

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН. DURA LEX, SED LEX

ADMINISTRATIVE BODY. DURA LEX, SED LEX

**Фелик В.І., д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
ректор**

Київський університет інтелектуальної власності та права

**Галунько В.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін**

Київський університет інтелектуальної власності та права,

голова

ГО «Академія адміністративно-правових наук»

**Шишка Р.Б., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін**

Київський університет інтелектуальної власності та права

**Воробей П.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри кримінального права, процесу та криміналістики**

Київський університет інтелектуальної власності та права

**Фелик О.В., д.філос. у гал. право,
докторант**

Київський університет інтелектуальної власності та права

У статті проведено науковий і формально-догматичний аналіз правової природи та місця і ролі законодавчої категорії «адміністративний орган» у сучасному адміністративному праві України. Висвітлено її співвідношення з іншими спорідненими поняттями, зокрема «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт владних повноважень» і «публічна адміністрація». Акцентовано на важливості розмежування між доктринальними й нормативно-правовими термінами задля уникнення плутанини в навчальному процесі та правозастосовній практиці. Продемонстровано, що саме «адміністративний орган» є законодавчо визначеною, узагальненою категорією для позначення суб'єкта, який виконує виконавчі функції в адміністративному праві, поряд із категорією «суб'єкт владних повноважень», що використовується в адміністративному судочинстві (адміністративному процесі). Зроблено спробу концептуалізувати категорію «адміністративний орган» як базову для української моделі публічного адміністрування в цілому. Обґрунтовано необхідність її домінування в освітньому та правозастосовному дискурсі. Зазначено, як законодавець через Закон України «Про адміністративну процедуру» сформував чітке визначення поняття «адміністративний орган», яке охоплює органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб і суб'єктів делегованих повноважень. Доведено, що таке визначення є результатом гармонізації європейських підходів і втілює принципи правової визначеності, відкритості та підзвітності. Проаналізовано його відповідність положенням Конституції України, зокрема статтям 5 і 6, які закріплюють принцип поділу державної влади. Охарактеризовано доктринальні позиції вітчизняних і зарубіжних учених, які використовують різні терміни для опису суб'єктів виконавчих функцій. Підкреслено, що в європейських правових системах, зокрема в Іспанії, термін «публічна адміністрація» є конституційно визнаним. В Україні ж він не має нормативного закріплення в Основному Законі, а тому не може вважатися базовим для національної правової системи. Аргументовано, що використання саме законодавчо визначеної категорії «адміністративний орган» забезпечує цілісність і структурну єдність публічного адміністрування. Розкрито роль поняття «адміністративний орган» у формуванні освітніх програм з адміністративного права. Наголошено на необхідності забезпечення єдності навчального матеріалу, термінологічної точності та відповідності чинному законодавству України. Акцентовано увагу на ризики, пов'язані з використанням у навчальному процесі неоднозначних або неформалізованих понять, що ускладнює засвоєння матеріалу здобувачами освіти. Підкреслено, що категорія «адміністративний орган» має стати основною у змісті освітніх компонентів з адміністративного права України. Висловлено заклик до наукової спільноти зосередити зусилля на поглибленому аналізі цієї категорії, з'ясуванні місця в сучасній системі адміністративного права. Запропоновано винесення відповідного дискурсу на платформу професійного обговорення у межах діяльності фахових об'єднань, зокрема ГО «Академія адміністративно-процесуальних наук». Актуалізовано тезу про завершення періоду термінологічної розпорошеності й необхідність уніфікації адміністративно-правової термінології на основі чинного адміністративного законодавства.

Ключові слова: Академія адміністративно-правових наук, адміністративне право, адміністративна процедура, адміністративне судочинство, адміністративний процес, освітня компонента, орган місцевого самоврядування, орган виконавчої влади, посадова особа, правова природа, правова система, правозастосовна практика, публічна адміністрація, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічного адміністрування, термінологія, навчальний процес, законодавство.

The article provides a scientific and formal-dogmatic analysis of the legal nature, place, and role of the legislative category “administrative body” in modern administrative law of Ukraine. The authors emphasize the importance of distinguishing between doctrinal and statutory terms in order to avoid confusion in the educational process and law-enforcement practice. It is demonstrated that “administrative body” is statutorily defined and generalized category to denote an entity exercising executive functions in administrative law along with the category “power entity” used in administrative proceedings (administrative procedure). The authors attempted to conceptualize the category of “administrative body” as a basic one for the Ukrainian model of public administration in general. It is substantiated the need for its dominance in the educational and law enforcement discourse. The article notes that the legislator enshrined a clear definition of “administrative body”, involving executive authorities, local self-government bodies, their officials and delegated authorities, in the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. It is proved that such a definition is an outcome of harmonization of European approaches and represents the principles of legal certainty, openness and accountability. The authors analyze its compliance with the provisions of the Constitution of Ukraine, in particular, Articles 5 and 6, which enshrine the principle of separation of state power. It is characterized the doctrinal positions of domestic and foreign scholars who use different terms to describe executive authorities. The fact that the term “public administration” is constitutionally defined in European legal systems, including Spain, is highlighted. In Ukraine, it is not enshrined in the Basic Law, and therefore cannot be considered basic for the national legal system. It is argued

that the use of the statutorily defined category “administrative body” ensures the integrity and structural unity of public administration. The article elucidates the role of the concept of “administrative body” in the formation of educational programs on administrative law. The authors emphasize the need to ensure the conformity of the training materials, terminological accuracy, and compliance with the current legislation of Ukraine. The risks associated with the use of ambiguous or unformalized concepts in the educational process, which complicate the learning process for students, are highlighted. The category of “administrative body” should become the main one in the content of educational components on administrative law of Ukraine. There is a need for the scientific community to focus its efforts on an in-depth analysis of the relevant category and clarify its place in the modern system of administrative law. It is proposed to bring the specific discourse to the platform of professional discussion within professional associations, in particular, the NGO “Academy of Administrative and Legal Sciences”. The authors actualize the thesis about the termination of terminological dispersion and the need to unify administrative law terminology in line with current administrative legislation.

Key words: Academy of Administrative and Legal Sciences, administrative law, administrative procedure, administrative legal proceedings, administrative process, educational component, local self-government body, executive body, official, legal nature, legal system, law enforcement practice, public administration, power entity, public administration entity, terminology, educational process, legislation.

Вступ. Адміністративне право України в сучасних умовах об’єктивно потребує єдиної категорійної системи, що формувалася десятиліттями та характеризується певною досконалістю. У цьому контексті категорія «адміністративний орган», що закріплена у Законі України «Про адміністративну процедуру», постає як опора правова формула, що забезпечує узгодженість нормативно-правової системи. Використання саме цієї категорії дозволяє уникнути багатозначності й плутанини при ідентифікації суб’єктів виконавчих функцій. Крім того, це надає можливість для подальшого систематизації адміністративного законодавства. Тому подальший розвиток теорії та практики адміністративного права має базуватися на чіткому законодавчому підґрунті, яке є спільною основою для науки, освіти і правозастосування.

Системна підготовка здобувачів юридичної освіти вимагає викладу навчального матеріалу на підставі установлених, законодавчо визначених понять. Застосування терміну «адміністративний орган» у підручниках і посібниках дозволяє забезпечити послідовність і зрозумілість як для студентів, так і при правозастосуванні. Саме цей термін узгоджується з чинними нормативно-правовими актами та відображає природу публічного адміністрування в Україні. Використання різних синонімів («публічна адміністрація», «суб’єкт публічного адміністрування» тощо) доцільне переважно у доктринальній площині.

Сучасна галузь адміністративного права в Україні досягла високого ступеня розвитку, що засвідчує наявність шести основних нормативно-правових актів. Серед них провідну роль відіграють: Закон України «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції», «Про правотворчу діяльність» (в аспекті підзаконних правотворчості), Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кодекс адміністративного судочинства України. Саме в цих актах зосереджено переважну більшість норм, які формують структуру й зміст адміністративного права України. Така законодавча база свідчить, що адміністративне право вийшло з тіні радянської моделі «підпорядкування» й трансформувалося у самостійну сучасну галузь права. Особливу роль у цьому відіграє законодавчо усталена категорія «адміністративний орган», що об’єднує всі суб’єкти виконавчої діяльності та стало ключовим у праворозумінні.

Попри значні досягнення адміністративного законодавства, в Україні досі не створено умов для повноцінної реалізації норм адміністративного права в практиці. Провідною з причин цього є суттєві вади відсутність реальної незалежності деяких суддів та значний їх не комплект. Як наслідок приватні особи стикаються з затягуванням розгляду справ А в деяких випадках з несправедливими рішеннями. Це призводить до зниження рівня довіри до публічної влади та адміністративного судочинства загалом. Тиск політичних чинників і недоброчесна вразливість окремих суддів посилюють вказану проблему.

В цілому теорія адміністративного права України в окремих аспектах не лише відповідає європейським стандартам, а й інституційно демонструє переваги. Йдеться передусім про Закон України «Про адміністра-

тивну процедуру», який встановив механізми взаємодії між адміністративним органом і приватною особою. У його нормах реалізовано принципи сервісної держави, прозорості, відкритості та правової визначеності. Такий підхід є яскравим прикладом правової інновації, що відповідає європейським цінностям та водночас враховує український досвід. Більше того, цей Закон в окремих положеннях випереджає аналогічні норми країн ЄС за структурною логікою, юридичною чіткістю та захистом інтересів особи. Саме тому категорія «адміністративний орган» повинна сприйматися системоутворюючим елементом новітньої моделі європейського адміністративного права в українському виконанні.

У сучасних умовах повномасштабної війни з російським агресором адміністративне право набуває ще однієї ключової функції – забезпечення обороноздатності держави. Через механізми адміністративного регулювання реалізуються мобілізаційні заходи, розподіл ресурсів, управління оборонною інфраструктурою та забезпечення функціонування територіальної оборони. Адміністративні органи відіграють у цьому вирішальну роль, адже саме вони забезпечують пряму реалізацію рішень публічної влади в умовах надзвичайних ситуацій. Від прозорості та ефективності їхньої функціональності залежить забезпечення Збройних Сил України всім необхідним для перемоги. Отже, адміністративне право стає не лише галуззю правового регулювання, а й засобом виживання держави у період воєнної загрози. Зміцнення правової моделі адміністративного органу в цій площині – запорука цілісності української державності.

Огляд, останніх досліджень. Неможливо знайти вченого у галузі адміністративного права, який би тією чи іншою мірою не торкався проблеми суб’єкта права, що здійснює виконавчі функції. Категорії «публічна адміністрація», «суб’єкт публічного адміністрування», «суб’єкт владних повноважень» та «орган державної влади» в умовах сьогодення логічно поєднуються і перетинаються з поняттям «адміністративний орган», які пронизують всі наукові та освітні праці. Відповідно, вважаємо доцільним окреслити коло широке українських та зарубіжних науковців, які тією чи іншою мірою зробили внесок у розвиток зазначених інститутів: В. Авер’янов, О. Бабіков, О. Бабікова, О. Біла, Т. Білоус-Осін, І. Биков, М. Белікова, А. Бериславська, А. Берляч, В. Бевзенко, Ш.-Ж. Боннен, А. Васіна, О. Васюк, М. Вільгушинський, Ю. Ващенко, П. Воробей, В. Галуцько, Ю. Георгієвський, Л. Головій, І. Гриценко, О. Гулак, Д. Гуріна, Ю. Даниленко, Н. Дерев’яно, В. Діхтієвський, П. Діхтієвський, А. Замрига, О. Зима, А. Івановська, І. Казанчук, Т. Карабін, В. Карелін, Б. Коваленко, Л. Коваленко, І. Ковальчук, М. Ковальчук, Т. Коломось, А. Комзюк, Р. Корнута, І. Коропатнік, І. Костенко, Т. Кравцова, О. Кравченко, М. Кравченко, Г. Крайник, А. Кривенко, О. Кривенко, О. Крупницький, І. Кудерська, Н. Кудерська, С. Кузніченко, О. Кузьменко, В. Кузьмишин, Р. Куйбіда, В. Курило, А. Лазарев, Ю. Лазоренко, Н. Литвин, Ю. Лісогор, Д. Лученко, Л. Малюга, О. Маркова, Т. Мацелик, О. Мельник, Р. Мельник, О. Мілієнко, М. Міхровська, І. Мішук, В. Молінський, К. Мудрицька,

Р. Миронюк, А. Нашинець-Наумова, М. Новікова, С. Овчарук, Ю. Ольшевська, П. Ольшевський, О. Омельченко, І. Орловська, В. Пашинський, С. Петков, М. Пихтін, І. Підберезних, О. Піддубний, Л. Попова, С. Попова, О. Правоторова, Д. Приймаченко, А. Продан, О. Проневич, О. Радішевська, В. Роллер, К. Рудой, О. Салманова, М. Санчес Морон, О. Синявська, О. Ситников, О. Соловйова, Н. Стасюк, В. Стеценко, С. Стеценко, С. Стецюк, О. Стрельченко, А. Тарасюк, В. Тимошук, А. Цюменко, К. Чепкова, Р. Чепурний, М. Чмай, В. Чорна, О. Шарук, С. Шатрава, О. Шкуропацький, А. Школик, Б. Шлоєр, А. Ярош та ін.

Зазначені та інші вчені розкрили засади, правовий статус і компетенцію (повноваження) в цілому або в окремих секторах суб'єктів права, які виконують виконавчі функції. Їхні дослідження стали вагомим внеском у розвиток доктрини та правозастосовної практики адміністративного права, збагативши її концептуальні основи та термінологічний апарат. Завдяки зусиллям цієї поважної когорти науковців було закладено теоретичний фундамент для формування сучасної моделі публічного адміністрування в Україні. Проте навіть така вражаюча кількість фундаментальних напрацювань не охопила в повному обсязі всіх аспектів місця і ролі адміністративного органу як ключового суб'єкта виконавчих функцій. Особливо гостро ця прогалина відчувається в системі освітніх компонентів і науково-методичного забезпечення навчальної дисципліни «Адміністративне право України», де досі бракує цілісного категоріального викладу цього поняття. Саме тому постає нагальна потреба у подальшому, більш системному дослідженні цієї правової конструкції адміністративного права нового покоління.

Виклад основних положень. Сучасне адміністративне право України не лише охопило практично всю правову матерію суспільства, а й досягло значного рівня досконалості у забезпеченні публічного порядку, належного функціонування публічної влади та реалізації прав і свобод громадян. Якщо перший із цих критеріїв – всеохлопність – є об'єктивною властивістю, то другий – якість і ефективність – є безперечною заслугою щонайменше трьох поколінь науковців у галузі адміністративного права, які працювали протягом усього періоду Незалежності України.

Важливим етапом у цьому поступі стала адміністративна реформа, започаткована наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття. Вона була не лише ідеєю великих правників-державників свого часу [1], а й отримала інституційну легалізацію через відповідний Указ Президента України [18]. Завдяки системним зусиллям тисяч українських учених-адміністративістів вдалося сформувати науково обґрунтовану, правову модель публічного адміністрування, що започатковано на принципах правової демократичної держави, європейських стандартах доброчесності та відкритості.

Звертаючись до витоків адміністративного права слід зазначити що у свій час Шарль Жал Боннен доводив, що сутністю публічного адміністрування є те що вона походить від уряду, проте не отожднюється з ним. Уряд виконує спрямовуючу, наглядову та наказову функцію, тоді як публічне адміністрування реалізує пряму і місцеву виконавчу владу. Він виступає як активна публічна воля, а публічне адміністрування – як *інституційно організоване виконання цієї волі* (курсив наш). Публічне адміністрування є пасивним за своєю природою щодо ініціативи, але активним за виконанням, отримуючи імпульс і напрям дій виключно від уряду. Адміністративна дія в цьому сенсі є застосуванням законів до осіб, майна та подій, що мають суспільне або приватне значення. Влада адміністрації є похідною, а не самостійною, вона втілює публічну політику, не формує її. Публічне адміністрування не засноване на концепції (не має самостійної волі), воно є знаряддям реалізації рішень, ухвалених на

рівні урядової влади. *Через систему проміжних органів воно* (підкреслено нами) передається урядовий імпульс до всіх частин державного механізму, забезпечуючи його ефективну дію. Такі проміжні органи мислитель називає «спеціальними адміністраціями», що «є гілками публічного адміністрування, і мають лише один власний і визначений напрям» швидкісної дії, точного нагляду. До таких спеціальних адміністрацій у Франції в 1812 році вчений відносив: адміністрацію податків, військову адміністрацію, морську адміністрацію, адміністрацію мануфактур і торгівлі, лісове відомство, відділ мостів і доріг, гірничий відділ, відомство державної власності та поліцію [8].

Тим самим, Ш.-Ж. Боннен публічне адміністрування формує як статичний за своєю природою інститут, який утверджує стан готовності до виконання законів, наглядової та наказової діяльності. Похідні від цього стану уряд та підпорядкована йому адміністрації здійснюють активні адміністративні дії щодо застосування законів до осіб, майна та подій, що мають суспільне значення в податковій, військовій морській, торгівлі та промисловості, лісовій сферах, інфраструктурі, управління державною власністю та поліцією.

Іншими словами публічне адміністрування та адміністрація є органічно поєднаною. Вони не можуть існувати один без одного. Публічне адміністрування забезпечує стан інституційної готовності до виконавчої діяльності. Адміністрація безпосередня здійснює виконавчу функцію щодо її реалізації на практиці в різних сферах суспільного життя.

Отже, хибною є, на наш погляд, точка зору тих вчених які вважають що адміністрація (публічна адміністрація), має подвійний юридичну природу: інституційну та функціональну. Ми не тільки розділяємо підходи класика та засновника адміністративного права Ш.-Ж. Боннен стосовно виключної функціональної природи адміністрації, а вважаємо, що такий підхід не втратив своєї актуальності в умовах сьогодення.

На сучасному етапі розвитку адміністративне право України стало одним із найбільш розвинутих правових інститутів, здатних адекватно реагувати на виклики воєнного часу, забезпечувати баланс публічного інтересу та приватних прав, а також слугувати надійною основою для реформ у суміжних галузях публічного права.

Ми є прихильниками концепції людиноцентристської сервісної теорії адміністративного права, відповідно до якої суб'єкти публічної адміністрації мають усі правові та організаційні інструменти для максимального повного забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а також реалізації публічного інтересу держави. Такий підхід забезпечує ефективну взаємодію між державою та суспільством і є ключовим для утвердження правової держави. Свідченням довіри до адміністративно-правових підходів стало обрання до Верховної Ради України цілої низки відомих вчених-правників, що, безсумнівно, позитивно вплинуло на розробки й прийняття сучасного адміністративного законодавства.

Наразі можна стверджувати, що органи публічної адміністрації забезпечені всім необхідним арсеналом правових норм, закріплених у таких законах України, як основних джерелах адміністративного права: «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції», «Про правотворчу діяльність» (у частині, що стосується підзаконної нормотворчості), Кодекс України про адміністративні правопорушення (який, попри спадкоємність від попередніх епох, зазнав понад чотириста змін і доповнень, а також рішень Конституційного Суду України, завдяки чому нині бодай у мінімальному обсязі відповідає сучасним вимогам), а також Кодексу адміністративного судочинства України [4].

Базовим серед них, є Закон України «Про адміністративну процедуру», який уперше системно на законодав-

чому рівні утвердив норми інструментарію адміністративного права, що врегулюють адміністративно-правові відносини між адміністративними органами та приватними особами [16] та практично розв'язав тривалу дискусію щодо розуміння правового процесу та правової процедури. Наприкінці ХХ століття автори адміністративної реформи в Україні мріяли про ухвалення «Адміністративно-процедурного кодексу», який би кодифікував відповідну сферу. І хоча такий кодекс так і не був прийнятий, ухвалення вказаного Закону від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ у формі первинного нормативно-правового акту високої дії стало вагомим результатом завершення адміністративної реформи візріа 1998 року. Саме завдяки його нормі в Україні були легалізовані основні засади демократичного адміністративного права, що відповідає європейським стандартам і в окремих аспектах навіть перевершують їх.

Водночас, залишається невирішеним питання забезпечення реальної незалежності та доброчесності суддів, зокрема адміністративної юрисдикції. Судова система в Україні залишається вразливою до політичного впливу, що підриває її незалежність і неупередженість. За результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова (лютий–березень 2025 року), судова гілка влади в Україні демонструє один із найнижчих рівнів довіри серед усіх державних інституцій. Недовіру до судів висловили понад 72% громадян, тоді як лише 14,4% опитаних заявили про довіру. Баланс довіри-недовіри становить -58,5%, що свідчить про глибоку кризу легітимності судової системи в очах суспільства [13]. Залежність частини суддів від вищої виконавчої влади (або місцевих «еліт») реалізується через неформальні важелі контролю та породжує системну упередженість у прийнятті рішень. Корумпованість і політична лояльність перетворюють деяких судів з інституції справедливості на інструмент впливу. Без забезпечення реальної суддівської незалежності будь-які спроби відбудови держави будуть нежиттєздатними [7]. Це питання є болючим і складним. Додатковим негативним чинником є те, що адміністративні суди фізично не укомплектовані суддями. Це негативно впливає на справедливість та ефективність відновлення прав та законних інтересів приватних осіб порушених суб'єктами владних повноважень, на дотримання розумних строків розгляду справ. Однак ця проблема виходить за межі предмета адміністративного права. Вона переважно зумовлена політичною складовою ситуацією в Україні. У більшості випадків проблеми адміністративного судочинства стикаються з відсутністю політичної волі у представників правлячої еліти. Тривожним є те, що політичні лідери не вчаться на помилках своїх попередників і щоразу стикаються з одними й тими самими наслідками – несправедливими переслідуваннями після втрати влади «інструментом» в яких є не доброчесні або заангажовані судді.

Переходячи до позитивної реалізації кращих доктрин адміністративного права слід підкреслити що, в умовах сьогодення стало звичним, що десятки тисяч центрів надання адміністративних послуг функціонують за принципом «єдиного вікна» практично в кожній територіальній громаді. Такі громади з'явилися як результат впровадження найкращих теоретичних досягнень вітчизняного та європейського адміністративного права в процесі децентралізації публічного адміністрування в Україні. У межах цієї реформи територіальні громади – сільські, селищні та міські ради – отримали потужний інструмент розвитку, а саме право самостійно розпоряджатися місцевими бюджетами, а також відповідальність перед мешканцями громади за прийняті рішення.

Однак навіть у цих умовах, не вдалося повністю уникнути зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. Практично завдяки ефективному адміністративному законодавству ліквідований адміністративний тиск був

заміщений кримінально-процесуальним впливом. «Лібералізація» норм Кримінального процесуального кодексу України щодо підстав для відкриття кримінальних проваджень зумовила ситуацію, коли недоброчесні посадові особи окремих правоохоронних органів ініціюють кримінальні провадження за формальними або сумнівними підставами. На переконання вчених у галузі кримінального процесу в Україні спостерігається практика відкриття кримінальних проваджень без достатніх фактичних підстав, що нерідко використовується як засіб тиску на бізнес, адвокатуру або опозицію. Такі дії порушують принципи правової визначеності, недоторканності приватного життя та права на справедливий суд, гарантовані міжнародним правом [2]. Ці тенденції неможливо ігнорувати в адміністративному праві, адже вони значною мірою нівелювали досягнення вітчизняного адміністративного права та системи законодавства щодо мінімізації адміністративного тиску на приватних осіб. Подібна практика становить серйозну загрозу для українського бізнесу та правової безпеки приватних осіб. Хоча вона й виходить за межі предмета нашого наукового аналізу, а також теорії та практики адміністративного права загалом.

Повертаючись до здобутків теорії та практики адміністративного права в межах нашого наукового аналізу, слід відзначити надзвичайну важливість прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Це рішення є неординарною, довгоочікуваною й водночас незрілою подією, яка знаменує собою істотний прорив у розвитку сучасного українського адміністративного законодавства. Закон став визначним досягненням як Верховної Ради України поточного скликання, так і фахової спільноти науковців у галузі адміністративного права та процесу. Останні десятиліття підтверджували необхідність його ухвалення. Передусім щодо предмету нашого наукового аналізу звертаємо увагу на підпункт 1 пункту 1 статті 2 Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ, відповідно до якого адміністративний орган – це орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [16].

Це визначення, на наш погляд, варто розглядати як зразок чіткої правової формули, яка відображає виважений законодавчий опис суб'єкта, що виконує функції виконавчої влади. Вдало обрані юридичні конструкції забезпечують системне охоплення всіх організаційно-правових форм суб'єктів публічного адміністрування. Водночас категорійна чіткість цього визначення відповідає сучасним підходам до структурування адміністративно-правових норм і слугує концептуальним орієнтиром для подальшого розвитку правозастосовної практики.

Одночасно слід підкреслити, що Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ, хоча й має статус первинного нормативно-правового акту високої дії у сфері адміністративного права, був ухвалений останнім. Це означає, що до моменту його прийняття не існувало правового вакууму. Протягом десятиліть незалежності України було прийнято значну кількість нормативно-правових актів, у яких ті чи інші суб'єкти, що здійснюють виконавчі функції, отримували свій категорійний опис. Таким чином, Закон № 2073-ІХ не започатковує, а має однією з своїх місій забезпечити гармонізацію та концептуальне узагальнення попередніх підходів до визначення змісту адміністративно-правового статусу та категорійної назви суб'єктів права які здійснюють виконавчі функції.

Звернемося до найбільш вживаних у теорії і практиці адміністративного права законодавчих визначень суб'єктів адміністративного права які здійснюють виконавчі функції: Згідно із законом про адміністративні послуги Центр надання адміністративних послуг є спеціально створеним постійно діючим робочим органом або структурним

підрозділом органу місцевого самоврядування чи місцевої державної адміністрації, що забезпечує організацію та надання адміністративних послуг у межах визначеного переліку. Центри функціонують як фронт-офіси для взаємодії з громадянами та бізнесом, спрощуючи доступ до публічних сервісів. Вони утворюються на рівні міст, селищ, сіл, а також районних та міських державних адміністрацій, у тому числі шляхом міжмуніципального співробітництва. Організаційна структура центрів включає адміністраторів, а також, у виняткових випадках, представників органів – суб'єктів надання послуг. Рішення про утворення центру, затвердження регламенту та переліку послуг ухвалюється органом-засновником. Адміністратор центру надання адміністративних послуг – це посадова особа органу, який утворив центр, що забезпечує прийом, обробку, супровід і результативну взаємодію з суб'єктами надання послуг. Він виконує функції з інформування громадян, прийому документів, передачі їх виконавцям та видачі результатів у визначені строки. Адміністратор має право використовувати власну печатку (штамп) для засвідчення копій та витягів, пов'язаних з наданням послуг. До його повноважень також належить контроль за дотриманням термінів, організація міжвідомчої взаємодії та ініціювання заходів реагування на порушення. У визначених законом випадках адміністратор може складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи. Деякі функції адміністратора можуть бути передані старості за рішенням відповідного органу [15].

Отже, згідно законодавчої системної конструкції норми Закону України «Про адміністративні послуги» працюють у тандемі з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Відповідно не виникає сумніву, що центри надання адміністративних послуг та їх адміністратори є адміністративними органами як за буквою так і за сутністю закону.

На підставі аналізу положень норм Закону України «Про правотворчу діяльність» систематизуємо учасників підзаконної правотворчої діяльності за чотирма базовими категоріями: По-перше, суб'єкти правотворчої діяльності – це органи та посадові особи, наділені Конституцією України або законом повноваженнями на прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів. Вони забезпечують реалізацію законів через нормативну деталізацію в межах своєї компетенції. У межах публічного адміністрування ці суб'єкти є адміністративними органами, тобто органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації. До них належать: деякі повноваження Президента України, який видає укази з найвищою юридичною силою серед підзаконних нормативно-правових актів; Кабінет Міністрів України, який приймає постанови та розпорядження нормативного характеру; міністерства України, що видають накази, положення, інструкції у межах своєї компетенції; інші центральні органи виконавчої влади – державні служби, агенції та інспекції; органи місцевого самоврядування, які приймають рішення, регламенти, інструкції щодо виконання делегованих повноважень; голови місцевих військових адміністрацій і керівники їхніх структурних підрозділів, які видають розпорядження з питань реалізації державної політики на місцях; Рада міністрів АР Крим та міністерства АРК, що видають акти в межах автономних повноважень. По-друге, суб'єкти правотворчої ініціативи – це органи або посадові особи, які мають право ініціювати розгляд проекту підзаконного нормативно-правового акта суб'єктом правотворчої діяльності. Їхнє право ґрунтується на положеннях Конституції України, Закону «Про правотворчу діяльність» та інших законів. У сфері публічного адміністрування такими ініціаторами зазвичай є адміністративні органи, які ініціюють розроблення поло-

жень, інструкцій, процедур. Зокрема, до них належать: Кабінет Міністрів України; міністерства та інші ЦОВВ; голови військових адміністрацій; виконавчі комітети місцевих рад. Ці суб'єкти ініціюють, наприклад, проекти порядків надання послуг, регламентів адміністрування, делегованих процедур.

По-третє, суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності – це особи або органи, які здійснюють науковий, юридичний, технічний, експертний супровід розроблення підзаконних актів. Вони не є владними суб'єктами, однак їхня діяльність має важливе значення для легітимності, якості та узгодженості правових норм. До таких суб'єктів належать: юридичні департаменти міністерств і державних адміністрацій; науково-дослідні установи та заклади освіти державної та комунальної форми власності; аналітичні центри та дорадчі органи; експертні ради при ЦОВВ. Їхня участь особливо актуальна при розробленні типових адміністративних регламентів, положень про ЦНАПи, галузевих порядків або процедур надання адміністративних послуг. По-четверте, заінтересовані особи – це фізичні та юридичні особи, інтереси яких можуть бути порушені або реалізовані через прийняття підзаконного нормативно-правового акта. Вони не мають владних повноважень, однак мають право ініціювати підготовку проекту акта перед суб'єктом правотворчої ініціативи, подавати пропозиції, брати участь у публічних консультаціях та обговореннях. До кола зацікавлених можуть ходити не тільки приватні особи однак і суб'єкти, що реалізують функції публічної адміністрації зокрема: громадські об'єднання, профспілки, релігійні та благодійні організації; органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування; неприбуткові товариства, бізнес-об'єднання, роботодавці, саморегульвні організації. Їхня участь сприяє врахуванню інтересів суспільства у сфері публічного адміністрування та підвищує легітимність підзаконних актів [21].

І хоча безпосередньо норми Закону «Про адміністративну процедуру» не розповсюджуються на підзаконну нормативно-правову діяльність. Проте ми бачимо із вище наведеного матеріалу, що усі суб'єкти підзаконної правотворчої діяльності є або класичними (наприклад Кабінет Міністрів України), або частково наприклад інститут Президента України адміністративними органами за змістом. Це ж саме стосується суб'єктів правотворчої ініціативи та суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності. Частково це можна розповсюдити на заінтересованих осіб. Саме тих з них які здійснюють делеговані функції публічної адміністрації.

Отже практично усі суб'єкти підзаконної правотворчості за аналогією закону є такими, що мають ознаки адміністративного органу категорійне визначення змісту якого наведено в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII визнаються органи, які безпосередньо реалізують антикорупційну політику, у тому числі через здійснення адміністративної юрисдикції та інших форм публічно-владної діяльності. До адміністративних органів аналогії розуміння Закону України «Про адміністративну процедуру» належать: Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (ст. 11 Закону № 1700-VII), що координує політику запобігання корупції; Національне антикорупційне бюро України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладено попередження, виявлення, припинення корупційних та інших правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових; Національна поліція України, яка виконує функції запобігання та протидії

корупційним правопорушенням у межах адміністративної діяльності. Окрім зазначених адміністративних органів, функції у сфері протидії корупції здійснюють також інші суб'єкти, які не належать до адміністративних органів. Це, зокрема, органи прокуратури України, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримують публічне обвинувачення в суді та представляють інтереси держави у справах, пов'язаних із корупцією [19]. Хоча їхня діяльність має окремі риси публічного адміністрування, оскільки пов'язана з реалізацією примусових повноважень від імені держави, однак такі органи належать до системи правосуддя. Також не дивлячись на те, що Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом [22], за межі категорійного опису адміністративного органу виходить його діяльність, коли детективи здійснюють розслідування та розкриття кримінальних правопорушень. Така діяльність відноситься до галузі кримінального права.

Отже, з урахуванням законодавчо визначеного статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної поліції України та Національного антикорупційного бюро України (за винятком його діяльності щодо розслідування та розкриття кримінальних правопорушень), ці спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції доцільно віднести до адміністративних органів у розумінні аналогії норми Закону України «Про адміністративну процедуру». Так як вони мають стабільну організаційну структуру, здійснюють владні виконавчі функції публічної адміністрації, діють на підставі закону та приймають підзаконні нормативно-правові та адміністративні акти у сфері публічно-правових відносин.

Крім того, суб'єкти, на яких поширюється дія Закону № 1700-VII, поділяються на категорії: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прирівняні до них особи; особи у приватному секторі, які виконують адміністративні функції; кандидати на виборні посади. Виділяючи серед цієї системи саме адміністративні органи, слід зазначити, що з їх переліку необхідно виключити осіб, які належать до судової та законодавчої гілок влади, а також тих, хто не здійснює виконавчих функцій публічної адміністрації. Відтак, за аналогією до норми Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо визначення адміністративного органу та відповідно до законодавчого підходу, до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» і які мають ознаки адміністративних органів, слід відносити осіб, уповноважених на виконання виконавчих функцій (прямо встановлених або делегованих законом). До таких суб'єктів належать: Президент України (виключно під час здійснення виконавчих, а не політичних чи інших функцій); члени Кабінету Міністрів України; посадові особи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; посадові особи Рахункової палати, Центральної виборчої комісії, Державної судової адміністрації України; Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України; органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські голови, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування); колегіальні органи публічного адміністрування (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, наглядові ради державних банків, Пенсійного фонду, Фонду розвитку підприємництва, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти тощо); інші суб'єкти, які виконують виконавчі функції – посадові особи Збройних Сил України, Державної прикордонної служби, спеціальних служб; приватні виконавці; члени громадських рад, конкурсних комісій, представники наукових державних і комунальних установ [19].

Незважаючи на те, що з погляду формального підходу за аналогією закону зазначені вище суб'єкти адміністративного права мають ознаки адміністративних органів, проте у правовідносинах щодо запобігання корупції вони виступають об'єктами адміністративно-правового впливу. У таких адміністративно-правових відносинах вони не наділені владними повноваженнями, зокрема не здійснюють виконавчих функцій. Вони є зобов'язаними як перед спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, так і перед суб'єктами громадянського суспільства та народом України. Відповідно, у такому статусі їх недоцільно відносити до жодної з категорій суб'єктів владних повноважень, у тому числі до адміністративних органів.

Звертаючись до норм кодексу України про адміністративні правопорушення слід відзначити що, в ньому визначені особи, які мають право складати протоколи та/або розглядати справи про адміністративні правопорушення (на підставі статті 255 і розділу III КУпАП). Взятвши за основу критерії виділення змісту адміністративного органу в законі України про адміністративну процедуру можна узагальнити що, органи виконавчої влади становлять найчисельнішу групу суб'єктів, які реалізують повноваження як щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, так і щодо розгляду відповідних проваджень. До них належать Національна поліція, Державна прикордонна служба, центральні органи виконавчої влади у сферах міграції, цивільного захисту, транспорту (залізничного, морського, внутрішнього водного, автомобільного, електротранспорту, цивільної авіації), праці, охорони культурної спадщини, енергетики, екології, ветеринарної медицини, карантину рослин, геології, лісового й мисливського господарства, земельних відносин, метрології, контролю за цінами, захисту прав споживачів і контролю лікарських засобів. Важливе місце посідають органи фінансового контролю, податкові органи, а також новоутворені органи спеціального призначення – Бюро економічної безпеки, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Органи влади Автономної Республіки Крим, хоча прямо не передбачені у КУпАП як окремі суб'єкти розгляду справ чи складання протоколів, можуть реалізовувати відповідні повноваження через власні виконавчі органи. Зокрема, це можливо шляхом делегування функцій у межах адміністративно-територіального устрою, насамперед через виконавчі комітети місцевих рад або інші уповноважені інспекції. Органи місцевого самоврядування мають право як складати протоколи, так і розглядати адміністративні справи через створені в їх структурі виконавчі органи. До таких органів належать адміністративні комісії при міських, сільських і селищних радах, виконавчі комітети відповідних рад, органи опіки та піклування, а також уповноважені особи місцевих державних адміністрацій. Ці органи, як правило, видають порушеннями, що стосуються комунальної, благоустроєвої, соціальної та земельної сфер [11].

Посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування також мають індивідуальне право на складання протоколів, а в окремих випадках – на розгляд адміністративних справ. До них належать інспектори з паркування, державні інспектори з охорони праці, земельного нагляду, санітарного контролю, охорони навколишнього середовища, капітани суден, начальники залізничних станцій, лісничі, мисливствознавці, голови та члени виборчих комісій, командири військових частин, судові розпорядники, приватні виконавці. Їх повноваження виникають із посадового статусу та законодавчо визначених функцій. Інші суб'єкти публічної адміністрації утворюють окрему категорію органів, які не належать до класичної системи виконавчої влади, однак наділені правом брати участь

у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. До них належать Національний банк України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального страхування, Пенсійний фонд, а також національні комісії з питань зв'язку, цінних паперів, енергетики. Окрему групу складають інституції з наглядово-захисною функцією — Уповноважений із захисту державної мови, освітній омбудсмен, орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, громадські інспектори з питань охорони довкілля та використання земель. Їх повноваження базуються на спеціальному законодавстві й реалізуються у межах визначених законом сфер [11].

Отже, переважна більшість публічних осіб, які мають право складати протоколи та/або розглядати справи про адміністративні правопорушення згідно з норми Кодексу України про адміністративні правопорушення можна об'єднати під загальною назвою — адміністративні органи.

Звертаючись до загальних джерел права України слід зазначити що, згідно з Закону України «Про державну службу», державний службовець — це громадянин України, який займає посаду державної служби, отримує заробітну плату з бюджету, виконує публічні завдання та дотримується принципів державної служби (зокрема, законності, відкритості, доброчесності, політичної неупередженості) [17]. Посадова особа місцевого самоврядування — це громадянин України, який працює в органах місцевого самоврядування на професійній основі, має посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Така особа забезпечує здійснення у реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування та у виконанні окремих повноважень органів виконавчої влади, делегованих законом [20].

Отже, індивідуальний владний суб'єкт публічного права характеризується як громадянин України, наділений офіційними повноваженнями від імені держави або територіальної громади. Така особа працює на професійній постійній основі, займає посаду в системі органів публічного адміністрування, виконує організаційно-розпорядчі або консультативно-дорадчі функції. Вона діє в межах і на підставі закону, реалізуючи публічні завдання, визначені нормативно-правовими актами. Індивідуальний суб'єкт публічного права підзвітний, відповідальний та діє згідно з принципами відкритості, доброчесності, законності та неупередженості. Він отримує оплату праці з бюджету відповідного рівня — державного або місцевого. У цьому контексті державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування є типовими прикладами таких суб'єктів, які, за нашими переконаннями, становлять собою індивідуальні адміністративні органи, оскільки самостійно ухвалюють індивідуальні адміністративні акти, діючи як носії владних повноважень у сфері публічного адміністрування.

Визначаючи статус спеціальних владних суб'єктів, які виконують виконавчі функції треба зазначити що в податковому праві правовий статус посадової особи контролюючого органу визначається як правове становище державного службовця, що здійснює службову діяльність у сфері реалізації податкової, митної та фінансової політики. Така особа повинна відповідати встановленим кваліфікаційним вимогам, мати відповідну освіту і проходити процедуру призначення відповідно до законодавства про державну службу. На посадову особу покладаться обов'язки, передбачені Податковим та Митним кодексами України, а також іншими законами. Їй гарантується соціальний захист, зокрема право на пенсійне забезпечення та відшкодування шкоди у разі загибелі або ушкодження здоров'я під час виконання службових обов'язків. Посадова особа контролюючого органу має спеціальне звання, службове посвідчення, форму та знаки розрізнення, визначені Кабі-

нетом Міністрів України [14]. В митній справі використовується категорія митний орган в розумінні того, що це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости [12].

Отже, спеціальний владний суб'єкт адміністративного права — це посадова особа, яка реалізує визначені функції у сфері податкової, митної або фінансової політики держави. Такі особи наділені спеціальними повноваженнями щодо здійснення контролю, нагляду, дозвільних або реєстраційних дій, установлених галузевим законодавством. Наприклад, посадова особа контролюючого органу має службове посвідчення, спеціальне звання, формений одяг і відповідні відзнаки. Вона зобов'язана відповідати кваліфікаційним вимогам, проходить призначення згідно із Законом України «Про державну службу» та діяти в межах Податкового і Митного кодексів України. До таких суб'єктів належать посадові особи митних органів, які входять до структури центрального органу виконавчої влади, що реалізує митну політику. Їм надаються соціальні гарантії, зокрема право на пенсію та захист у разі шкоди, пов'язаної зі службовими обов'язками.

Здійснюючи формально-догматичний аналіз назви та змісту формування законодавцем владного суб'єкта адміністративного права які здійснюють виконавчі функції можна прийти до висновку що такий суб'єкт у переважній більшості випадків може бути описаний категорією адміністративний орган що слушно сформоване в Законі України «Про адміністративну процедуру» використовує її прямо чи за правилом аналогії закону.

Наші дослідження було б неповним як би ми не звернулися до доктринального розуміння цієї проблематики у вітчизняній та європейській літературі з адміністративного права. На переконання Р. Мельника у сучасному адміністративно-правовому дискурсі суб'єктом адміністративного права, що здійснює виконавчі функції, визнається той учасник публічних правовідносин, який уповноважений реалізовувати функції публічної адміністрації шляхом прийняття владних рішень, здійснення організаційно-розпорядчих дій та надання адміністративних послуг у межах компетенції, визначеної нормативно-правовими актами. При цьому важливою методологічною орієнтацією є відхід від виключно інституційного підходу на користь функціонального аналізу. Згідно з таким підходом, вирішальним для кваліфікації суб'єкта як суб'єкта публічного адміністрування є не лише його юридичний статус чи ієрархічне місце в системі органів влади, а насамперед ті функції, які він фактично реалізує у сфері публічного адміністрування. У підручнику «Загальне адміністративне право» вчений обґрунтовує, що до суб'єктів публічного адміністрування належать не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти делегованих повноважень. Ми підкреслюємо що з таким підходом практично дублюється визначення змісту адміністративного органу виписане в Законі України «Про адміністративну процедуру». Водночас далі в додатку вчений акцентує увагу на допустимості синонімічного вживання термінів «суб'єкт публічного адміністрування» поряд із поняттями «адміністративний орган», «публічна адміністрація», «суб'єкти владних повноважень» [9, с. 44–45].

Іншими словами за запропоновано чотири тотожні категорії що позначають суб'єкта права який здійснює виконавчі функції. На наш погляд такий підхід є кроком вперед і має право на існування в науці адміністративного права. Хоча не можна не підкреслити, що категорії адміністративний орган та суб'єкти владних повноважень мають різну юридичну природу. Перший притаманний адміністративному праву, а другий забезпечує потреби адміністративного судочинства (кримінального процесу). Що стосується категорій «публічна адміністрація»

та «суб'єкт публічного адміністративного права» тут зазначені категорії визначення відображають історично природу адміністративного права вживаються в законодавстві багатьох європейських країн [5; 6]. І такий підхід є виправданим для них. Наприклад, стаття 103 Конституції Іспанії прямо зазначає що: «Публічна адміністрація (la administración pública) служить об'єктивно загальним інтересам і діє відповідно до принципів ефективності, ієрархії, децентралізації, деконцентрації та координації, з повним підпорядкуванням закону та праву. Органи Державної адміністрації створюються, регулюються та координуються відповідно до закону. Закон регулюватиме статус державних службовців, доступ до державної служби відповідно до принципів заслуг і здатності, особливості здійснення їхнього права на об'єднання в профспілки, систему несумісностей та гарантії неупередженості при виконанні ними своїх функцій» [3]. Іншими словами категорія «публічна адміністрація» в Іспанії є конституційною. Відповідно не виникає ніякого сумніву що вона використовується для лаконічної назви суб'єкта права, що виконує виконавчі функції.

Такої категорії в Конституції України немає. Імовірність внесення її до Основного Закону є вкрай низькою. Це зумовлено тим, що статті 5 і 6 Конституції України які встановлюють, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади реалізують свої повноваження у межах, визначених Конституцією, та відповідно до законів України, містяться у розділі I «Загальні засади». Їхнє змінення можливе лише за спеціальною – ускладненою – процедурою. Відповідно до статті 156 Конституції України, законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його схвалення не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, підлягає обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі, який призначається Президентом України [10].

Однак проблема полягає не лише в тому, що здійснення таких змін надзвичайно складне з правового погляду. Маємо справу також із глибокими етичними обмеженнями. Як науковці у галузі адміністративного права, ми не можемо й не повинні ініціювати внесення змін або доповнень до норм Конституції України, оскільки це виходить за межі нашої наукової компетенції. Ми зобов'язані виходити з чинних положень Основного Закону України, інтерпретуючи їх коректно, виважено, й, за необхідності, можемо пропонувати деталізацію відповідних норм в актах діючого законодавства. При цьому такі деталізації ні за формою, ні за змістом не повинні суперечити Конституції України – її норми мають абсолютний пріоритет у правовій системі.

Висновки. У цьому контексті зразковим прикладом правової деталізації без порушення конституційного

балансу став Закон України «Про адміністративну процедуру», зокрема який виважено конкретизує окремі положення статей 5 і 6 Конституції України. Закон не суперечить їхній природі та духу, а навпаки – посилює та деталізує їх. Саме тому спільнота науковців-адміністративістів має припинити безплідні дискусії щодо обмеження вживання категорії «адміністративний орган». Адже, як слушно зазначали в античному Римі: *Dura lex, sed lex* – суворий закон, але він закон.

Аргументи вельмишановних учених, які підкреслюють, що категорія «публічна адміністрація» відображає інституційне наповнення правової матерії адміністративного права, а «адміністративний орган» – функціональне, в першій складовій ми відкидаємо, посилюючись на класичний підхід Шарля-Жана Бодена, який чітко й однозначно зазначав, що саме публічне адміністрування є інституційним явищем, а уряд та його гілки виконують виключно функції публічного адміністрування.

У законодавстві України тепер чітко виписано правову конструкцію для позначення суб'єкта права, що реалізує виконавчі функції – це «адміністративний орган», термін, прямо визначений у Законі «Про адміністративну процедуру». Саме цю категорію необхідно послідовно використовувати при формуванні освітнього компонента з адміністративного права в навчальних програмах, підручниках і посібниках.

У сфері наукових досліджень із теорії адміністративного права, звісно, зберігається можливість і доцільність застосування усталених доктринальних понять, таких як «публічна адміністрація» або «суб'єкт публічного адміністрування», оскільки ці терміни концептуально охоплюють різноманітні форми публічної виконавчої діяльності.

Разом із тим, важливо не створювати плутанини для здобувачів освіти та практикуючих юристів. У підручниках і посібниках слід використовувати саме термін «адміністративний орган». При цьому необхідна пояснювати відмінності між законодавчими та доктринальними термінами. Для потреб адміністративного судочинства (адміністративного процесу), ключовим є термін, закріплений у Кодексі адміністративного судочинства України – «суб'єкт владних повноважень», який охоплює всіх учасників публічних правовідносин, що наділені публічною владою.

На завершення варто підкреслити, що на необхідності правового узгодження акцентують також перехідні норми Закону України «Про адміністративну процедуру», якими покладено обов'язок на Кабінет Міністрів України забезпечити гармонізацію національного законодавства шляхом приведення у відповідність чинних законів до положень цього базового нормативно-правового акту високої дії [16].

Незважаючи на категоричність викладених міркувань, автори не претендують на істину в останній інстанції. Навпаки, ми щиро закликаємо наукову спільноту до подальших відкритих, фахових дискусій із цього питання. Зокрема, окреслені концептуальні позиції будуть винесені на розгляд і обговорення загальних зборів ГО «Академія адміністративно-процесуальних наук», що заплановані на грудень 2025 року.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf.
2. Babikov O., Omelchenko O., Fedorenko I., Hurina D., Babikova O. Limits of Human Rights Restrictions in Criminal Proceedings under Martial Law in Ukraine. *Cadernos de Dereito Actual*. 2025. No. 27. Pp. 1–16. URL: <https://www.cadernosdereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/546>.
3. Constitución Española. Cortes Generales. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Legislación consolidada. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>.
4. Галунько В. В. Закони України, які є основними джерелами адміністративного права України. Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики: матеріали круглого столу, присвяченого пам'яті д.ю.н., професора, заслуженого працівника народної освіти України В. К. Матвійчука (Київ, 22 листопада 2024 року) / упор. П. А. Воробей. Київ: ДП «Експрес-об'ява», 2024. С. 44–45. URL: <https://www.ssaals.com.ua/wp-content/uploads/Makhmurova-Kruhlyy-stil.pdf>

5. Miguel Sanchez Moron. Derecho Administrativo. Madrid: Tecnos, 2013. 966 p. Упорядкував на українську мову: В. Галуцько. Академія адміністративно-правових наук. 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/mihel-sanches-moron-administrativne-pravo-madryd-teknos-2013-966-s-uporiadnyk-na-ukrainsku-movu-v-halunko/10082/>
6. Prawo administracyjne. Część ogólna / red. nauk. Marek Chmaj. Wyd. II. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, 2007. 314 s. Упорядкував на українську мову: В. Галуцько. Академія адміністративно-правових наук. 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/pravo-administracyjne-czesc-ogolna-red-nauk-marek-chmaj-wyd-ii-popr-warszawa-wyzsza-szkola-handlu-i-prawa-im-ryszarda-lazarskiego-2007-314-s-isbn-978-83-886909-9-0-uporiadkuvannia-v-halunkoi/10088/>
7. Vasiuk O. Judicial reform must be at the heart of Ukraine's postwar recovery. UkraineAlert. Atlantic Council. 29 May 2025. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-judicial-reform-must-be-at-the-heart-of-post-war-recovery/>
8. Боннен Шарль-Жан. Про публічне адміністрування. Принципи публічного адміністрування / упоряд. В. Галуцько, Р. Шишка. Париж: Renaudière, 1812. URL: https://books.google.be/books?id=_B1EAAAACAAJ
9. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.
10. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330): Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10> (дата звернення: 02.06.2025).
12. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
13. Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів під час війни, віра в перемогу (лютий–березень 2025 р.). Разумков Центр. 2025. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovera-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-hromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-vyboriv-pid-chas-viiny-vira-v-peremohu-liutyi-berezen-2025r>
14. Податковий кодекс України. *Законодавство України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
16. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.
17. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Офіційне інтернет-представництво Президента України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
21. Про правотворчу діяльність: Закон України від 20 грудня 2023 року № 3495-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3495-20>.
22. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>