

Проєкт ЄС «Продовження підтримки комплексної реформи
державного управління в Україні» (EU4PAR)
за сприяння Міністерства юстиції України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Збірник тез наукових доповідей учасників
навчальної програми «Викладання
адміністративної процедури в закладах
вищої освіти України»

УДК [342.9:340.132.6](477)(082)

Редакційна колегія:

Ірина Бойко, Соломія Гулаткан

Актуальні питання тлумачення та застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» : збірник тез наукових доповідей учасників навчальної програми «Викладання адміністративної процедури в закладах вищої освіти України». – Київ, 2025. – 253 с.

У збірнику представлено тези доповідей учасників навчальної програми «Викладання адміністративної процедури в закладах вищої освіти України», в яких зроблено юридичний аналіз окремих положень Закону України «Про адміністративну процедуру» та практику його застосування.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, аспірантів, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою. Відповідальність за зміст поданого матеріалу несе його автор.

ЗМІСТ

<i>Анохін Вадим</i>	7
Лінгво-правовий порівняльний аналіз категорій «заява» та «клопотання»	
<i>Балакарєва Ірина</i>	13
Спори щодо компетенції між адміністративними органами: шляхи врегулювання	
<i>Біла Альона</i>	17
Практикоорієнтоване навчання адміністративної процедури: роль юридичних клінік та інших освітніх платформ	
<i>Білова Ольга</i>	21
ЗАП та ПКУ: шляхи до визначеності	
<i>Білоусов Юрій</i>	25
Виконання адміністративного акта як складник адміністративної процедури	
<i>Бондаренко Ірина</i>	30
Міркування щодо належності Закону України «Про адміністративну процедуру» до податкового законодавства	
<i>Вдовічена Лідія</i>	34
Принципи адміністративної процедури: юридичний зміст та практичне значення	
<i>Галус Олена</i>	38
Відмежування адміністративного акта від інших актів публічної адміністрації	
<i>Голоботовська Неля</i>	43
Етапи та стадії адміністративного провадження	
<i>Гречанюк Роксолана</i>	48
Принципи адміністративної процедури: юридичний зміст та практичне значення	
<i>Гудз Богдан</i>	54
Суб'єкт розгляду скарги	
<i>Євтушенко Дар'я</i>	61
Заявні та втручальні адміністративні провадження: особливості реалізації відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»	

<i>Заболотна Галина</i>	66
Заінтересовані особи в адміністративному провадженні	
<i>Ігнатченко Ірина</i>	70
Співвідношення концептів «належного урядування» (good governance) і «належного адміністрування» (good administration): європейський вимір адміністративної процедури	
<i>Ільків Наталія</i>	77
Колізії ЗАП із екологічним законодавством, способи їх подолання	
<i>Кравченко Михайло</i>	81
Закон України «Про адміністративну процедуру» як знаряддя захисту права людської гідності під час адміністративної процедури	
<i>Кравчук Мар'яна</i>	85
Роль адміністративної процедури в діяльності податкових органів	
<i>Краковська Анжеліка</i>	88
Акти Ради Європи та ЗАП	
<i>Лазарєва Мар'яна</i>	92
Значення ЗАП для публічного адмініструванн	
<i>Легенький Микола</i>	96
Адміністративна процедура акредитації освітньої програми закладу вищої освіти	
<i>Лукашенко Альона</i>	100
Тлумачення категорії «функції публічної адміністрації»	
<i>Марченко Олена</i>	104
Про дію адміністративних актів	
<i>Мацелик Тетяна</i>	109
Співвідношення медіації та адміністративної процедури за національним законодавством	
<i>Мельник Олена</i>	112
Етапи адміністративного провадження за Законом України «Про адміністративну процедуру»	
<i>Мельник Олена</i>	118
Принципи адміністративної процедури при оскарженні податкових актів	

<i>Мельник Юлія</i>	121
Заходи впливу для забезпечення виконання адміністративних актів	
<i>Мирна Надія</i>	126
Європейські стандарти належного адміністрування	
<i>Назар Тетяна</i>	130
Порівняльно-правовий аналіз категорій «заява» та «клопотання»	
<i>Нестеренко Анна</i>	135
Чинність адміністративного акта	
<i>Остафійчук Людмила</i>	139
Юридичний зміст та практичне значення застосування адміністративними органами висновків про застосування норм права, викладених у постановах верховного суду, як складової принципу законності адміністративної процедури	
<i>Павлович-Сенета Ярина</i>	144
Тлумачення категорії «функції публічної адміністрації»	
<i>Панасюк Катерина</i>	148
Порівняльно-правовий аналіз категорій «заява» та «клопотання»	
<i>Пашинський Володимир</i>	152
Розуміння категорії «адміністративний орган»	
<i>Пожидаєва Марія</i>	156
Спеціальна процедура адміністративного оскарження рішень подакових органів: правова оцінка доцільності застосування	
<i>Полтавець Валентина</i>	163
Комісія з розгляду скарг	
<i>Похиленко Ірина</i>	168
Добросовісність і розсудливість як принципи адміністративної процедури	
<i>Росул Наталія</i>	172
Адміністративна процедура у державно-конфесійних відносинах	
<i>Росул Олег</i>	178
Інтеграція медіації в адміністративну процедуру: досвід Польщі	
<i>Синицин Павло</i>	183
Принципи адміністративної процедури: юридичний зміст та практичне значення	

Солдатенко Оксана	186
ЗАП і податкові процедури: дилема застосування	
Стаматіна Марина	190
Колізії Закону України «Про адміністративну процедуру» із спеціальним законодавством, способи їх подолання	
Сусак Марина	197
Нікчемність адміністративного акта у публічно-будівельній галузі	
Сьоміна Валентина	203
Розуміння категорії «адміністративний акт», вимоги до його змісту	
Тернущак Михайло	209
Теоретико-правова характеристика понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»	
Федчишин Сергій	213
Про предмет регулювання Закону про адміністративну процедуру у контексті відносин з публічної служби: український та європейський досвід	
Франковська Світлана	220
Право на належне адміністрування: зміст і місце в каталозі прав людини згідно з чинним законодавством України	
Хребтова Алєся	223
Значення Закону України «Про адміністративну процедуру» для публічного адміністрування	
Царенко Ольга	226
Здійснення адміністративних процедур Державною прикордонною службою України: окремі питання	
Чорна Вікторія	231
Доктринальне тлумачення категорії «адміністративний акт»	
Чудик-Білоусова Надія	236
Адміністративні процедури в сфері соціального забезпечення	
Шпак Наталія	243
Європейські стандарти належного адміністрування: правове регулювання та імплементація	
Янюк Наталія	246
Особи, які сприяють розгляду адміністративної справи	

4. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом; посібник для публічних службовців.

URL:

<https://pravo.org.ua/books/strong-zakon-pro-administratyvnu-protseduru-nbsp-strong-strong-zagalni-prozori-pravyla-vzayemodiyi-mizh-derzhavoyu-br-ta-gromadya-namy-j-biznesom-strong/>

5. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 168–177.

6. Мандюк О.О. Чинність та дія індивідуальних адміністративних актів: розмежування понять. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 119-123.

ОСТАФІЙЧУК ЛЮДМИЛА,

к.ю.н., доцентка кафедри процесуального права

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича,

м Чернівці, Україна

ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ ВИСНОВКІВ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА, ВИКЛАДЕНИХ У ПОСТАНОВАХ ВЕРХОВНОГО СУДУ, ЯК СКЛАДОВОЇ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) визначає тринадцять принципів адміністративної процедури якими має керуватися адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження, серед яких, поряд з принципом верховенством права, чільне місце займає принцип законності.

Принципу законності адміністративної процедури присвячено статтю 6 ЗАП. За результатами аналізу її змісту, можна виділити три важливі блоки питань, регулювання яких покликаний здійснити принцип законності адміністративної процедури у практичному плані. Перший – встановлює порядок та умови застосування нормативно-правової бази при здійсненні адміністративних проваджень (частини 1, 2 статті 6 ЗАП). Другий – визначає умови, за яких здійснення адміністративним органом дискреційних

повноважень вважається законним (частина 3 статті 6 ЗАП). Третій – встановлює обов'язковість висновків про застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права (частина 4 статті 6 ЗАП). Насамкінець, положення частина 5 статті 6 ЗАП зобов'язує адміністративний орган самостійно переглянути власне рішення, якщо ним було порушено право, свободу чи законний інтерес особи [1].

По-суті, конструкція статті 6 ЗАП є яскравим прикладом втілення дуальної форми врегулювання взаємовідносин адміністративних органів із приватними особами, яка, з одного боку, забезпечує «ефективну реалізацію базових завдань та функцій держави, а з іншого – дотримання прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб», що загалом характерно для всіх принципів адміністративної процедури [2, с. 78-79].

Водночас, принцип законності адміністративної процедури надає науковцям, правозастосовувачам чи судам можливості тлумачення його складових. Наприклад, цікавим є дослідження О. І. Петелька щодо спеціальних принципів адміністративної процедури, які у ЗАП прямо не визначені, де автором виділено «принцип одноманітного застосування права», який, в свою чергу, класифіковано ним як функціонально-аксіологічний принцип адміністративної процедури. На думку автора, «цей принцип впливає із принципу законності, заборони зловживання повноваженнями, принципу правової стабільності. Суть зводиться до того, що посадові особи зобов'язані виявляти рівний підхід до однакових фактичних обставин та індивідуальний підхід до суттєво різних обставин. Практика, що складається в державних органах, повинна мати стабільний характер, відхилення від напрацьованих алгоритмів повинні бути обґрунтованими. Якщо адміністративний орган здійснив дискреційне повноваження певним чином, то надалі він зобов'язаний здійснювати дискреційні повноваження так само» [3, с. 425]. На наше переконання, переобтяження ЗАП класифікацією принципів на загальні, спеціальні тощо не сприятиме удосконаленню адміністративної процедури на користь особи. Крім того, специфіка роботи суб'єктів владних повноважень навряд чи дозволить конкретній посадовій чи службовій особі діяти на власний розсуд при прийнятті рішення чи вчиненні дії. У деяких випадках навіть керівні роз'яснення вищестоящего органу не замінюють пряму норму закону, оскільки не можливо самостійно однозначно визначити однотипність чи подібність справи. По суті, кожна справа має свій унікальний інформаційний

перелік даних та документів. Крім цього, ЗАП не визначає таких термінів як «однотипність» і «подібність».

Інша річ – висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, та правові висновки Верховного Суду щодо застосування норми права, викладені у рішеннях за результатами розгляду зразкових справ.

У частині 4 статті 6 ЗАП визначено обов'язковість висновків про застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права (частина 4 статті 6 ЗАП) безвідносно до юрисдикції судової справи (адміністративна, господарська, кримінальна чи цивільна), що вірно з огляду на величезну різноманітність правових питань, які вирішуються суб'єктами владних повноважень в порядку ЗАП.

Насправді, висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, це не просто частина судового рішення. З їх прийняттям, в силу норм процесуальних законів та частина 4 статті 6 ЗАП вони стають обов'язковим імперативом (квазіджерелом) як для адміністративних органів, так і для всіх судів включно з Верховним Судом. Проте, потрібно враховувати, що відступ від висновків про застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, можливий! Через самовідступ, або його подолання палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду. Саме тому, у процесуальних законах передбачений обов'язок касаційного суду, що розглядає справу і який вбачає необхідність у відступі від раніше викладеної правової позиції, передати її на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду (стаття 346 Кодексу адміністративного судочинства України (для правових позицій Верховного Суду) та пункт 8 частини 1 Перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України (для правових позицій Верховного Суду України); стаття 302 Господарського процесуального кодексу України (для правових позицій ВС) та пункт 7 частини 1 Перехідних положень Господарського процесуального кодексу України (для правових позицій Верховного Суду України); стаття 434-1 Кримінального процесуального кодексу України; ст. 403 Цивільного процесуального кодексу України (для правових позицій Верховного Суду) та пункт 7 частини 1 Перехідних положень Цивільного процесуального кодексу України (для правових позицій Верховного Суду України)).

Тому виникає питання: який адміністративний (і) орган (органи) має відслідковувати зміни, доповнення чи скасування відповідних норм

адміністративного законодавства, щодо яких Верховним Судом у постановах були сформульовані правові висновки про їх застосування та ініціювати їх зміну або заборону їх використання у практичній діяльності адміністративних органів? Подібними функціями адміністративні органи навряд чи наділені.

Таким чином, «принцип єдності судової практики» не має абсолютного характеру, оскільки Верховний Суд наділений повноваженнями відступати від раніше сформованої правової позиції, як вірно відмітив Я. В. Берназюк [4]. Відповідно, якщо права позиція Верховного Суду щодо застосування норми права зміниться, то адміністративному органу практично неможливо буде пояснити, чому вона була застосована при прийнятті рішення чи вчиненні дії.

Проте, нами не випадково зазначено вище два види правових висновків Верховного Суду. З огляду на те, що в адміністративному судочинстві є інститут зразкових та типових справ, правовий висновок Верховного Суду щодо застосування норми права, викладений у рішенні за результатами розгляду зразкової справи (частина 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України) має ознаки норми права.

Цей висновок ґрунтується на положеннях статей 346, 347 Кодексу адміністративного судочинства України, які не передбачають можливості передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду з метою відступу від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати Верховного Суду як суду апеляційної інстанції у зразковій справі, що обумовлено особливою правовою природою цього процесуального рішення. Рішення у зразковій справі з набранням законної сили є остаточним, за своєю юридичною сутністю, призначенням та спрямуванням воно має орієнтувальний характер, покликане забезпечувати однакове та правильне застосування норм матеріального права в типових правничих ситуаціях. Позаяк рішення у зразковій справі за законом не може переглядатися в касаційному порядку, воно водночас не може однаковою мірою слугувати підставою для формулювання правового висновку в іншій (інших) прирівнюваній (зіставлюваних) справі (справах), яка (які) відповідно до закону переглядається за правилами касаційного провадження й у межах перегляду якої дозволяється відступ від правового висновку, який сформулював власне суд касаційної інстанції. Таких висновків дійшла Велика Палата Верховного Суду в ухвалі від 10 серпня 2023 р. у справі № 240/14828/22 [5].

На відміну від ЗАП, пункт 21 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України у терміні «типові адміністративні справи» визначає ознаки типової справи. Це: 1) один і той самий відповідач – суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), 2) спори виникли з аналогічних підстав, 3) у відносинах, що регулюються одними нормами права та 4) у яких позивачами заявлені аналогічні вимоги. А, виходячи з положення частини 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України, у рішенні наводиться правовий висновок за результатами зразкової справи, який є обов'язковим для судів усіх інстанцій при розгляді типових справ.

Більш того, зразкові рішення оприлюднюються офіційно, що надає їм статусу «обов'язковості».

Як справедливо відмітив Ю. І. Цвіркун, інститут зразкової справи «запроваджено в адміністративному судочинстві з тих причин, що рішення судів адміністративної юрисдикції стосуються публічної сфери правовідносин і є обов'язковими, як правило, для суб'єктів владних повноважень, тому містять правові висновки, якими повинні керуватися в своїй діяльності не лише суди та судді, але і органи публічної адміністрації та їх службові і посадові особи» [6, с. 155]. Відповідно, правовий висновок Верховного Суду щодо застосування норми права, викладений у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, вводить його до переліку джерел права, і породжує судовий прецедент в адміністративному судочинстві, метою якого є як забезпечення єдності судової практики, так і унормування прогалів чи неузгодженості норм законодавства для практичного застосування не лише судами, а й суб'єктами владних повноважень при прийнятті рішень чи вчиненні дій.

Отже, врахування висновків Верховного Суду, викладених у судових рішеннях, ухвалених за результатами розгляду зразкових справ, є важливим інструментом для забезпечення послідовності, ефективності та передбачуваності діяльності адміністративних органів на основі принципу законності, так як лише рішення у зразкових справах характеризуються остаточністю і незмінністю.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
2. Бойко І. В., Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури як маркери її змісту. Новітній розвиток сучасної юридичної науки та освіти в

Україні та країнах ЄС: досвід, виклики, очікування : Колективна монографія. Рига, Латвія: “Baltija Publishing”, 2021. 594 с. С. 71-92.

3. Петелька О. І. Спеціальні принципи адміністративних процедур. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 4. С. 421-426.

4. Берназюк Я.О. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судово-юридична газета. 2020. 26 серпня.

URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/177404-spivvidnoshennya-neobkhdnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovikh-pozitsiy-verkhov-nogo-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovikh-sporiv>

5. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10 серпня 2023 р. у справі № 240/14828/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112873034>

6. Цвіркун Ю. І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. Київський часопис права. 2023. № 3. С. 153-159.

ПАВЛОВИЧ-СЕНЕТА ЯРИНА,

к.ю.н., доцентка кафедри

адміністративно-правових дисциплін

Інституту права та правоохоронної діяльності

Львівського державного університету внутрішніх справ,

м. Львів, Україна

ТЛУМАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ»

За останні 10 років в Україні було здійснено чимало кроків щодо модернізації публічної адміністрації з метою адаптації її структури, принципів, функцій та інструментів діяльності до європейських стандартів, задля максимально повної реалізації прав та законних інтересів громадян України. Зокрема, незважаючи на вкрай несприятливі внутрішні та зовнішні чинники, було проведено реформування в правоохоронній системі, судову реформу, муніципальну реформу, запроваджено електронне урядування та цифрові сервіси у сфері адміністративних послуг, тощо. Одночасно, суттєво оновилося адміністративне законодавство.