посібник/А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р.С. Мельник, К.: Прецедент, 2007. 531 с.

90. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЕТС № 005) : [ухвалена Радою Європи 4 листоп. 1950 р., ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17 лип. 1997 р.].

91. Комісаров С.А. Забезпечення публічного порядку за законодавством окремих країн: адміністративно-правовий аспект // Юридичний науковий електронний журнал. 2019 (5). С. 171-173.

92. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

93. Костюк В.Л. Поняття трудової правосуб'єктності: теоретико-правовий аспект // Наукові записки. Том 53. Юридичні науки. 2006. С. 65-70.

94. Коротких А.Ю. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку / А. Ю. Коротких // Публічне право. 2013. № 3. С. 77-84.

95. Коротюк О.В. «Дисциплінарна відповідальність працівника» // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2016. Вип. 62, С.140–143

96. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / За заг. ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2008. 416 с.

97. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / О. В. Кузьменко К. : Атіка, 2005. 352 с.

98. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві / О.В. Кузьменко. Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2003. № 2. С. 109-119.

99. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О. В. Кузьменко. К. :

Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

100. Кутовий П.І. Атестація державних службовців в Україні: сутність, завдання і перспективи розвитку // Держава та регіони. Серія: Право. 2015. №2. С. 37–42.

101. Кримінальний процес: підручник / за ред. В.П. Бірюкова, О.В. Капліної, О.В. Лобойка. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 704 с.

102. Кримінальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131.

103. Луспеник, Д.Д. Розгляд цивільних справ судом першої інстанції / Д. Д. Луспеник. Х. : Харків юрид., 2006.

104. Мигаль Р.В., Захарчук І. В., Блонський М. А. Історико-правовий аналіз становлення адміністративного судочинства в Україні. Науковий журнал «Academy Vision». 2023. Вип. 2.

105. Махіна С.М. Класифікація суб'єктів управлінського процесу // упорядник Коваліва В.В. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення. Львів: ЛДУВС, 2018. 155 с.

106. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. «Загальне адміністративне право: Підручник». К.: ВАЙТЕ, 2014. 464 с.

107. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

108. Митний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст. 552). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 01.08.2025).

109. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз; за заг. ред. к.ю.н., доц. А.А. Пухтецької. Київ : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.

110. Михайлюк Я.Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку // Право і суспільство. № 1 частина 2. 2020. С. 56-62.

111. Михайлов О.М. Суб'єкти адміністративного процесу (судочинства):

підходи до класифікації // Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 6. С. 131 – 138.

112. Мін'юст: Урядовий законопроект про звернення ухвалений в першому читанні: стаття, 24 квітня 2024 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/miniust-uriadovyi-zakonoproekt-pro-zvernennia-ukhvalenyi-v-pershomu-chytanni (дата звернення: 20.10.2025).

113. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження, стадії та їх назви. Молодь: наука та інновації: матеріали XI Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 22–24 листопада 2023 року: у 2-х т. / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро: НТУ «ДП», 2023. Том 2. 425 с. С.233-234.

114. Міхеєв М.В. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних конфліктних та неконфліктних проваджень в країнах ЄС на прикладі Німеччини у порівнянні з досвідом України. // Альманах права. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2024. С. 589-597.

115. Міхеєв М.В. Шляхи вдосконалення, на підставі порівняння з законодавством окремих країн ЄС, адміністративних проваджень України, в умовах Євроінтеграції. Матеріали. Науково-практичний круглий стіл. Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції. Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України. м. Київ, 03 квітня 2025 року. С. 281-284.

116. Міхеєв М.В. Аналіз правового регулювання адміністративних конфліктних проваджень у європейських країнах для розвитку вітчизняного законодавства. // Альманах права. Випуск 14. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2023. С. 483-487.

117. Міхеєв М.В. Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі: монографія. Одеса: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 248 с.

118. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (У визначеннях та

схемах): навчальний посібник / С.О. Мосьондз. К.: Атіка, 2008. 272 с.

119. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні. Монографія О.В. Муза, Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. Четверта хвиля, 2015. 320 с.

120. Наказ Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України № 288 від 09.08.2022 «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України» Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 вересня 2022 р. за № 1078/38414. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1078-22#Text (дата звернення: 20.10.2025).

121. Науково-експертний висновок (Перше читання), Назва законопроекту: Проект Закону про звернення, Номер, дата реєстрації: №11082 від 13.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2294594 (дата звернення: 20.10.2025).

122. Обрусна С.Ю. Система судового управління: поняття та правова характеристика. Наше право. 2010. № 2. Ч. 2. С. 37-40.

123. Огляд судової практики Верховного Суду з питань застосування положень Закону України «Про звернення громадян». Рішення, внесені до ЄДРСР, із січня 2018 року по вересень 2023 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_VS_zvernen_2018_2023.pdf (дата звернення: 20.10.2025).

124. Орехов О.І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство. Європейські перспективи: науковий журнал. № 4. Ч. 1. 2012. С. 60-66.

125. Осадченко І. Аналіз поняття «дидактична система» у контексті педагогічних категорій // Проблеми підготовки сучасного вчителя. 2010. № 1. С. 36-45.

126. Парненко В.С. Сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном // Науковий вісник Ужгородського

національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29 (2.2). С. 75-79.

127. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

128. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута. 2001. 114 с.

129. Писаренко Н.Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення). Харків: Право, 2011. 136 с.

130. Позовне провадження: монографія / за ред. В. В. Комарова. Х.: Право, 2011. 294 с.

131. Порівняльна таблиця (Друге читання), Назва законопроекту: Проект Закону про звернення, Номер, дата реєстрації: №11082 від 13.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/3121125 (дата звернення: 20.10.2025).

132. Порядок здійснення дисциплінарного провадження, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 1039 від 4 грудня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.08.2025).

133. Порядок підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній. Затв. постановою КбМУ від 12 серпня 1993 р. N 637. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/637-93-%D0%BF (дата звернення: 01.08.2025).

134. Потапенко І.В. Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин // Європейські перспективи № 5, 2014. С. 50-54.

135. Право Європейського Союзу. URL: https://eur-lex.europa.eu/ (дата звернення: 01.08.2025).

136. Про схвалення Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року: розпоряд. КМУ від 31.12.2024 р. № 1378-р. Офіційний вісник України. 2025. № 5. Ст. 123. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-stratehii-tsyfrovoho-rozvytku-innovatsiinoi-diialnosti-ukrainy-na-period-do-2030-roku (дата

звернення: 15.11.2025).

137. Про затвердження розмірів страхових платежів за договорами міжнародного обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 2005 року № 5.

138. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 р. №279/96. ВР // Відомості Верховної Ради України 1996, № 39, ст. 181.

139. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. №47. Ст. 256.

140. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст.389). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16 (дата звернення: 01.08.2025).

141. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1701-VII / у зб. Нове антикорупційне законодавство України: збірник законів (офіційний текст). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2014. 150 с.

142. Паславська Н.Т. Розвиток адміністративної юстиції в Україні як історичний чинник євроінтеграційних процесів // Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 4. С. 497–500.

143. Проект Адміністративно-процесуального кодексу України, розроблений Центром політико-правових реформ / автори-упор. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. К., 2003.

144. Проект Закону України «Про звернення» №11082 від 13.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836 (дата звернення: 21.10.2025).

145. Процедура нагородження військових складатиме від 8 до 16 днів. Міністерство оборони України. URL: https://mod.gov.ua/news/proceduru-nagorodzhennya-vijskovih-bude-skorocheno-vid-8-do-16-dniv (дата звернення: 13.08.2025).

146. Решота В.В. Європейські стандарти адміністративної юстиції //

Державне управління: теорія та практика. 2006. № 1. 6 с.

147. Ремез К.І. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: зміст, стадії та особливості // Юридичний науковий електронний журнал. № 11/2024. С. 321 – 324.

148. Рябченко О.П. Поняття дисциплінарного провадження в Збройних Силах України: окремі підходи щодо визначення // Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 2. С. 706-709.

149. Смокович М.І. (голова) та ін. Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України) : монографія. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с.

150. Сеник С.В. Цивільне процесуальне право : навч. посібник / С.В. Сеник, Р.Я. Лемик. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2010. 424 с.

151. Сидельніков О.Д., Кисилевич О.В. Зарубіжних досвід законодавчого регулювання адміністративної відповідальності // Молодий вчений № 4, 2018. С. 84-87.

152. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук / О.В. Синьов. Х., 2001.

153. Сорочкін О.В. Учасники неюрисдикційних адміністративних проваджень: питання термінологічного позначення / О. В. Сорочкін // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2014. № 807. С. 34-40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_8 (дата звернення: 01.08.2025).

154. Сорочко Є.О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/s/238-institut-oskarzhennya-v-administrativno-deliktnomu-protsesiukrajini (дата звернення: 01.08.2025).

155. Стецька М.М. Провадження у справах про адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / М.М. Стецька, дис. канд.

юрид. наук 12.00.07. ХНУВС. 2007. 265 с.

156. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. К. Атіка, 2007. 624 с.

157. Сущенко Д.В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2018. Вип. 51, т. 2. С. 39–44.

158. Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення // Право України. 1995. № 7.

159. Тернущак М.М. Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування: монографія / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Проценка. Київ : ДНДІ МВС України, 2019. 226 с.

160. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Консус-Ю, 2010. 296 с.

161. Тимощук В., Бойко І., Школик А. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Посібник для публічних службовців. Київ. 2024. 76 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/ LAP_Handbook.pdf (дата звернення: 21.10.2025).

162. Тимощук В.П. «Дерадянізація» і здоровий глузд відкладаються. [Електронний ресурс] / В. П. Тимощук; Центр політико-правових реформ. 14 жовтня 2025 року. URL: https://shorturl.at/83Hf4 (дата звернення: 21.10.2025).

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

164. Тимощук В.П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні // Альманах Права. 2023. Випуск 14. С. 383-388. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388.

165. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н.М. Тищенко. Х.:

Право, 1998. 266 с.

166. Тищенко М.М. Видова характеристика адміністративних проваджень в Україні // Право України. 2021 (8). С. 241-244.

167. Тищенко М. М. Становлення адміністративно-деліктного провадження в СРСР (1917-1930-ті рр.) // Право України. 2020. № 5. С. 45-58.

168. Тімашов В.О. Конфліктні провадження в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

169. Трудове право України: акад. курс: підруч. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. 3тє вид., перероб. та доп. К.: Ін Юре, 2007. 536 с.

170. Фазикош О.В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО. 2012. Випуск 18. С. 183 - 185.

171. Фазикош О.В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення / О.В. Фазикош // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Вип. 3-2. Том 2. 2015. С. 178-182.

172. Філіпенко А.С. Контроль і суміжні категорії в адміністративному праві // Юридичний науковий електронний журнал. № 12/2021. С. 315-318. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/79

173. Форостяна С.В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07, ДНДІ МВС України, Київ, 2012. 208 с.

174. Фурса С. Цивільний процес України: Проблеми і перспективи: [науково-практичний посібник] / С. Фурса, С. Щербак, О. Євтушенко. К.: Видавець Фурса С.Я. 2006. 448 с.

175. Хавронюк М.І. Дисциплінарні провадження та дисциплінарна відповідальність: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 240 с.

176. Хілінський С.В. Застосування «нетрадиційних» методів отримання інформації в діяльності правоохоронних органів // Теорія і практика

правознавства. Вип. 2 (10), 2016. С. 1-14

177. Цивільний процес України: підручник / кол. авторів; за ред. В. О. Кучера. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 768 с

178. Цивільний процесуальний кодекс України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492.

179. Черниченко І.В. «Кримінальний процес України: навчально-методичні матеріали курсу Право». Ужгород: 2017. 127 с.

180. Чернявський С.С., Левченко К.Б. Довідник поліцейського. Харків; Фоліо. 2018. 348 с.

181. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. С. Шестак. Харків : НУВС, 2002. 195 с.

182. Чорна В.Г. Красносельська Л.С. Особлисвості провадження за зверненнями громадян // Право і суспільство. 2016, № 6 частина 2. С.139-141.

183. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : НУВС, 2004. 233 с.

184. Шлапко Т.В., Глущенко Ю.С. Правові аспекти функціонування та тенденції розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні. Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 29-30 грудня 2017 року) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса: Гельветика, 2017. С.183–185. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/324245815.pdf (дата звернення: 01.08.2025).

185. Юнін О. Юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні провадження: зміст та характеристика // Юридичний Вісник. 2023. № 6. С. 96-102.

186. Юридична енциклопедія: У 6-ти т. / Ред. Шемшученко Ю.С. та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998-2004.

187. Як Чорногорія модернізувала Закон про адміністративну процедуру на

шляху до ЄС [Електронний ресурс] // Public Administration Reform. 2019. URL: https://par.in.ua/information/ publications/466-yak-chornohoriia-modernizuvala-zakon-pro-administratyvnu-protseduru-na-shliakhu-do-yes (дата звернення: 23.12.2025).

188. Яценко В.П. Деякі питання реалізації права громадян на оскарження до органів внутрішніх справ // Право і безпека. 2005. № 4/1. С. 99 – 103.

189. Cerović, D., & Gasmi, G. "The Thorny Road to Public Administration Reform in Montenegro". Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2018 No. 55 E/2018, pp. 24-40.

190. Code pénal annote, Dalloz, Paris, 2018.

191. Code de procédure pénale annote, Dalloz, Paris, 2018.

192. Code de L'urbanisme (Decret 73-1022 du 8 Novembre 1973) Mission d'ordre administrative 332, Paris, 1998, p. 39.

193. Comparative Legal Analysis Types of Administrative Procedure. Legal Bulletin. 2020 (3), pp. 95-110.

194. Đanić, A. 'Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak'. Hrvatska i komparativna javna uprava. 2019 19 (4), pp. 485-512.

195. Della Cananea, G. and Parona, L. 'Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging "Common Core"?'. American Journal of Comparative Law. 2024 72(2), pp. 324-379.

196. Eckes, C. 'Procedural Rights in Composite Administrative Procedures'. ECB Legal Working Paper Series, 2020 (20), pp. 1-25.

197. European Commission. Analysis of the impact of Croatia's accession to the EU on the agri-food sectors. 2013 Publications Office of the European Union, Luxembourg.

198. Galligan D.J. Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures. Oxford University Press UK. 1996.

199. General Administrative Law Act of the Netherlands. URL: http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf (дата звернення: 01.08.2025).

200. Ilchyshyn, N. 'Classification of judicial procedures in administrative proceedings', Entrepreneurship, Economy and Law. 2022 (8), pp. 38-44.

201. Kodeks postçpowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (zmienione i uzupelnione). URL: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id= WDU20000981071&type=3 (дата звернення: 01.08.2025).

202. Koprić, I. 'The Impact of the Pan-European General Principles of Good Administration on Croatian Administrative Law'. Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness. 2020 Oxford Academic, pp. 267-291.

203. Kostadinov, B. and Pajvančić, M. 'Comparative analysis of an administrative appeal in Croatian, Slovenian, and EU law'. European Comparative Law Issues and Challenges. 2018 12 (3), pp. 45-78.

204. Kovač, P. 'Traditional and European Oriented Principles in the Codification of Administrative Procedures in Central Eastern Europe'. Croatian and Comparative Public Administration. 2022 22 (2), pp. 215-245.

205. Kozachenko, L. 'Administrative procedure through the prism of the Constitution of Ukraine and EU legislation'. Scientific Bulletin of Uzhhorod University. 2025 30 (5), pp. 156-172.

206. Mykola Mikheiev. Administrative proceedings within the legal system of Ukraine: an examination of their division into conflict and non-conflict. // Visegrad journal on human rights. 2024 (6), pp.62-67. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.9

207. Musa, A. 'New Wine in Old Wineskins: General Administrative Procedure and Public Administration Reform in Croatia'. Central European Public Administration Review. 2014 12(2), pp. 89-112.

208. OECD/SIGMA. The Principles of Public Administration. OECD Publishing. 2023. URL: https://kmp.respaweb.eu/ pubs/51/the-principles-of-public-administration-en-language (дата звернення: 15.11.2025)

209. On a law of administrative procedure of the European Union: European Parliament Resolution of 15 January 2013 (2012/2024(INL)) / European

Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA& language =EN&reference=P7-TA-2013-4#def_1_3 (дата звернення: 01.08.2025).

210. Penal and Vehicle Codes. California Justice Edition. 1997.

211. Petrenko, A. “Administrative Justice as a Mechanism for Protecting Subjective Public Rights of Individuals in Ukraine and the EU”. Scientific Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs. 2024 (3), pp. 78-95.

212. Rozporzqdzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postpowaniu administracyjnym //Dziennik Ustaw. Nr 36, poz. 341.

213. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014. URL: http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf (дата звернення: 01.08.2025).

214. Siuciński, R. 'Administrative procedure as a key factor in development of control over administrative power - a European perspective'. Juridical Tribune. 2020 10 (3), pp. 431-450.

215. Stanković, M. “A Normative View from the Periphery: Serbia and the EU Asylum Acquis”, European Migration and Integration Law. 2024 26 (2), pp. 197-225.

216. Tamar Ketsbaia. The Practice of Administrative Arrest in Georgia and Its Soviet Roots. Gnomon Wise. 2024. URL: https://gnomonwise.org/public/storage/publications/July2024/1QivO3yvMEVOSdQwfZrG.pdf (дата звернення: 01.08.2025).

217. Tymoshchuk, V. Ukraine's New Law on Administrative Procedure: Progress Toward EU Standards and Implications for Tax and Customs. Lex Portus. 2024 10 (5), pp. 1052-1075.

218. Pater M. Is awarding a medal an administrative decision? *Dny práva 2008 – Days of Law 2008*: International Conference, Brno, 2008. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Pp. 1548–1555. URL: https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pater.pdf.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України та зарубіжних:

1. Міхеєв М.В. Окремі аспекти генезису поняття механізм адміністративно-правового регулювання по відношенню до конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень. // Юридичний науковий електронний журнал, 2022. № 5. С. 404-406. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/94. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/94.pdf
2. Міхеєв М.В. Щодо питання класифікації конфліктів як складової поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні. // Юридичний науковий електронний журнал, 2022. № 12. С. 305-308. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/71.
URL: http://lsej.org.ua/12_2022/71.pdf
3. Міхеєв М.В. Аналіз правового регулювання адміністративних конфліктних проваджень у європейських країнах для розвитку вітчизняного законодавства. // Альманах права. Випуск 14. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. 534 с. С. 483-487. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-483-487.
URL:https://almanahprava.org/assets/images/issues/14/almanah-prava-14-2023.pdf
4. Міхеєв М.В. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних конфліктних та неконфліктних проваджень в країнах ЄС на прикладі Німеччини у порівнянні з досвідом України. // Альманах права. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С.589-597. DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-589-597.
URL: https://almanahprava.org/assets/images/issues/15/almanac-15-ua.pdf

5. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження як засіб забезпечення прав і свобод громадян під час виборчого процесу. Який досвід країн ЄС може запозичити Україна на шляху гармонізації законодавства до системи права ЄС. // Соціологія права. 2025. № 1 (50). С. 128-132. DOI https://doi.org/10.37687/2413-6433.2025-1.21

Статті в наукових періодичних виданнях, включених до переліку наукових видань інших держав, які входять до ОЕСР та/або ЄС:

6. Mykola Mikheiev. Administrative proceedings within the legal system of Ukraine: an examination of their division into conflict and non-conflict. // Visegrad journal on human rights, 2024 (6). pp.62-67. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.9 URL: https://journals.uran.ua/journal-vjhr/article/view/325798

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. М.В. Щодо класифікації адміністративних проваджень та їх стадій. Адміністративне і фінансове право України в умовах сучасних реалій і викликів: теорія, практика, перспективи розвитку: зб. наук. праць. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 11 листопада 2021 р.) за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. 139 с. С. 118-123.

8. Міхеєв М.В. Щодо питання поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні. Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення: зб. наук. праць. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м.Київ, листопад 2022 р.) за заг.ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф.Андрійко. Київ: Інститут держави і права імені В.М.Корецького НАН України, 2022. 308 с. ISBN 978-617-8016-62-2. С.235-240.

9. Міхеєв М.В. Щодо окремих аспектів генезису адміністративного права та адміністративних проваджень. Юридичні науки: проблеми та перспективи:

матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. 300 с. ISBN 978-966-397-292-3. С. 124-128. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-35.

10. Міхеєв М.В. Щодо дослідження адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень. // Актуальні дослідження правової та історичної науки (Випуск 48): матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції, (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща, 9-10 березня 2023 р.) / [редкол. : О. Яремко та ін.] ; ГО “Наукова спільнота”; WSSG w Przeworsku. Тернопіль : ФОП Шпак В.Б. 2023. 81 с. ISSN 2617-2364. С. 21–24. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3532

11. Міхеєв М.В. Legal regulation of administrative proceedings and their division on conflict and non-conflict in Ukraine // Міжнародна наукова конференція з права (м. Ченстохова, Республіка Польща) «Актуальні питання сучасної юриспруденції», 5–6 квітня 2023 року. International scientific conference «Topical issues of modern jurisprudence»: conference proceedings (April 5–6, 2023. Częstochowa, the Republic of Poland). Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2023. 232 pages. ISBN 978-9934-26-313-2. С. 141–143.

12. Міхеєв М.В. Щодо запозичення досвіду Європейського Союзу з правового регулювання адміністративних проваджень та процедур і його застосування в Україні. Євроінтеграційні процеси в Україні: історичні, культурні, політико-правові та психологічні аспекти : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 12–13 квітня 2023 р., м. Київ. Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. 264 с. ISBN 978-966-397-311. С. 179–183. URL: http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/book/208

13. Міхеєв М.В. Про визначення стадій адміністративних проваджень. Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 р.). Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 1168 с. ISBN 978-617-

8263-64-5. С. 694-696.

14. Міхеєв М.В. Порівняльно-правовий аналіз відмінностей цивільних проваджень від конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень. // Проблеми цивільного права та процесу : тези доп.учасників наук.-практ. конф., присвяч.98-й річниці від дня народження О. А. Пушкіна (м. Вінниця, 19 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац.ун-т внутр.справ; Харків. обл.осередок Всеукр.громад.орг.«Асоціація цивілістів України», Наук.парк «Наука та безпека». Вінниця: ХНУВС, 2022. 498 с. С.399-403.

15. Міхеєв М.В. Дослідження адміністративних проваджень з позиції класифікації їх за критерієм наявності або відсутності конфлікту у правовідносинах. //«Захищаючи державу - захищаємо право». До Дня захисників і захисниць України, світлій пам'яті захисника України, наукового співробітника Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України Олександра Анатолійовича Поліводського. Зб. наук. праць. Матеріали XIV міжнар.наук.-практ. конф (Київ, 11 жовтня 2023 року)/ Ред. колегія: О.В. Скрипнюк (співголова), І.Б. Усенко (співголова), В.І. Олещенко (співголова), Д.О. Менюк (відповідальний секретар), П.С. Демченко, О.І. Топонар, В.В. Ходош. Київ. Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2024.

16. Міхеєв М.В. Правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень в європейських країнах. Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану : тези II Міжнародної науково-практичної конференції (Хмельницький, 23 листопада 2023 року). Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2024. 1540 с. С.831-832. URL: https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/1716.

17. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження, стадії та їх назви. Молодь: наука та інновації: матеріали XI Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 22–24 листопада 2023 року: у 2-х т. / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» –

Дніпро: НТУ «ДП», 2023. Том 2. 425 с. С.233-234. URL: https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2023/molod-2023-vol2.pdf

18. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження як предмет науково-правового дослідження з точки зору їх поділу на конфліктні та неконфліктні. Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: збірник матеріалів ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки (м. Київ, 17 травня 2024 р.). Київ: Інститут правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, 2024. 280 с. ISBN 978-617-8182-43-4. С.214-216.

19. Міхеєв М.В. Досвід Німеччини щодо адміністративно-правового забезпечення адміністративних проваджень. Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України (м. Київ, 25 червня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 276 с. ISBN 978-617-8182-36-6. С.67-72.

20. Міхеєв М.В. Актуальні шляхи адаптації до стандартів ЄС адміністративних проваджень України як засіб гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян. Матеріали. ІХ міжнародна науково-практична конференція «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти», 14 березня 2025 року. Міністерство Внутрішніх Справ України, Дніпровський Державний Університет Внутрішніх Справ. С. 289-291.

21. Міхеєв М.В. Шляхи вдосконалення, на підставі порівняння з законодавством окремих країн ЄС, адміністративних проваджень України, в умовах Євроінтеграції. Матеріали. Науково-практичний круглий стіл. Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції. Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України. м. Київ, 03 квітня 2025 року. С. 281-284.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати:

22. Mykola Volodymyrovych Mikheiev. On some aspects of division of administrative proceedings in Ukraine into conflicting and nonconflicting from the point of view of the subjects of administrative proceedings // The 1st international scientific and practical conference "Science, education, innovation: topical issues and modern aspects". Tallinn, Estonia 16-18.12.2020. Volume 2. Issue 38. С. 687–691.

23. Міхеєв М.В. Historical aspects of origin of administrative proceedings. Юридичний науковий електронний журнал, 2020. № 9. С. 246-248. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/59

24. Mikheiev M.V. A brief comparative analysis of the differences between civil and administrative proceedings // Цивільне право і процес: витоки, здобутки та перспективи розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 18–19 грудня 2020 р. Київ : Київський регіональний центр Національної академії правових наук, 2020. Ч. 2. С. 125–129.

25. Микола Міхеєв, Олена Семьоркіна. (НЕ)безпека. Про проблеми забезпечення заходів особистої безпеки громадських активістів і правозахисників у межах кримінальних проваджень // Дослідження. Опубліковано: Українська Гельсінська спілка з прав людини у рамках проекту “Підтримка та захист громадянського суспільства в Україні” за фінансування Посольства Королівства Нідерландів в Україні та Європейського Союзу. Київ. 2020. 59 с. URL: https://helsinki.org.ua/wp-ontent/uploads/2020/09/Preview_Status_Pravozhist_A4-1.pdf

26. Міхеєв М. В. Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі: монографія. Одеса: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 248 с.

Додаток Б

Пропозиції про внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення

На підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду та сучасних потреб України, пропонуємо такі законодавчі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, кодифікованого законодавчого акту України від 07.12.1984 № 8073-X (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122) в редакції від 01.09.2025 на підставі № 3620-IX від 21.03.2025 (далі – КУпАП), щодо удосконалення адміністративних проваджень:

1. Електронні адміністративні провадження та цифрова трансформація. Доповнити існуючу статтю «279 Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення» наступним:

Нова стаття 279^{10}. Електронне провадження

1. Адміністративні провадження можуть здійснюватися в електронній формі через єдиний державний портал публічних послуг.

2. Електронні документи мають таку ж юридичну силу, що й паперові, за умови дотримання вимог законодавства про електронні документи.

3. Для неконфліктних проваджень електронна форма є пріоритетною.

2. Спеціальні провадження у сфері діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК).

Доповнити існуючу статтю 279^{9} наступним параграфом чи ввести нову статтю «279^{9-1}. Особливості провадження територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки»

1. Провадження у справах про ухилення від військового обліку та призову здійснюються з дотриманням принципу презумпції невинуватості.

2. Особа має право на захисника з моменту складання протоколу.

3. Строк розгляду справи не може перевищувати 15 днів.

4. Обов'язковою є перевірка правомірності дій посадових осіб територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

У зв’язку з особливостями проваджень у сфері територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки ввести доповнення після Статті «277 Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення» та «Статті 277^2. Повідомлення про розгляд справи»:

Нова стаття 277^3. Електронні виклики та повідомлення

1. Повідомлення та виклики можуть направлятися в електронній формі через Кабінет громадянина або засоби електронної взаємодії.

2. Електронне повідомлення вважається врученим через 5 днів після відправлення.

3. Особа має право підтвердити отримання повідомлення для скорочення строків.

3. Провадження у справах про порушення законодавства про захист персональних даних або GDPR-провадження та захист персональних даних, на додаток до існуючої «Статті 188^{39}. Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних».

GDPR (General Data Protection Regulation) - це загальний регламент про захист даних, який прийнятий у межах законодавства Європейського Союзу та застосовується у всіх країнах-учасницях ЄС і Європейської економічної зони. Його основна мета - забезпечити захист персональних даних громадян і надати їм контроль над їхньою інформацією, а також уніфікувати правила їх обробки компаніями всередині ЄС. Україна подала заявку на членство у лютому 2022 року. У зв’язку із тим що станом на жовтень 2025 року Україна має статус країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу та вже офіційно веде переговори про членство на підставі надання 23 червня 2022 року Європейською Радою Україні статус кандидата, а 25 червня 2024 року розпочаті офіційних переговорів щодо вступу у ЄС ввести нові статті:

Нова стаття 279[12]. Спеціальні повноваження у GDPR-провадженнях з захисту персональних даних

1. Уповноважений орган з питань захисту персональних даних має право:

- проводити планові та позапланові перевірки;

- вимагати надання доступу до систем обробки даних;

- видавати приписи про усунення порушень;

- накладати адміністративні стягнення.

2. Провадження здійснюється з урахуванням принципів GDPR та міжнародних стандартів.

Нова стаття 268[1]. Права суб'єкта персональних даних

1. Суб'єкт персональних даних має право бути поінформованим про провадження, що стосується його даних.

2. Забезпечується право на доступ до матеріалів справи в частині, що стосується його персональних даних.

3. Строк розгляду скарг про порушення права на захист персональних даних - 30 днів.

4. Провадження Національної поліції України. Доповнити існуючу статтю 222 Органи Національної поліції:

Нова стаття 222-1. Особливості провадження Національної поліції

1. Поліцейські мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення в електронній формі з використанням мобільних пристроїв.

2. Обов'язковою є фіксація процесуальних дій за допомогою технічних засобів.

3. Протокол, складений в електронній формі, направляється для розгляду в електронному вигляді.

4. Забезпечується автоматична перевірка повноважень поліцейського через електронні системи.

Нова стаття 222-2. Спрощене провадження Національної поліції

1. У випадку визнання особою своєї вини та згоди на спрощене провадження застосовується мінімальний розмір штрафу.

2. Спрощене провадження оформляється електронним актом про добровільне виконання постанови.

3. Оплата штрафу здійснюється через електронні платіжні системи.

5. Процесуальні гарантії та оскарження.

Нова стаття 288^{2}. Електронне оскарження

1. Скарги можуть подаватися в електронній формі через єдиний портал або електронну пошту органу.

2. Строк подання електронної скарги обчислюється з моменту її надходження до електронної системи органу.

3. Про прийняття скарги до розгляду повідомляється в електронній формі протягом 3 днів.

Нова стаття 293^{1}. Медіація в адміністративних провадженнях:

1. До розгляду конфліктних проваджень може застосовуватися медіація за згодою сторін.

2. Медіація здійснюється сертифікованими медіаторами відповідно до спеціального законодавства.

3. Досягнуте в ході медіації рішення оформлюється мировою угодою.

6. Контроль та якість проваджень.

Нова стаття 296^{1}. Моніторинг якості проваджень:

1. Запроваджується система електронного моніторингу дотримання строків та якості розгляду справ.

2. Оприлюднюється щорічна статистика проваджень у розрізі органів та видів правопорушень.

3. Громадяни мають право оцінювати якість адміністративних послуг через електронні системи зворотного зв'язку.

7. Перехідні положення.

Нова стаття 296[2]. Поетапне впровадження електронних проваджень:

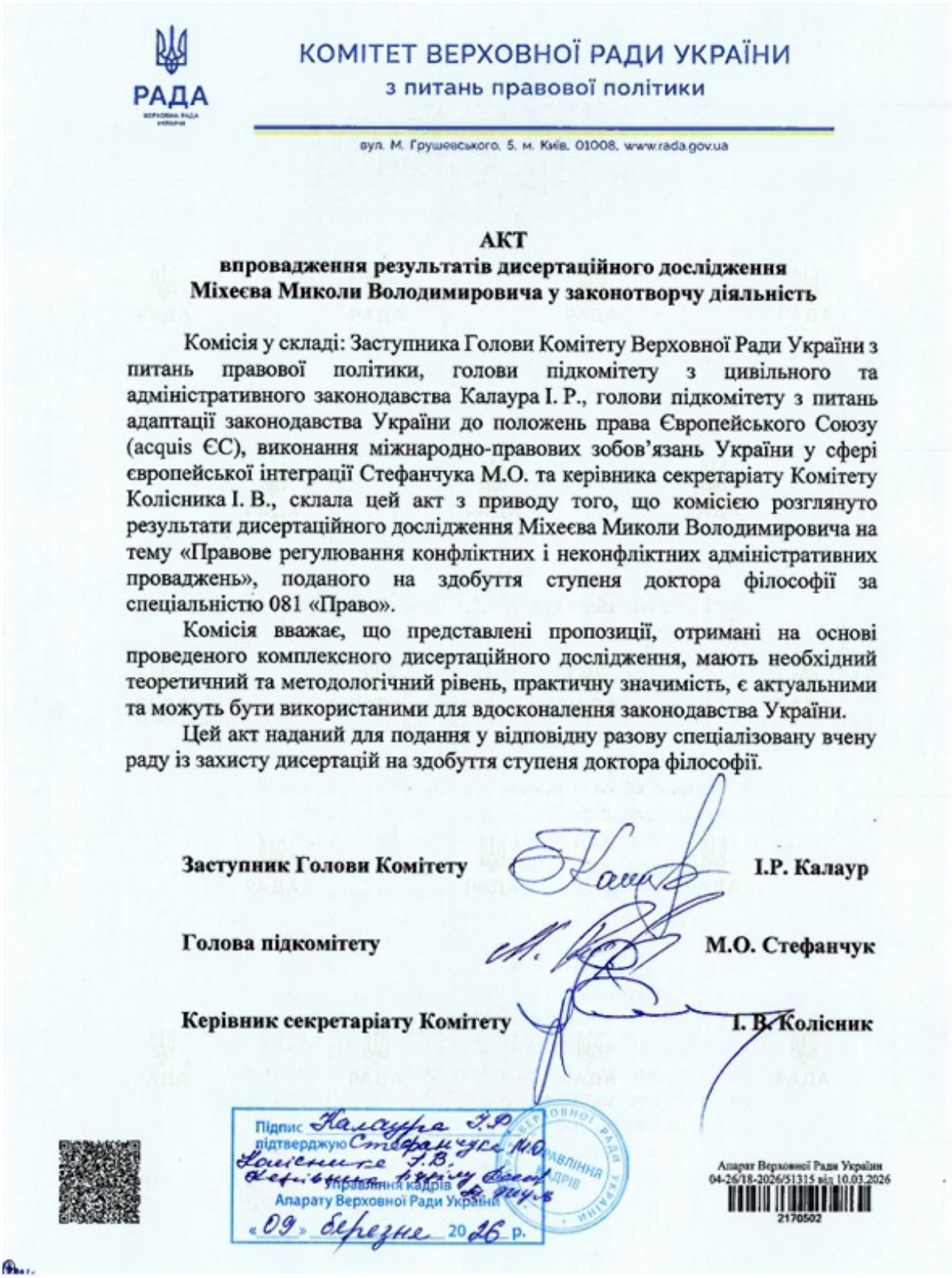
1. Електронні провадження впроваджуються поетапно протягом 3 років з дати набрання чинності цього закону.

2. До повного впровадження електронних систем зберігається можливість паперового документообігу.

3. Кабінет Міністрів України затверджує план поетапного переходу на електронні провадження.

Додаток В

Акти впровадження результатів дисертаційного дослідження в законотворчу та навчальну діяльність



РАДА

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань правової політики

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Міхеєва Миколи Володимировича у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, голови підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства Калаура І. Р., голови підкомітету з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції Стефанчука М.О. та керівника секретаріату Комітету Колісника І. В., склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Міхеєва Миколи Володимировича на тему «Правове регулювання конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними та можуть бути використаними для вдосконалення законодавства України.

Цей акт наданий для подання у відповідну разову спеціалізовану вчену раду із захисту дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Заступник Голови Комітету **І.Р. Калаур**

Голова підкомітету **М.О. Стефанчук**

Керівник секретаріату Комітету **І. В. Колісник**

Підпис Калаура І.Р.
підтверджую Стефанчука М.О.
Колісника І.В.
Керівник апарату Ради
Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
«09» березня 2026 р.

Апарат Верховної Ради України
04-26/18-2026/51315 від 10.03.2026
2170502

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Львівського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
Руслан СТРОЦЬКИЙ
25.02. 2026

АКТ

25.02. 2026 м. Львів № 15

Про впровадження результатів дисертації Міхеєва Миколи Володимировича на здобуття ступеня доктора філософії в освітній процес ЛьвДУВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

– начальника відділу забезпечення якості освіти кандидата юридичних наук Юлії ЛОЗИНСЬКОЇ;

– начальника відділу організації наукової діяльності кандидата юридичних наук майора поліції Людмили ПАВЛИК;

– директора Навчально-наукового інституту з підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції кандидата юридичних наук, доцента підполковника поліції Олексія ПАСЄКИ;

– завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Навчально-наукового інституту з підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції кандидата юридичних наук, доцента Наталії ДІДИК;

– завідувача загальної бібліотеки Ірини КРАВЕЦЬ.

Комісія відповідно до Положення про порядок впровадження результатів наукових робіт в освітній процес, наукову, практичну, законотворчу діяльність та їх облікування у ЛьвДУВС, затвердженого наказом ЛьвДУВС від 16.08.2023 № 270, розглянула й узагальнила наукові праці аспіранта відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України Міхеєва Миколи Володимировича за темою дисертації «Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі», поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

Наукові праці, що містять основні наукові результати дисертації:

1. Міхеєв М.В. Окремі аспекти генезису поняття механізм адміністративно-правового регулювання по відношенню до конфліктних і неконфліктних адміністративних проваджень. // Юридичний науковий електронний журнал, 2022. № 5. С. 404-406. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/94. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/94.pdf

2. Міхеєв М.В. Щодо питання класифікації конфліктів як складової поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні. // Юридичний

науковий електронний журнал, 2022. № 12. С. 305-308. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/71. URL: http://lsej.org.ua/12_2022/71.pdf

3. Міхеєв М.В. Аналіз правового регулювання адміністративних конфліктних проваджень у європейських країнах для розвитку вітчизняного законодавства. // Альманах права. Випуск 14. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. 534 с. С. 483-487. DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-483-487. URL:https://almanahprava.org/assets/images/issues/14/almanah-prava-14-2023.pdf

4. Міхеєв М.В. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних конфліктних та неконфліктних проваджень в країнах ЄС на прикладі Німеччини у порівнянні з досвідом України. // Альманах права. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С.589-597. DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-589-597.

URL: https://almanahprava.org/assets/images/issues/15/almanac-15-ua.pdf

5. Mykola Mikheiev. Administrative proceedings within the legal system of Ukraine: an examination of their division into conflict and non-conflict. // Visegrad journal on human rights, 2024 (6). pp.62-67. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.9 URL: https://journals.uran.ua/journal-vjhr/article/view/325798

6. Міхеєв М.В. Адміністративні провадження як засіб забезпечення прав і свобод громадян під час виборчого процесу. Який досвід країн ЄС може запозичити Україна на шляху гармонізації законодавства до системи права ЄС. // Соціологія права. 2025. № 1 (50). С. 128-132. DOI https://doi.org/10.37687/2413-6433.2025-1.21

7. Міхеєв М. В. Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі: монографія. Одеса: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 248 с.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Міхеєва М. В. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації та можуть бути запроваджені для використання в освітньому процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративне право», а саме під час розробки навчально-методичних матеріалів: текстів лекцій, інструктивно-методичних матеріалів до семінарських та практичних занять; індивідуальних семестрових завдань для самостійної роботи здобувачів вищої освіти; матеріалів поточного та підсумкового контролю тощо.

Члени комісії: **Юлія ЛОЗИНСЬКА**

Людмила ПАВЛИК

Олексій ПАСЄКА

Наталія ДІДИК

Ірина КРАВЕЦЬ