

**ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ
У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

**THE SCOPE OF REGULATION OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE
IN THE CONTEXT OF PUBLIC SERVICE RELATIONS:
UKRAINIAN AND EUROPEAN EXPERIENCE**

**Федчишин С.А., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного права,**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу українського та європейських підходів до вирішення питання поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби. Зокрема, аналізується вітчизняний підхід, що визначений Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. Підкреслено, що у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. закріплено припис (п. 3 ч. 2 ст. 1), редакція якого не дозволяє однозначно стверджувати, що сфера дії цього Закону не поширюється на всі відносини у сфері публічної служби, зокрема на відносини щодо вступу на публічну службу. Врегульовано, що «дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час ... державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби». У контексті досліджуваної проблеми аналізується й поняття «адміністративний акт», що врегульоване у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. Надалі у статті приділено увагу аналізу європейського досвіду відносно вирішення питання щодо поширення або непоширення сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини стосовно вступу на публічну службу, її проходження та припинення. Зроблено висновок, що у законодавстві держав Європи мають місце різні підходи відносно вирішення питання поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби – від поширення таких законів та/або визнання адміністративними актами рішень відносно прийняття на публічну службу, її проходження та припинення (широкий підхід; як-то в Латвії, Норвегії та ін.), або ж вибіркового підходу до визначення сфери дії приписів на публічну службу (вибіркового підходу; Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина, Польща та ін.) і до повного виключення відповідних відносин з предмету регулювання законів про адміністративну процедуру (вузький підхід; наприклад, Словаччина).

Ключові слова: публічна служба, адміністративна процедура, адміністративне судочинство, адміністративний акт, адміністративний орган, адміністративний розсуд, державні органи, органи місцевого самоврядування.

The article is devoted to the analysis of Ukrainian and European approaches to resolving the issue of extending (or not extending) the scope of laws on administrative procedure to public service relations. In particular, the domestic approach defined by the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» of February 17, 2022, is analyzed. It is emphasized that this Law (paragraph 3 of part 2 of article 1) contains a provision, the wording of which does not allow for an unequivocal assertion that the scope of this Law does not extend to all relations in the field of public service, including relations concerning entry into public service. It is established that «this Law does not apply to relations arising in the course of ... civil service, diplomatic and military service, service in local self-government bodies, police service, as well as other public service». In the context of the issue under study, the concept of «administrative act» as regulated in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» of February 17, 2022, is also analyzed. Further, the article focuses on the analysis of European experience in addressing the issue of extending or not extending the scope of laws on administrative procedure to relations concerning entry into public service, its performance, and termination. It is concluded that the legislation of European states demonstrates various approaches to resolving the issue of the scope of laws on administrative procedure concerning public service relations – ranging from the extension of such laws and/or the recognition of decisions on appointment, service performance, and termination as administrative acts (broad approach; as in Latvia, Norway, etc.), to selective approaches in defining the scope of regulations applicable to public service (selective approach; the Netherlands, the Federal Republic of Germany, Poland, etc.) and to the complete exclusion of such relations from the scope of administrative procedure laws (narrow approach; for example, Slovakia).

Key words: public service, administrative procedure, administrative justice, administrative act, administrative body, administrative discretion, state authorities, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. стало важливим кроком на шляху європеїзації вітчизняної системи публічного адміністрування та адаптації адміністративного права України до європейських стандартів. В умовах набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. та обговорення законодавчих ініціатив стосовно необхідності узгодження з ним положень інших законодавчих актів України важливого значення набуває дослідження вітчизняних новацій та європейського досвіду у сфері правового регулювання адміністративної процедури. Безпосередньо це стосується й такого важливого аспекту проблеми як аналіз вітчизняних та європейських підходів у визначенні предмету регулювання законів про адміністративну процедуру, у тому числі у вирішенні питання щодо поширення або непоширення сфери дії таких законів на відносини стосовно вступу на публічну службу, її проходження та припинення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративної процедури та особливості її законодавчого регулювання були предметом досліджень

багатьох вчених-адміністративістів (В. Б. Авер'янова, І. В. Бойко, Н. Ю. Задираки, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученка, О. М. Соловйової, В. П. Тимошука, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школика та ін.). Науковцями аналізувались сутність адміністративної процедури, її ознаки та принципи, співвідношення принципів адміністративної процедури та адміністративного судочинства, правовий статус адміністративного органу та учасників адміністративного провадження тощо. Особливу увагу вчені приділяли дослідженню сутності, особливостей та видів адміністративного акту, його відмежуванню від нормативно-правових та інших актів публічної адміністрації. Однак, привертає увагу, що практично не дослідженим у вітчизняній адміністративно-правовій науці лишається такий аспект проблеми як поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини щодо вступу на публічну службу, її проходження та припинення. Це і зумовлює постановку **завдань цієї наукової статті**, що полягають у аналізі вітчизняного та європейських підходів стосовно вирішення питання поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Предмет регулювання є однією із найважливіших характеристик будь-якого закону України або іншого нормативно-правового акту. У п. 3 ч. 2 ст. 1 «Предмет регулювання та сфера дії Закону» Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. закріплено, що «*дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час ... державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби*» [1]. Однак, на нашу думку, наведена редакція нормативного припису не дозволяє однозначно стверджувати, що сфера дії Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. не поширюється на всі відносини у сфері публічної служби.

По-перше, привертає увагу категорія, використана у чинному Законі, – «*відносини, що виникають під час ... публічної служби*». Слідом, важливим питанням є виокремлення таких відносин з-поміж усього комплексу відносин у сфері публічної служби. Іншими словами, формально закріплено, що Закон не поширює свою дію не на всі відносини у сфері публічної служби, а саме на ті, у яких публічна служба вже має місце, існує як така. Звернемо увагу, що низка законів України чітко фіксують день набуття особою статусу публічного службовця (виникнення відносин з публічної служби). Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. «особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду» [2]. Аналогічним чином це питання вирішується у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р.: «особа, яка вперше вступає на службу в орган місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, що представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), набуває статусу службовця місцевого самоврядування з дня складення нею Присяги виборних посадових осіб і службовців місцевого самоврядування цієї територіальної громади, а в інших випадках – з дня призначення на посаду» [3, ч. 2 ст. 20] тощо.

По-друге, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. адміністративним актом вважається «*рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)*» [1]. Виокремлюють такі ознаки адміністративних актів: а) індивідуальність та конкретність, що відрізняють його від нормативних актів, які встановлюють правила для неодноразового застосування та невизначеного кола осіб. Адміністративним актом відбувається вирішення конкретної справи; б) односторонність, що відрізняє адміністративні акти від адміністративних договорів; в) сфера публічного адміністрування відмежовує їх від інших публічно-владних сфер: правосуддя, законотворення; г) зовнішня дія відрізняє адміністративні акти від внутрішньо організаційних актів: доручень та наказів, що спрямовані на підрозділи та персонал органу, наприклад, при розв'язанні кадрових питань [5, с.9]. Акцентуємо увагу на тому, що рішення, які приймаються відносно претендента (кандидата) на зайняття посади публічної служби під час вступу на публічну службу, мають низку вищевказаних ознак адміністративного акту. Відзначені аргументи зумовлюють постановку питання: чи дозволяє чинна редакція Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. поширити сферу його дії на відносини, які виникають під час вступу на публічну службу? Це важливе питання потребує подальшого поглибленого наукового аналізу з метою вироблення пропозицій відносно удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р.

Надалі звернемось до європейського досвіду. Проведений аналіз дозволяє виокремити певні умовні підходи, які мають місце у законодавстві держав Європи залежно від вирішення питання поширення сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби.

1. Широкий (або комплексний) підхід – поширення закону про адміністративну процедуру як на відносини із приватними особами, так і на відносини щодо вступу на публічну службу, її проходження та припинення. Наприклад, таким є Закон Латвії «Про адміністративну процедуру» від 25.10.2001 р. Згідно із п. 3 ст. 1 цього Закону «адміністративним актом» вважається правовий інструмент, спрямований назовні, який видається установою у сфері публічного права щодо конкретно зазначеної особи або конкретно зазначених осіб, що встановлює, змінює, визначає або припиняє певні правовідносини або визначає фактичну ситуацію. Водночас, безпосередньо встановлюється, що «адміністративними актами також є рішення щодо встановлення, зміни або припинення правового статусу, або дисциплінарного покарання працівників або осіб, які спеціально підпорядковані установі, а також інші рішення, якщо вони суттєво обмежують права людини працівників або осіб, які спеціально підпорядковані установі» [8]. Отже, вважаються адміністративними актами (і, виходячи з цього, належать до предмету регулювання Закону Латвії) рішення, що стосуються як вступу на державну службу, так і її проходження та припинення.

Заслужовують на увагу положення Закону Норвегії «Про процедуру у справах, що стосуються публічного адміністрування» від 10.02.1967 р. Він поширюється на діяльність, яку здійснюють адміністративні установи, якщо інше не передбачено законом або відповідно до закону (§ 1). Прикметно, що цей Закон у п. а ч. 1 § 2 містить нормативне поняття «адміністративне рішення» – «рішення, прийняте в ході виконання владних повноважень, яке загально або конкретно визначає права чи обов'язки приватних осіб (фізичних осіб або приватних юридичних осіб)». При цьому, наводиться й нормативне поняття «індивідуальне рішення», котре визначено як «адміністративне рішення, що стосується прав або обов'язків однієї або більше конкретно визначених осіб» (п. b ч. 1 § 2). Законом «індивідуальне рішення» визнається видом «адміністративного рішення». Наводяться види «індивідуальних рішень». Закріплюється, що «рішення, які стосуються призначення, звільнення, призупинення діяльності, відсторонення або переведення публічного службовця, вважаються індивідуальними рішеннями. Те ж саме стосується адміністративних рішень про накладення дисциплінарних стягнень на публічного службовця або про встановлення йому пенсії» (ч. 2 § 2). Спостерігається диференціація дії норм Закону залежно від виду рішення [Див.: 6].

2. Вузкий (або обмежувальний) підхід – поширений підхід серед зарубіжних країн, що полягає у виключенні публічної служби зі сфери дії закону про адміністративну процедуру. Висновок про непоширення законів тих чи інших держав на публічну службу можна зробити проаналізувавши, зокрема, предмет їх регулювання та/або нормативний зміст поняття «адміністративного акту». У законах про адміністративну процедуру деяких держав безпосередньо закріплені й спеціальні винятки – перелік відносин (сфер) непоширення Закону, які можуть охоплювати і відносини з публічної служби (відносини підпорядкування тощо).

Як приклад, можна навести Закон Словаччини «Про адміністративне провадження» від 29.06.1967 р. Відповідно до § 1 цей Закон регулює: а) провадження, у яких вирішуються питання щодо прав, законних інтересів та обов'язків громадян і організацій щодо публічного адміністрування Національними радами, міністерствами та іншими центральними органами державної адміністрації, органами Словацької національної ради та іншими органами публічного адміністрування; б) порядок дій органів публічних організацій, у випадках, коли закон уповноважив їх вирішувати питання щодо прав, законних інтересів і обов'язків громадян та організацій відносно

публічного адміністрування. У п. а § 2 Закону безпосередньо закріплено, що його правила «не застосовуються до випадків, коли адміністративні органи приймають рішення щодо правових відносин організацій, працівників та посадових осіб, якщо такі відносини стосуються їх підпорядкування органу, який приймає рішення...» [7].

3. Вибірковий (або гнучкий) підхід – непоширення закону про адміністративну процедуру на публічну службу, крім окремо визначених винятків. Такі винятки можуть стосуватися випадків: по-перше, поширення закону про адміністративну процедуру на окремі питання (процедури) публічної служби, окремі види відносин щодо проходження публічної служби тощо; по-друге, поширення на відносини з публічної служби лише окремих положень закону про адміністративну процедуру. Вибірковий підхід має місце у низці держав Європи.

Приміром, відзначимо Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р. Він поширюється на публічно-правову адміністративну діяльність органів влади: 1) Федерації, безпосередніх публічно-правових корпорацій, установ і фондів; 2) Земель, громад і спілок громад, та інших публічно-правових юридичних осіб, що підлягають нагляду земель, які за дорученням Федерації забезпечують виконання федерального права, якщо федеральні нормативні акти не передбачають правил такого самого чи протилежного змісту (§ 1). Законом ФРН «Адміністративна процедура» визначається як діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору; вона включає прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору (§ 9). Водночас, у п. 2 ч. 3 § 2 «Винятки зі сфери застосування» Закон закріплює, що «до діяльності органів влади під час перевірки працездатності, професійної придатності осіб і тому подібних питань застосовуються тільки § 4-13, 20-27, 29-38, 40-52, 79, 80 і 96». Принагідно наголосимо, що з-поміж положень, які застосовуються до наведених вище випадків, також є § 35 «Поняття адміністративного акта» [4, с.192-193, 206].

Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14.06.1960 р. регулює провадження: 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або домовленістю вирішувати справи, зазначені у п. 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами, зазначеними у п. 2, а також між цими органами і судами; 4) у справах видачі довідок (ст. 1). Крім того, Кодекс регулює провадження у справах скарг

і пропозицій (частина VIII) в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій (ст. 2).

у § 3 ст. 3 Кодексу Польщі закріплено, що його правила не застосовуються до проваджень, що впливають: 1) з організаційної підпорядкованості у відносинах між державними органами та іншими державними організаційними одиницями; 2) зі службової підпорядкованості працівників органів і організаційних одиниць, зазначених у п. 1, якщо окремими положеннями не встановлено інше. Водночас, у § 4 ст. 3 встановлено, що до проваджень, які впливають зі службової підпорядкованості (п. 2 § 3 ст. 3) застосовуються, проте, приписи частини VIII «Скарги і пропозиції» цього Кодексу [10]. Отже, Кодекс Польщі застосовується до відносин щодо оскарження службовими рішеннями, які приймаються відносно них (переведення, пониження в посаді, звільнення тощо).

У контексті особливих проявів вибіркового підходу можна звернутися й до Закону Нідерландів «Про загальне адміністративне право» від 2010 р. Стаття 1:1 Глави 1.1. «Визначення і сфера застосування» цього Закону унормовує, по-перше, визначення поняття «адміністративний орган» (ч. 1), та, по-друге, перелік організацій, які «адміністративними органами» не вважаються (ч. 2). До останніх віднесені законодавчий орган, головна контрольно-ревізійна палата, державна рада та ін. Врегульовано й виняток – закріплюється, що «орган влади, особа чи організація, виключені згідно з ч. 2, все ж вважається адміністративним органом, якщо видає розпорядження чи інші акти щодо державного службовця, не призначеного довільно, як то передбачено ст. 1 Закону «Про персонал центральних та місцевих органів влади», його живих родичів та спадкоємців» [9].

Висновки. Підсумовуючи, можна узагальнити, що у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. закріплено припис (п. 3 ч. 2 ст. 1), редакція якого не дозволяє однозначно стверджувати, що сфера дії цього Закону не поширюється на всі відносини у сфері публічної служби, зокрема на відносини щодо вступу на публічну службу. У законодавстві ж держав Європи мають місце різні підходи відносно вирішення питання поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби – від поширення таких законів та/або визнання адміністративними актами рішень відносно прийняття на публічну службу, її проходження та припинення (широкий підхід), або ж вибіркового підходу до визначення сфери дії приписів на публічну службу (вибірковий підхід) і до повного виключення відповідних відносин з предмету регулювання законів про адміністративну процедуру (вузький підхід).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р., № 2073-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 70. Ст. 4029.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
5. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посіб. для публ. служб. / [В. Тимошук, А. Школик, І. Бойко, Є. Школьнік]. Київ, 2022. 74 с. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/30/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%97%D0%90%D0%9F_2022.pdf (дата звернення: 29.01.2025)
6. Act of Norway relating to procedure in cases concerning the public administration from 1967, as amended. URL: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lower/data/lov-19670210-000-eng.pdf> (дата звернення: 29.01.2025)
7. Act of Slovakia on Administrative Proceedings (Administrative Code) from 1967. as amended. URL: https://www.indprop.gov.sk/swift_data/source/pdf/legislation/pravo_6771.pdf (дата звернення: 29.01.2025)
8. Administrative Procedure Law of Latvia from 2004, as amended. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/latvia/7836708/the-administrative-procedure-law.html> (дата звернення: 29.01.2025)
9. General Administrative Law Act of Netherlands from 2010, as amended. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/96/Netherlands_administrative_law_act_2010_en.pdf (дата звернення: 29.01.2025)
10. The Code of Administrative Proceedings of Poland from 1960, as amended. URL: <https://supertrans2014.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/the-code-of-administrative-proceedings.pdf> (дата звернення: 29.01.2025)