



Тетяна Карабін

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету
(Ужгород, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6538-5269>
tetyana.karabin@uzhnu.edu.ua

DOI: 10.33498/opus-2024-11-071

УДК 342.9

ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: НОВІ ПРАВИЛА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. Ухвалення й упровадження Закону України “Про адміністративну процедуру” визначили нове регулювання не тільки прийняття адміністративних актів чи їх оскарження, а й виконання. Тому метою статті є аналіз актуального нормативного регулювання виконання адміністративних актів з огляду на законодавчі новації та поки що практично не напрацьовану адміністративну та судову практику у відповідній сфері. Такий аналіз дасть змогу визначити ключові проблеми, що можуть виникати під час упровадження положень цього Закону у практику та розробити вказівки для їх уникнення або подолання.

Зміст статті розкривається у трьох частинах. Загальні вимоги до врегулювання виконання адміністративних актів присвячені вихідним положенням і моделям регулювання виконання добровільно невиконаних адміністративних актів у інших країнах та Україні. Нормативне врегулювання забезпечення виконання адміністративних актів визначається через аналіз положень закону, які стосуються примусового виконання адміністративних актів, які добровільно не виконані зобов’язаною особою – адресатом. Акцент зроблено на визначенні моменту виникнення обов’язку виконання адміністративного акта. Третя частина статті присвячена заходам впливу при примусовому виконанні адміністративного акта. Тут розкриваються цілі, мета та процедурні аспекти реалізації таких заходів, як вчинення дій за рахунок зобов’язаної особи – адресата адміністративного акта іншою особою, накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта та безпосередній вплив.

Зроблено висновок, що нове регулювання виконання адміністративних актів цим Законом скероване на гарантування ролі адміністративних органів як відповідальних суб’єктів прийняття рішень. Новації регулювання “озброюють” адміністративні органи належним інструментарієм для ефективного виконання прийнятих ними актів і впливають не тільки на сферу виконання актів, а й на інші види діяльності публічної адміністрації, зокрема їх контрольну діяльність.

Ключові слова: виконання адміністративних актів; заходи впливу; вчинення дій за рахунок зобов’язаної особи; грошове стягнення; безпосередній вплив.

Законодавство, що регулює адміністративні процедури, має давню історію в більшості європейських країн. У таких державах, як Німеччина та Австрія процедурні норми взаємодії між адміністративними органами та приватними особами стали основою формування та розвитку всього ад-

© Тетяна Карабін, 2024

міністративного права. Наприклад, у Пруссії та Бадені перші закони, що регулювали загальну адміністративну процедуру, були ухвалені ще наприкінці XIX століття, а в Австрії у 2025 р. відзначатимуть уже столітній ювілей від дати ухвалення першого закону про адміністративну процедуру.

На жаль, Україна такою тривалою історією регулювання загальної адміністративної процедури похвалитися не може. Проте, навіть попри зовсім короткий період регулювання, уже можна виділити його окремі етапні моменти. Виносячи за дужки тривалий і тернистий період законопроектної роботи, першим таким етапним моментом є ухвалення Закону “Про адміністративну процедуру”¹ від 17 лютого 2022 р. (далі – ЗАП). Другим, що також є винятково важливим, є набуття ним чинності 15 грудня 2023 р. А ухвалення Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України ‘Про адміністративну процедуру’”² та набуття ним чинності 15 листопада 2024 р. означило черговий новий етап правового врегулювання відносин приватних осіб із адміністративними органами та їх посадовими особами.

Без сумніву, ухвалення і впровадження ЗАП свідчить про європейськість нашої держави³, адже метою цього Закону є встановлення прозорих уніфікованих правил взаємодії приватних осіб із органами публічної адміністрації на основі європейських стандартів доброго адміністрування (належного адміністрування) “good governance”. Для того, щоб зробити адміністрацію більш орієнтованою на потреби громадян, Закон закріплює право особи на участь в ухваленні рішень, обов’язок адміністративного органу обґрунтовувати рішення, якщо вони є або можуть бути негативними для особи, встановлює презумпцію правомірності дій і вимог особи, а також інші новації в регулюванні. Як зазначав свого часу В. Авер’янов, завдяки адміністративним процедурам фактично як би “вирівнюються” правові позиції суб’єктів владних повноважень та людини – на відміну від відносин так званої субординації, у яких зазвичай перебувають суб’єкти управлінських відносин⁴.

Проте це є не єдиним концептуальним завданням новоприйнятого Закону. Попри те, що він, поза будь-яким сумнівом, спрямований на захист прав і свобод людини в публічних правовідносинах і створює для цього належні юридичні передумови, як не парадоксально, водночас цей Закон зміцнює й позиції самих адміністративних органів. Адже, крім усього іншого, цей Закон наділяє публічну адміністрацію належним інструментарієм для

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”: Закон України від 10 жовтня 2024 р. № 4017-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

³ Я Брієде, І Бойко, ‘Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України)’ [2023] 163 Проблеми законності 24.

⁴ В Авер’янов, ‘Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права’ [2009] 3 Часопис Київського університету права 10.

ефективної реалізації її функцій та повноважень. У результаті дії принципів офіційності та ефективності, шляхом закріплення дискреції при ініційованні адміністративного провадження та розгляді справи, через орієнтацію на формування сталої адміністративної практики ЗАП скеровує адміністративний орган на відповідальне волевиявлення та відповідальне прийняття адміністративних актів. Безпосередньо цій цілі також слугує розширення повноважень адміністративних органів при виконанні адміністративних актів, що в результаті повноцінного впровадження у адміністративну практику усуне можливість перетворення окремо взятого адміністративного органу на ординарний елемент загальної системи публічної адміністрації та забезпечить йому місце відповідального суб'єкта ухвалення рішень, зміцнить довіру громадян до суб'єктів адміністрування.

Метою цієї статті є аналіз актуального нормативного регулювання виконання адміністративних актів з огляду на законодавчі новації та поки що практично відсутню адміністративну та судову практику у відповідній сфері. Такий аналіз уможливить визначити ключові проблеми, що можуть виникати під час упровадження положень ЗАП у практику та розробити вказівки для їх уникнення або подолання.

У зв'язку із порівняно нещодавнім вступом у дію цього Закону, звичайно, його опрацювання в науковій літературі є обмеженим. Доктринальні дослідження питань адміністративної процедури, які проводилися і до прийняття закону, переважно фокусувалися на засадничих питаннях систематизації законодавства⁵, сутності адміністративної процедури⁶, принципів⁷, на адміністративному акті та процедурі його прийняття⁸. Тільки поодинокі праці присвячені нововведенням саме у процедурі виконання адміністративних актів. Серед вітчизняних науковців, які зверталися безпосередньо до відповідної тематики, можна відзначити А. Комзюка⁹, М. Комзюка та В. Олашина¹⁰. У науково-практичних виданнях нові питання виконання адміністративних актів тлумачаться, зокрема, у Науково-практичному коментарі до Закону України “Про адміністративну процедуру”¹¹ (автор від-

⁵ А Школик, *Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація* (Гельветика 2020) 306.

⁶ І Бойко, ‘Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні’ [2022] 69 Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право 229–236.

⁷ О Соловійова, ‘Деякі міркування про принципи адміністративної процедури’ [2023] 163 Проблеми законності 248–266; Н Писаренко, А Школик, І Балакарева, ‘Принцип офіційного дослідження в діяльності адміністративних органів та судів’ [2022] 159 Проблеми законності 6–27; Н Задирака, ‘Принцип добросовісності як принцип здійснення адміністративної процедури’ [2023] 163 Проблеми законності 68–79.

⁸ Р Мельник, ‘Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз’ [2023] 162 Проблеми законності 93–115.

⁹ А Комзюк, М Комзюк, Є Липій, ‘Виконання адміністративних актів: новації прийнятого Закону “Про адміністративну процедуру”’ [2022] 33(4) Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки 38–44.

¹⁰ В Олашин, ‘Обов’язковість виконання адміністративного акта та заходи впливу’ [2024] 12(2) Аспекти публічного управління 98–103.

¹¹ *Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративну процедуру”* (В Тимошук ред, Київ 2023) 545.

повідних текстів розділу Г. Рижков) та в Посібнику для публічних службовців¹² (автори посібника В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний). На жаль, цим переліком вчених поки що обмежується вітчизняна історіографія дослідження виконання адміністративних актів відповідними органами в Україні.

Стосовно праць іноземних вчених, то їх можна використовувати у дослідженнях, розуміючи, що існують різні моделі забезпечення виконання адміністративних актів у різних країнах. Тому регулювання та власне розвиток законодавства може суттєво відрізнятись від українських.

Загальні вимоги до врегулювання виконання адміністративних актів

Серед важливих концептуальних новел ЗАП є його орієнтація на позитивний результат для особи-адресата при розгляді адміністративної справи та на ухвалення збалансованого рішення¹³. Це забезпечується через реалізацію права особи бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї адміністративного акта, через установлення обов'язку адміністративних органів мотивувати свої негативні рішення, через створення умов для ефективного оскарження актів у адміністративному порядку.

Відповідно проходження усіх етапів адміністративної процедури, які передбачають можливості для узгодження інтересів, створює передумови для того, щоб більшість адміністративних актів виконувалися адресатами добровільно (більшою чи меншою мірою). І це стосується не тільки позитивних адміністративних актів (що, звісно, насамперед). Це стосується також і тих, які встановлюють обов'язок чи заборону, тобто є негативними для особи. Адже в результаті проведення належного розгляду справи, коли особа змогла представити своє бачення та розуміння фактів, пред'явити докази, надати аргументи та контраргументи, то й відповідно ухвалене негативне рішення щодо такої особи сприйматиметься нею як чесне та справедливе.

І тільки незначна частина адміністративних актів, тих, які не були виконані зобов'язаною стороною, у результаті потребують додаткового втручання держави для їх реалізації, тобто застосування спеціальних примусових заходів.

Правове регулювання виконання невиконаних адміністративних актів у різних країнах здійснюється по-різному. Деякі держави обирають шлях забезпечення виконання адміністративних актів через застосування заходів відповідальності або шляхом звернення до суду. У разі відмови чи ухилення особи від виконання акта адміністративний орган ініціює процедуру притягнення до відповідальності або звертається до суду для отримання ви-

¹² В Тимошук, І Бойко, А Школик, Є Школьний, Закон "Про адміністративну процедуру": загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: Посібник для публічних службовців (Київ 2022) 74.

¹³ В Тимошук, 'Щодо впровадження закону "Про адміністративну процедуру" [2022] 4(39) Адміністративне право і процес 36.

конавчого документа з подальшим відкриттям виконавчого провадження. Інші ж держави передбачають ширші можливості самих адміністративних органів, які ухвалили адміністративний акт, впливу на адресатів, якщо такий акт не виконується добровільно.

До вступу ЗАП у дію наша держава належала до перших із перелічених, що на практиці часто призводило до того, що чимало адміністративних актів залишалися невиконаними¹⁴. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення¹⁵ (далі – КУпАП) містить низку статей, які передбачають адміністративну відповідальність фізичних осіб за невиконання адміністративних актів. Таке невиконання актів у диспозиціях статей КУпАП текстуально виражається через формулювання “невиконання приписів, розпоряджень, висновків чи постанов” чи “ухилення від своєчасного виконання приписів”. Також кодекс передбачає процедурні норми із фіксації факту невиконання акта – складення протоколу про вчинення правопорушення та безпосередньо притягнення до адміністративної відповідальності через винесення постанови. Для прикладу, ст. 188⁵ КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів. Залежно від того, чий припис невиконаний, рішення про притягнення до відповідальності ухвалюють органи або посадові особи відповідних органів, що реалізують державну політику чи то у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, чи у сфері лісового господарства, чи у сфері мисливського господарства або рибохорони.

Стосовно юридичних осіб застосування санкцій здійснюється відповідно до спеціальних законів залежно від сфери. Наприклад, Закон “Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя”¹⁶ передбачає відповідальність за невиконання, несвоєчасне виконання рішення головного державного інспектора (головного державного ветеринарного інспектора) про тимчасове припинення виробництва та/або обігу харчових продуктів, за невиконання, несвоєчасне виконання законних вимог (приписів) посадової особи компетентного органу щодо усунення порушень законодавства про харчові продукти та корми, невиконання рі-

¹⁴ Олашин (н 10) 100.

¹⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 липня 1984 р. № 8073-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

¹⁶ Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>> (дата звернення 16.12.2024).

шення посадової особи компетентного органу про знищення небезпечного харчового продукту та інші подібні діяння.

Зміни, які привніс вступ у дію ЗАП, не усувають можливості притягнення до відповідальності фізичних осіб, які не виконують прийнятий акт. Можливість притягнення до адміністративної відповідальності, передбачена положеннями КУпАП, зберігається. Те саме стосується і юридичних осіб. Принагідно варто зазначити, що й положення проєкту Кодексу про адміністративні проступки¹⁷, що наразі обговорюється в парламенті, так само містить статті, що передбачають відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішення, припису, розпорядження або вимоги адміністративного органу, які ґрунтуються на положеннях відповідних законів України. Більше того, норми цього проєкту мають регламентувати відповідальність за вчинення адміністративного проступку як фізичних, так і юридичних осіб.

Однак у цьому контексті важливо не применшувати значення того, що кінцевою метою адміністративно-процедурного регулювання все ж є вирішення адміністративної справи, тобто не лише ухвалення адміністративного акта, а й втілення його положень у життя. Можливість притягнення до відповідальності та застосування стягнення до порушника, звичайно, сприяє цьому, але в окремих випадках виникає необхідність саме примусового виконання адміністративного акта. А для цього адміністративні органи можуть або повинні самі *ex officio* забезпечити виконання прийнятих ними адміністративних актів навіть усупереч бажанню адресатів. Надання відповідної можливості також є виправданим з погляду принципу ефективності, що означає необхідність досягнення результату у найкоротші терміни без значних витрат ресурсів, і з вчиненням процедурних дій, що є достатніми саме для належного вирішення справи.

Нормативне врегулювання забезпечення виконання адміністративних актів

Загальні міжнародно-правові стандарти виконання адміністративних актів визначаються принципами доброго адміністрування, що відображені в ст. 41 Європейської хартії основоположних прав¹⁸ та Європейському кодексі належної адміністративної поведінки¹⁹, а спеціальні – також і у рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Rec(2003)16²⁰ щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права. Положеннями Rec(2003)16 передбачено, що держави-члени повинні

¹⁷ Проєкт Кодексу про адміністративні проступки № 11386 від 28 червня 2024 р. <<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507>> (дата звернення 16.12.2024).

¹⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng> (accessed 16.12.2024).

¹⁹ European Ombudsman. The European Code of Good Administrative Behaviour. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

²⁰ Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law <<https://search.coe.int/cm/?i=09000016805df14f>> (accessed 16.12.2024).

забезпечити належну правову основу для того, щоб приватні особи виконували адміністративні рішення, які були доведені до їх відома відповідно до закону, незважаючи на захист їх прав і інтересів судовими органами.

В Україні такою правовою основою знову ж таки виступають положення ЗАП, зокрема ті, що стосуються принципів адміністративної процедури, а також ті, які презентовані у окремому розділі VIII “Виконання адміністративного акта”. У цьому розділі вихідною нормою, яка визначає логіку усього розділу Закону, є та, що адміністративний акт, прийнятий на користь особи, який не потребує дій адміністративних органів, виконується (реалізується) особою добровільно (ст. 92). Тобто звичайне позитивне рішення, яким особі надано ліцензію, видано паспорт, зареєстровано її як суб’єкта підприємницької діяльності виконується адресатом самостійно. А додаткового нормативного регулювання нормами адміністративного права (у цьому випадку ЗАП) вимагає тільки примусове виконання актів, які добровільно не виконані адресатом.

Важливими положеннями, що “зміцнюють” правову позицію адміністративних органів та стосуються виконання адміністративних актів, є, серед інших, такі:

- 1) за загальним правилом органом виконання адміністративного акта є той самий адміністративний орган, який прийняв цей акт (ст. 94 Закону);
- 2) є чітка вказівка закону, що у разі, якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов’язаною особою – адресатом адміністративного акта, адміністративний орган *приймає рішення* про застосування заходу впливу (ч. 4. ст. 93 Закону).

У зв’язку із цим цілковито обґрунтованим видається висновок авторів Науково-практичного коментаря до Закону “Про адміністративну процедуру” про те, що в разі невиконання адміністративного акта добровільно адміністративний орган зобов’язаний прийняти рішення про застосування заходу впливу. І це вже не дискреція, а саме обов’язок адміністративного органу²¹. Дискрецією володіє адміністративний орган тільки у частині вибору варіантів заходів впливу, якими забезпечуватиметься примусове виконання (і то обмежено). На це вказують приписи тієї ж статті про те, що виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, крім випадків, якщо виконання адміністративного акта здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження (ч. 1 ст. 93 Закону).

Видається також очевидним, що положення ч. 4 ст. 93 Закону мають ширший регулятивний вплив. Обов’язок адміністративного органу застосовувати заходи впливу, якщо акт добровільно не виконано, зумовлює виникнен-

²¹ Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративну процедуру” (н 11) 529.

ня в адміністративного органу іншого обов'язку – обов'язку контролювати виконання прийнятих адміністративних актів і встановлювати їх факт невиконання. Адже в Законі йдеться не про адміністративні акти, добровільне невиконання яких встановлено, а про всі невиконані адміністративні акти. Зважаючи на це, положення статусних нормативних актів, які встановлюють контрольні повноваження органів, позбавляються абстрактності. Вони перетворюються у цьому випадку на конкретні вимоги до адміністративних органів організувати контроль виконання усіх прийнятих адміністративних актів, які спрямовані на виконання адресатами будь-якої дії чи на утримання від будь-яких дій.

Своєю чергою тут також виникає інший важливий аспект – це момент, з якого виникає обов'язок виконання адміністративного акта. На визначення цього моменту впливає декілька факторів.

Перше – це момент набрання чинності самим актом. За загальним правилом адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи (ст. 74 ЗАП). Відповідно до цього моменту, моменту набрання чинності, у адресатів не можуть виникати зобов'язання, пов'язані із актом.

Друге – сам акт може містити вказівку на момент, з якого адміністративний акт повинен бути виконаним або строк його виконання. Зрештою, він може містити вказівку і на крайній термін виконання. У такому випадку у особи настає обов'язок здійснити дію чи утриматися від дії відповідно до конкретних вказівок акта.

Третє – закінчення чи незакінчення строку на адміністративне чи судове оскарження не впливає на виконання адміністративного акта. Проте адміністративний акт може бути оскарженим, а його дія може бути зупинена за клопотанням скаржника. У такому разі рішення за результатами розгляду скарги повинне бути виконаним не раніше набрання ним чинності (за загальними правилами), а забезпечується його виконання органом, який розглядав скаргу.

І четверте – адміністративний орган, який ухвалив адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, зокрема відтермінувати виконання адміністративного акта. І тут питання в тому, що, базуючись на розумінні ч. 2 ст. 92 Закону, прийняття акта і визначення порядку його виконання, як-от відтермінування, може не збігатися в часі. Можуть виникати ситуації, коли особа загалом згодна виконати добровільно акт, проте для цього потребує часу, наприклад, демонтувати незаконно встановлену конструкцію на фасаді будинку, який має культурну цінність, зможе тільки після повернення із довготривалого відлучення. Тоді адміністративний орган має дискрецію прийняти рішення про відтермінування, звичайно, виходячи із принципів пропорційності та ефективності, беручи до уваги публічний інтерес та права й інтереси третіх осіб.

Тож можна констатувати, що для того, щоб адміністративні органи змогли реалізувати повноваження із забезпечення виконання прийнятих ними адміністративних актів *ex officio*, вони повинні надати можливість і навіть посприяти тому, щоб особа його виконала самостійно в розумний строк. Це також, погоджуюсь із фахівцями, впливає із абз. 1 ч. 4 ст. 93, а саме, ‘перед застосуванням заходу впливу, тобто примусу, має надаватися можливість для добровільного виконання адміністративного акта (що, очевидно, залежить від специфіки справи та рівня терміновості у виконанні акта)’²².

Заходи впливу при примусовому виконанні адміністративного акта

Відповідно до положень ст. 93 ЗАП адміністративний орган може забезпечити виконання адміністративного акта шляхом застосування до особи одного із трьох заходів впливу:

- 1) вчинення дій за рахунок зобов’язаної особи – адресата адміністративного акта іншою особою;
- 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта;
- 3) безпосередній вплив.

Захід впливу, який обраний адміністративним органом у конкретній ситуації, повинен відповідати меті, з якою забезпечується виконання адміністративного акта, та бути пропорційним, щоб шкода для зобов’язаної особи і суспільства була мінімальною.

Провадження із застосування таких заходів не є окремим адміністративним провадженням, а є продовженням початкового із прийняття акта. Адже у розумінні ЗАП адміністративним провадженням є сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта (п. 4 ч. 1 ст. 2).

Відповідно рішення, які ухвалюються в межах застосування заходів впливу (саме рішення про застосування заходу, попередження про застосування заходу, рішення за скаргою про застосування заходу) не є адміністративними актами за своїм змістом. Тому й реалізація заходів впливу, їх оскарження мають свої особливості, передбачені статтями 98–100 ЗАП. Ці та подібні заходи адміністративних органів пояснюються в рамках концепції реальних актів (*real act* – англ., *Realakt* – нім.), проте їх вивчення та дослідження тільки розпочинається у вітчизняній науці²³. Водночас такий підхід не є загальноновизнаним, існують і відмінні думки (зокрема, на сторінках Науково-практичного коментаря до Закону України “Про адміністративну процедуру”

²² Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративну процедуру” (н 11) 527.

²³ О Муза, ‘Реальні акти як інструмент публічного адміністрування’ [2021] 1(79) Університетські наукові записки 83–90.

(2023), тому це питання ще потребує подальших міркувань і наукових напрацювань.

Так от, якщо адміністративний акт не виконується адресатом, але його виконання може забезпечити інша особа, орган виконання може доручити такій особі виконання зазначеної дії або самостійно виконати дію (якщо це можливо) за рахунок зобов'язаної особи. Такий захід впливу є доречним, приміром, при примусовому виконанні зобов'язального адміністративного акта демонтувати незаконно розміщену рекламну вивіску над магазином, що може виконати комунальне підприємство за рахунок зобов'язаної особи.

Ще донедавна проблемою практичної реалізації такого заходу було те, що в статусних актах були відсутні норми, які б передбачали повноваження органів приймати відповідні рішення. Через це виникали сумніви щодо законності. Проте із ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»» було змінено близько двох сотень актів. Відповідні закони були доповнені положеннями, що відносять щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів регулюються ЗАП з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством. І такі положення надали законні підстави адміністративним органам, керуючись безпосередньо положеннями ЗАП, виконувати акти самостійно або організовувати їх виконання, а в наступному – вимагати від зобов'язаної особи відшкодування в повному обсязі витрат, пов'язаних із таким виконанням.

Якщо адміністративний акт не виконано адресатом у встановлений адміністративним органом строк і передбачена таким актом дія не може бути виконана іншою особою, адміністративний орган накладає на зобов'язану особу грошове стягнення у порядку та розмірі, визначеному ст. 36 Закону. Прикметним є те, що постанова про накладення на зобов'язану особу – адресата адміністративного акта грошового стягнення, винесена адміністративним органом, є виконавчим документом, а отже, підлягає примусовому виконанню у порядку, встановленому законодавством про виконавче провадження. Цей захід впливу має на меті спонукати особу до самостійного виконання адміністративного акта, тому одночасно із застосуванням грошового стягнення орган призначає новий строк для виконання такого акта. Такий захід впливу є доречним, наприклад, за примусового виконання зобов'язального адміністративного акта (вказівки знищити небезпечні харчові продукти) або утриматися від певної дії.

Якщо адміністративний акт не виконано адресатом і жоден із перелічених вище заходів впливу не може досягти мети адміністративного акта або з об'єктивних обставин не можуть бути застосовані, адміністративний орган може використати безпосередній вплив до зобов'язаної особи, якщо законом йому надані відповідні повноваження. Якщо ж такими повнова-

женнями орган не наділений, то за його зверненням адміністративний акт виконується іншим адміністративним органом, який має відповідні повноваження (наприклад, органи Національної поліції).

Цитована вище Rec(2003)16 визначає, що використання та обґрунтування примусового виконання повинні бути доведені до відома приватних осіб, щодо яких застосовуватиметься примусове виконання. ЗАП також установив відповідну вимогу попереджати зобов'язану особу про застосування до неї заходів впливу. Крім того, у ст. 98 встановлено обов'язкові елементи попередження. Кожне попередження повинно містити: 1) строк для виконання відповідного зобов'язання, протягом якого особа може виконати його добровільно; 2) кошторис витрат, які будуть стягнуті із зобов'язаної особи у разі невиконання адміністративного акта у добровільному порядку. При цьому зазначається, що такі витрати можуть бути більшими, якщо виконання адміністративного акта призведе до такого збільшення; 3) види заходів впливу, які можуть бути застосовані, а в разі попередження про застосування грошового стягнення – види і розмір можливих санкцій.

Особливістю оскарження рішення про застосування заходу (заходів) впливу є те, що така скарга може бути подана виключно щодо часу, місця або виду заходу впливу. Така позиція законодавця цілком логічна, адже інакше де-факто оскарженню підлягав би сам акт, а не процедура його виконання. Оскаржити рішення про застосування заходу можна протягом п'яти робочих днів з дня доведення до відома особі самого рішення, а рішення за скаргою приймається органом розгляду скарги протягом десяти календарних днів з дня її отримання. Закон дозволяє також судове оскарження рішення щодо застосування заходів впливу. Подання скарги в усіх випадках зупиняє виконання заходу впливу до завершення її розгляду по суті.

Висновки. Отже, нове регулювання виконання адміністративних актів Законом “Про адміністративну процедуру” скероване на гарантування ролі адміністративних органів як відповідальних суб'єктів прийняття рішень. Новації регулювання “озброюють” адміністративні органи належним інструментарієм для ефективного виконання ухвалених ними актів та впливають не тільки на сферу виконання актів, а й на інші види діяльності публічної адміністрації, зокрема їх контрольну діяльність. Проте, наскільки адміністративні органи використають можливості, що надає закон, залежить від самих органів, від їх проактивної позиції у використанні інструментів виконання адміністративних актів, що ними ж і прийняті.

Сучасне регулювання також дає поштовх для нових наукових міркувань і досліджень. Зокрема, необхідність аналізу дискреції адміністративних органів та її обмеження вимогами принципу офіційності, сутність рішень і дій, які ухвалюються (вчиняються) при застосуванні заходів впливу та інші важливі питання стали актуальними в умовах нового регулювання виконання адміністративних актів.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Shkolyk A, *Administratyvno-protsedurne zakonodavstvo ta yoho systematyzatsiia* (Helvetyka 2020).
2. Tymoshchuk V, Boiko I, Shkolyk A, Shkolnyi Ye, *Zakon "Pro administratyvnu protseduru": zahalni prozori pravyla vzaiemodii mizh derzhavoiu ta hromadianamy y biznesom. Posibnyk dlia publichnykh sluzhbovtiv* (Kyiv 2022).

Edited books

3. *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro administratyvnu protseduru"* (V Tymoshchuk red, Kyiv 2023).

Journal articles

4. Aver'ianov V, 'Znachennia administratyvnykh protsedur u reformuvanni administratyvnoho prava' [2009] 3 Chasopys Kyivskoho universytetu prava 10.
5. Boiko I, 'Rol i znachennia administratyvnoi protsedury u publichnomu administruvanni' [2022] 69 Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo 229–236.
6. Briiede Ya, Boiko I, 'Pravova pryroda ta oznaky administratyvnoho akta (u porivnialnomu konteksti Latvii ta Ukrainy)' [2023] 163 Problemy zakonnosti 24.
7. Komziuk A, Komziuk M, Lypii Ye, 'Vykonannia administratyvnykh aktiv: novatsii pryiniatoho zakonu "Pro administratyvnu protseduru"' [2022] 33(4) Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Yurydychni nauky 38–44
8. Melnyk R, 'Konstytutyvni oznaky administratyvnoho akta: krytyka ta analiz' [2023] 162 Problemy zakonnosti 93–115.
9. Muza O, 'Realni akty yak instrument publichnoho administruvannia' [2021] 1(79) Universytetski naukovi zapysky 83–90.
10. Olashyn V, 'Obov'iazkovist vykonannia administratyvnoho aktu ta zakhody vplyvu' [2024] 12(2) Aspekty publichnoho upravlinnia 98–103.
11. Pysarenko N, Shkolyk A, Balakarieva I, 'Pryntsyp ofitsiinoho doslidzhennia v diialnosti administratyvnykh orhaniv ta sudiv' [2022] 159 Problemy zakonnosti 6–27.
12. Soloviiova O, 'Deiaki mirkuvannia pro pryntsypy administratyvnoi protsedury' [2023] 163 Problemy zakonnosti 248–266.
13. Tymoshchuk V, 'Shchodo vprovadzhennia zakonu "Pro administratyvnu protseduru"' [2022] 4(39) Administratyvne pravo i protses 36.
14. Zadyraka N, 'Pryntsyp dobrosovisnosti yak pryntsyp zdiisnennia administratyvnoi protsedury' [2023] 163 Problemy zakonnosti 68–79.

Tetyana Karabin

EXECUTION OF ADMINISTRATIVE ACTS: NEW RULES OF ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL LEGISLATION

ABSTRACT. The adoption and implementation of the Law "On Administrative Procedure" has introduced new regulations not only for the adoption of administrative acts or their appeal, but also for their execution. Therefore, the purpose of this article is to analyze the current regulatory framework for the execution of administrative acts in light of legislative innovations, as well as the currently limited administrative and judicial practice in this area. Such an analysis will help identify key issues that may arise during the practical implementation of the provisions of the Law "On Administrative Procedure" and develop guidelines to avoid or overcome them.

The article is divided into three sections. The first part discusses the general requirements for the regulation of the execution of administrative acts, including initial provisions and models of regulation for the execution of voluntarily unexecuted administrative acts in other countries and Ukraine. The second part analyzes the regulatory framework for ensuring the execution of administrative acts, focusing on the provisions of the law related to the forced execution of administrative acts that are not voluntarily implemented by the obligated person (the addressee). This section emphasizes determining the moment when the obligation to execute an administrative act arises. The third part addresses measures of influence in the forced execution of an administrative act. It covers the goals, purposes, and procedural aspects of measures such as performing actions on behalf of the obligated person by another party, imposing monetary penalties for non-compliance with an administrative act, and direct enforcement measures.

The article concludes that the new regulations on the execution of administrative acts under the Law “On Administrative Procedure” are designed to strengthen the role of administrative bodies as responsible decision-makers. These regulatory innovations equip administrative bodies with the necessary tools for the effective execution of their acts and influence not only the execution process but also other aspects of public administration activities, particularly control functions.

KEYWORDS: execution of administrative acts; measures of influence; performance of actions at the expense of the obligated person; monetary penalty; direct influence.