

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.42>

Тильчик В. В.

*доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Тильчик О. В.

*доктор юридичних наук, професор,
запрошений професор Університету Барселони,*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ НОВЕЛ

Актуальність теми дослідження. Оновлення адміністративного законодавства в сучасних умовах ознаменувало внутрішні процеси кардинальних змін в системі адміністративного права. Статичні концепції, котрі існували в теоретичній площині юридичної науки дійшли у своєму розвитку до етапу унормування. Природньо, що такі зміни пов'язані із процесом кластерного поділу внутрішнього змісту права за критерієм галузевості (галузевим призначенням регулювання відповідних правовідносин) та відхід від чіткого поділу сфери на публічну та приватну. Ґрунтом для цього стало перманентне впровадження ідеї людиноцентризму, котра переорієнтовує суть діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування на фокус обслуговування людини і громадянина. Як наслідок реалізації названих ідей очевидно стала необхідність консолідації законодавчого масиву навколо визначальних категорій, які уособлюють сутність обслуговування. Ними є права, свободи людини, публічний та приватний законний інтереси, юридичні гарантії, послуги, тощо. У результаті цього, науковою спільнотою здійснено переосмислення усталених та відносно нових підходів до їх забезпечення та реалізації.

Першочергової трансформації зазнав понятійний апарат адміністративного права.

На початковому етапі термінологія державного управління була перейменована з урахуванням положень законодавства окремих країн. Деякі вчені, як і законодавець, дещо «захопилися» названим процесом, оскільки базові поняття та категорії адміністративного права не повною мірою відповідають аксіолого-змістовному наповненню ідеям, котрі сповідаються.

Варто закцентувати увагу на використанні юридичних понять іншомовного походження, наприклад належне урядування, сервісна діяльність, публічна адміністрація, тощо. Навіть за поверхневого підходу очевидним є факт виключення, при аналізі відповідної діяльності органів державної влади. Мається на увазі те, що під час розробки наведених категорій відбулася зміна форми, а не змісту. Наприклад: «державне управління» та «публічне адміністрування». Такі поняття, не беручи до уваги ідейний контекст, за змістом ширше аніж «публічне адміністрування» і розумілося як керований вплив суб'єкта управління на об'єкт. Таким чином, без зміни принципів та методів адміністративно-правового регулювання поняття «публічне адміністрування» введено до юридичного обіходу. Наведене стоєть й низки інших понять та категорій.

У даному контексті доцільно привести твердження Ю.П. Битяка про те, що «наповнення»

норм адміністративного права ідеєю людиноцентризму не призведе і не може призвести до кардинального переінакшення уявлень про природу та, відповідно, про систему розглядуваної галузі. Таке «наповнення» відображується на змісті правового регулювання, обумовлює розвиток його методів. Важливо також пам'ятати, що система галузі права і система її законодавства можуть збігатися. Однак стосовно адміністративного права останнє твердження, як правило, не спрацьовує [1].

Разом із цим, варто констатувати суттєві зрушення на шляху до сповідування ідеї обслуговування громадянина уповноваженими на те органами державної влади та місцевого самоврядування. Означене проявляється у прийнятті базового для реалізації таких ідей законодавства, передусім це Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про адміністративну процедуру», внесення численних змін, наприклад: до Кодексу адміністративного судочинства, прийняття інших нормативно-правові актів покликаних упорядкувати відносини між суб'єктами влади та приватними особами, а також власне між суб'єктами державної влади. Наявність названих законодавчих змін обумовлене їх метою – налагодити процес державної управлінської та виконавчої діяльності, нормалізувати функціонування владних інституцій, діяльність котрих спрямована на виконання запитів фізичних та юридичних осіб, а також створення дієвих гарантій законності їх діяльності.

Тривалий процес формування єдиного підходу до упорядкування адміністративної діяльності частково завершився прийняттям вже згаданого Закону України «Про адміністративні процедури». Так звана «частковість» завершення упорядкування адміністративної діяльності пояснюється тим, що адміністративна процедура як інституту адміністративного права характеризується зовнішньою спрямованістю його норм, адже рішення приймаються за процедурними правилами, породжують юридичні наслідки для

суб'єктів права, які не є представниками публічної адміністрації – громадяни, юридичні особи, а також колективні суб'єкти адміністративного права без статусу юридичної особи. Такий інститут не упорядковує адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації між собою, а також окремі види діяльності. У зв'язку із наведеним, доцільним є ґрунтоване дослідження базових категорій адміністративного права та їх співвідношення, зокрема таких як «адміністративна діяльність» та «адміністративні процедури».

Огляд останніх досліджень та публікацій. Ґрунтом для здійснення наукового пошуку стали наукові доробки В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломонець, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, В.П. Тимошука, Ю.С. Шемшученка, А.М. Школика, та інших.

Виклад основного матеріалу. Про необхідність зміни світоглядної основи вітчизняного адміністративного права вперше були поставлені у працях В.Б. Авер'янова, який наголошував, що для зміни ціннісної орієнтації адміністративного права, нова адміністративно-правова доктрина має ґрунтуватись на протилежній державному управлінню – «людиноцентристській» – ідеології, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [2, с. 10-16].

Розвиток законодавства відповідно заявлених ідей людиноцентризму піддавався перманентному аналізу вітчизняними вченими. Наприклад: Н.С. Федорчук розглядаючи людиноцентризм як ціннісно-світоглядний орієнтир формування понятійного апарату адміністративного права робить, вважаємо актуальні висновки про те, що основою ціннісного-змістовного наповнення понятійного апарату сучасного адміністративного права повинні стати наступні принципи і положення. Публічна влада не розуміється як

односторонній примус держави, а є повноваженням конкретного суб'єкта на здійснення певних дій чи прийняття рішень, необхідність яких визнана більшістю учасників суспільних відносин, в яких застосовуються владні повноваження. Держава не є єдиним джерелом публічної влади: ними можуть бути як різноманітні наддержавні об'єднання, так і інші суб'єкти, які діють як узгоджена система різновекторних джерел публічної влади і які в сукупності забезпечують впорядкованість суспільства на всіх його рівнях. Приватні фізичні і юридичні особи визнаються рівними учасниками правовідносин поряд із суб'єктами публічної адміністрації, які в якості учасників адміністративних відносин підкоряються не суб'єкту влади, а закону, так само як і ті суб'єкти владних повноважень, які вступають разом з ними у правовідносини. Право розуміється не як «директива» чи припис держави, а як матеріальне відображення природного права, де суб'єкт публічної влади виступає як гарант його реалізації, а норма стає правом не тому, що акт виданий і забезпечений державою, а тому що така діяльність держави легітимована самим суспільством [3]. Наведені принципи стосуються у цілому всієї діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями, а результативність такої діяльності варто оцінювати з позиції пріоритетності прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб (приватних суб'єктів адміністративного права).

В науці адміністративного права поняття «адміністративна діяльність» не є новим, разом із тим, його ідентифікація потребує новітніх критеріїв для уточнення. Окремо актуалізується наведена проблематика, як вже було зазначено в контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон). Так, за класичного підходу «адміністративна діяльність» ототожнюється із терміном «державне управління». Варто зазначити, що при визначенні такого поняття

недоцільно адміністративну діяльність зводити до «публічного адміністрування», оскільки попри усі спроби, закріпити останній термін не вдалося. Частиною 11 пункту першого статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено «функції публічної адміністрації» шляхом переліку – надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу. Такий термін є системоутворюючим для терміну «адміністративний орган», котрий уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [4]. Тож, для позначення діяльності публічної адміністрації у Законі використовується конструкція діяльність адміністративного органу (крізь призму її видів інспекційної, за зверненнями особи чи з ініціативи конкретного адміністративного органу), без уточнення чи то вказівки на суб'єкт – публічну адміністрацію. Відтак, поняття «публічна адміністрація» використовується законодавцем як узагальнюючий термін для позначення усієї системи органів, котрі здійснюють відповідні функції на основі наданих законом повноважень.

Разом із цим, частиною першою Закону визначено, що поряд із переліченими органами (виконавчої влади, місцевого самоврядування, і посадових осіб) існує вказівка на те, що до адміністративного органу віднесено й іншого суб'єкта, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [4] та який за своєю суттю не є адміністративним. Вважаємо, що такий спосіб, законодавець обійшов увагою поняття «адміністративна діяльність» котра на заміну поняття «адміністративний орган» більше вдало схарактеризувала відповідних суб'єктів, у даному випадку адміністративної процедури.

В наукових публікаціях поняття «адміністративна діяльність» розкривається крізь призму характеристики суб'єкта її здійснення, а також складових такого поняття

(прикметника «адміністративна» та «діяльність»). Наприклад: С.В. Петков визначаючи практичну спрямованість адміністративного права під адміністративною діяльністю розуміє, у контексті реалізації і захисту прав та свобод людини, як державно-владна, контролююча, сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод громадян [5, с. 82]. Недоліком наведеного поняття вважаємо факт допущення вченими використання оціночних категорій у якості ознак. Ними є ідеологічний зміст визначення, котрий вказує на суто теоретичне його значення, а також контекстний відступ, на що вказує дублювання призначення такої діяльності – «утвердження, захист прав та свобод громадян». Варто зацентрувати увагу на тому, що упорядкування адміністративної діяльності адміністративною процедурною формою власне і вказує на утвердження інституту захисту прав громадян. У свою чергу, як вже зазначалося, людиноцентризм це ідея, котра є лише бажаною характеристикою адміністративної діяльності, і тут криється думка, що виділення такої системиутворюючої ознаки це не що інше, як видавати бажане за дійсне. Аргументи стосовно такого твердження наведені вище. Більше доцільно констатувати, що людиноцентризм це ґрунт для перманентного оновлення, перетворення адміністративного законодавства, як регулятора суспільних відносин на засіб досягнення, забезпечення стану, законності діяльності за якого права і свободи громадян є найвищою соціальною цінністю.

Разом із тим, стає зрозумілим прагнення вчених наділити означений вид державної діяльності ознакою людиноцентризму. Наведене пов'язується тим, що в енциклопедичній літературі під адміністративною діяльністю розуміється визначена законом різного роду розпорядча діяльність органів державного управління, виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій (2001 рік) [6]. Таке поняття варто визнати ета-

тичним, й таким, від якого сучасна юридична наука бажає відійти.

У більш сучасному варіанті «адміністративна діяльність» розуміється як фактичне здійснення органами державної влади своїх цілей та завдань, функцій та методів, що виявляються в різноманітних діях, поведінці державних службовців, їх взаємозв'язках з іншими учасниками управлінських відносин [7]. Наведене поняття зводиться до процесу досягнення цілей та виконання завдань за допомогою відповідних методів, реалізуючи наявні функції. Причому, надмірна переваженість поняття такими ознаками як «різноманітність дій» вказує на процедурну форму діяльності. Відповідно, твердження щодо «поведінки державних службовців та їх взаємодії з іншими учасниками управлінських відносин» не дає змогу використати таку ознаку з наступних причин: по-перше, звужується коло суб'єктів до виключно державних службовців (поза увагою залишаються інші суб'єкти представники органів місцевого самоврядування та інші суб'єкти наділені владними повноваженнями – саморегульвні організації); по-друге, «поведінка державних службовців» більше вказує на морально-етичний аспект, аніж на елемент діяльності; по-третє, замість прикметника «різноманітний» доцільно використати словосполучення «визначені законом» чи то «у відповідності до закону». Однак, і в цьому випадку адміністративна діяльність зводиться виключно до відповідних процедурних дій чи то провадження, виключатиме зі змісту такої діяльності взаємодію з іншими учасниками правовідносин, наділеними владними повноваженнями.

Наведене заперечення пояснюється положеннями статті 1 «Предмет регулювання та сфера Закону» Закону України «Про адміністративну процедуру», якою ви значено, що Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відпо-

відно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів [4]. Дія закону не поширюється на відносини взаємодії, координації та реординації між суб'єктами владних повноважень, проходження служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах, іншої публічної служби).

Висновки. Резюмуючи можна констатувати, що по суті, виходячи із наведених положень Закону України «Про адміністративну процедуру» ознакою адміністративної діяльності є зовнішній вираз, спрямування реалізації повноважень адміністративними органами.

У цілому, основними ознаками поняття «адміністративна діяльність» доцільно вважати: 1) здійснюється від імені держави або територіальної громади адміністративними органами (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування; іншими суб'єктами, що наділені публічними владними повноваженнями); 2) підзаконність адміністративної діяльності (діяльність у відповідних формах (за допомогою інструментів), зокрема нормативно-правових актів підзаконного характеру); 3) здійснюється виключно адміністративними органами (в редакції Закону України «Про адміністративні послуги»); 4) владо-управлінський характер адміністративної діяльності

(результатом діяльності є акти, обов'язкові для виконання тими суб'єктами, щодо яких здійснюється ця діяльність); 5) за своїм змістом адміністративна діяльність охоплює: адміністративно-сервісну; регулятивну; інспекційну; 6) здійснюється за допомогою загальних та спеціальних методів адміністративно-правового регулювання відносин визначених нормами адміністративного права; 7) здійснюється у спеціально визначених формах діяльності (адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значущі дії, інші форми визначені нормами адміністративного права); 8) метою здійснення адміністративної діяльності є розгляд та вирішення справ у дусі визначеному Конституцією України демократичної та правової держави та на цій основі забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини та громадянина, а також забезпечувати належний порядок необхідного для забезпечення режиму законності; 9) адміністративна діяльність регулюється не лише нормами адміністративного права, а й інших публічних галузей (фінансового, податкового, митного, інформаційного, кримінально-виконавчого, тощо)

Адміністративна процедура це форма зовнішнього виразу адміністративної діяльності, котра полягає у реалізації повноважень адміністративними органами у межах визначених законом функцій.

Анотація

У статті проведено аналіз понять адміністративна процедура та адміністративна діяльність у світлі оновлення законодавства та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Наголошено, що оновлення адміністративного законодавства в сучасних умовах ознаменувало внутрішні процеси кардинальних змін в системі адміністративного права. Закцентована увагу на те, що статичні концепції, котрі існували в теоретичній площині юридичної науки дійшли у своєму розвитку до етапу унормування. Природньо, що такі зміни пов'язані із процесом кластерного поділу внутрішнього змісту права за критерієм галузевості (галузевим призначенням регулювання відповідних правовідносин) та відхід від чіткого поділу сфери на публічну та приватну. Ґрунтом для цього стало перманентне впровадження ідеї людиноцентризму, котра переорієнтовує суть діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування на фокус обслуговування людини і громадянина. Як наслідок реалізації названих ідей очевидною стала необхідність консолідації законодавчого масиву навколо визначальних категорій, які уособлю-

ють сутність обслуговування. Ними є права, свободи людини, публічний та приватний законний інтереси, юридичні гарантії, послуги, тощо. У результаті цього, науковою спільнотою здійснено переосмислення усталених та відносно нових підходів до їх забезпечення та реалізації. Окремо зацентровано увагу на тому, що адміністративна процедура це форма зовнішнього виразу адміністративної діяльності, котра полягає у реалізації повноважень адміністративними органами у межах визначених законом функцій. Відтак, ознаками адміністративної діяльності доцільно назвати наступні: У цілому, основними ознаками поняття «адміністративна діяльність» доцільно вважати: 1) здійснюється від імені держави або територіальної громади адміністративними органами (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування; іншими суб'єктами, що наділені публічними владними повноваженнями); 2) підзаконність адміністративної діяльності (діяльність у відповідних формах (за допомогою інструментів), зокрема нормативно-правових актів підзаконного характеру); 3) здійснюється виключно адміністративними органами (в редакції Закону України «Про адміністративні послуги»); 4) владо-управлінський характер адміністративної діяльності (результатом діяльності є акти, обов'язкові для виконання тими суб'єктами, щодо яких здійснюється ця діяльність); 5) за своїм змістом адміністративна діяльність охоплює: адміністративно-сервісну; регулятивну; інспекційну; 6) здійснюється за допомогою загальних та спеціальних методів адміністративно-правового регулювання відносин визначених нормами адміністративного права; 7) здійснюється у спеціально визначених формах діяльності (адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значущі дії, інші форми визначені нормами адміністративного права); 8) метою здійснення адміністративної діяльності є розгляд та вирішення справ у дусі визначеному Конституцією України демократичної та правової держави та на цій основі забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини та громадянина, а також забезпечувати належний правопорядок необхідного для забезпечення режиму законності; 9) адміністративна діяльність регулюється не лише нормами адміністративного права, а й інших публічних галузей (фінансового, податкового, митного, інформаційного, кримінально-виконавчого, тощо)

Ключові слова: адміністративне право, метод адміністративно-правового регулювання, предмет адміністративного права, адміністративно-правові норми, сфера адміністративно-правового регулювання, адміністративна процедура, процесуальна форма, адміністративний орган, адміністративна справа, публічна адміністрація, адміністративна діяльність, спори у сфері публічно-правових відносин, права, свободи та законні інтереси громадян, гарантії законності.

Tylchuk V. V., Tylchuk O. V. Administrative procedure and administrative activity in view of legislative novelties

The article analyzes the concepts of administrative procedure and administrative activity in the light of the updating of legislation and the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». It is emphasized that the renewal of administrative legislation in modern conditions marked the internal processes of radical changes in the system of administrative law. Emphasis is placed on the fact that static concepts that existed in the theoretical plane of legal science have reached the stage of normalization in their development. It is natural that such changes are connected with the process of cluster division of the internal content of the law according to the criterion of sectorality (the sectoral purpose of regulating the relevant legal relations) and the departure from a clear division of the sphere into public and private. The basis for this was the permanent introduction of the idea of people-centrism, which reorients the essence of the activities of state authorities and local self-government to the focus of serving people and citizens. As a result of the implementation of the mentioned ideas, the necessity of consolidating the legislative array around defining categories that embody the essence

of service became obvious. They are human rights, freedoms, public and private legitimate interests, legal guarantees, services, etc. As a result, the scientific community has reconsidered established and relatively new approaches to their provision and implementation. Particular attention is paid to the fact that the administrative procedure is a form of external expression of administrative activity, which consists in the exercise of powers by administrative bodies within the limits of functions defined by law. Therefore, it is appropriate to name the following signs of administrative activity: In general, it is appropriate to consider the main signs of the concept of «administrative activity»:

- 1) carried out on behalf of the state or territorial community by administrative bodies (executive power bodies, local self-government bodies; other subjects endowed with public powers powers);
- 2) legality of administrative activity (activity in appropriate forms (with the help of tools), in particular normative legal acts of a sublegal nature);
- 3) is carried out exclusively by administrative bodies (as amended by the Law of Ukraine «On Administrative Services»);
- 4) the power-management nature of administrative activity (the result of the activity is acts that are mandatory for the execution of those subjects in relation to which this activity is carried out);
- 5) according to its content, administrative activity covers: administrative and service; regulatory; inspection;
- 6) is carried out with the help of general and special methods of administrative and legal regulation of relations determined by the norms of administrative law;
- 7) is carried out in specially defined forms of activity (administrative acts, administrative contracts, legally significant actions, other forms determined by the norms of administrative law);
- 8) the purpose of carrying out administrative activities is to consider and resolve cases in the spirit of the democratic and legal state defined by the Constitution of Ukraine and, on this basis, to ensure law and order, as well as the state's obligation to ensure and protect the rights, freedoms or legitimate interests of a person and a citizen, as well as to ensure proper law and order necessary to ensure the regime of legality;
- 9) administrative activity is regulated not only by the norms of administrative law, but also by other public sectors (financial, tax, customs, information, criminal enforcement, etc.)

Key words: administrative law, method of administrative-legal regulation, subject of administrative law, administrative-legal norms, sphere of administrative-legal regulation, administrative procedure, procedural form, administrative body, administrative case, public administration, administrative activity, disputes in the sphere of public- legal relations, rights, freedoms and legitimate interests of citizens, guarantees of legality.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю., Бойко І, Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173–183.
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 10 - 16.
3. Федорук Н.С. Людиноцентризм як ціннісно-світоглядний орієнтир формування понятійного апарату адміністративного права. 2022. URL: <https://archer.chnu.edu.ua/handle/123456789/6121?locale-attribute=en>
4. Про адміністративну процедуру від 17 лютого 2022 року № 2073-IX : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Петков С.В., Спицька Л.В. Адміністративна діяльність публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. Випуск 2. Спецвипуск. С. 79–83.
6. Лісовий В.С. Адміністративна діяльність. *Енциклопедія Сучасної України*. Редкол. І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2001. URL : <https://esu.com.ua/article-42668>
7. Грай М.П. Адміністративна діяльність / Велика українська енциклопедія. URL : [https://vue.gov.ua/Адміністративна діяльність](https://vue.gov.ua/Адміністративна_діяльність)