

*Віктор Павлович Тимошук,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0001-6109-0909*

ДВА РОКИ ДІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: ПЕРШИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Ефективність дії права проявляється значною мірою якістю законодавства та його практичною реалізацією. У цьому контексті окремої уваги заслуговує наукова оцінка впровадження нового законодавства, яке потребує значних зусиль для втілення відповідних правових приписів у практичній діяльності, особливо, коли йдеться про принципово нове законодавство. Одним з таких законодавчих актів для сфери адміністративного права став Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1], який суттєво впливає й впливатиме на розвиток цієї галузі права загалом, на забезпечення права приватних осіб на належне публічне адміністрування, на різні інститути адміністративного права: адміністративного оскарження, адміністративної відповідальності; на секторальне (спеціальне) законодавство тощо.

Сам ЗАП ухвалювався доволі складно, адже від ідеї у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року і до ухвалення Закону у 2022 році минуло 23 роки. Якщо ж враховувати ще півтора року на набрання ЗАП чинності, то весь шлях зайняв майже 25 років. При цьому не менш складні випробування нині очікують на ЗАП на етапі реалізації. Отже, ЗАП діє вже 2 роки і варто зробити перші висновки про те, наскільки він застосовується в адміністративній та судовій практиці, чи виправдалися очікування від ухвалення, наскільки ефективним можна вважати застосування ЗАП, враховуючи кроки, які було виконано для його впровадження, і які кроки для втілення ЗАП мають бути наступними.

Відповідний аналіз є важливим ще й у контексті нового досвіду нашої держави, адже на прикладі цього Закону апробується ще одна з ідей належного політичного (полісі) та законодавчого процесу – це моніторинг застосування нового законодавства та звітування урядом перед парламентом щодо його результатів. Так, у ЗАП було визначено завдання «Кабінету Міністрів України через 24 місяці з дня набрання чинності цим Законом поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону» (п. 9 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» [1]).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З поставленої проблематики ще об'єктивно бракує публікацій, оскільки ЗАП діє лише два роки і натепер можна тільки очікувати увагу науковців до цього питання, зокрема, з призми аналізу практичного досвіду, тобто дослідження адміністративної та судової практики за цей період, формування наукових висновків.

Одна з перших наукових «звітно-моніторингових» праць була складена до першої річниці дії ЗАП наприкінці 2024 року [2]. Але і в той період науковці, які предметно досліджують проблематику ЗАП (І. Бойко, Т. Карабін, О. Соловійова, А. Школик та ін.), більше ділилися оцінкою ходу впровадження ЗАП, а не його застосуванням. Адже бракувало не лише інформації про практичну реалізацію, а й самого застосування. Тому об'єктивно науковці у цій зібраній роботі зосереджувалися на проблематиці: оцінки «нових винятків» зі сфери дії ЗАП та захисту цієї сфери дії (автор і цієї публікації – В. Тимошук [2, с. 14–29]); науковому аналізу функціональної категорії «адміністративного органу», зокрема, «інших суб'єктів, які виконують функції публічної адміністрації» (А. Школик [2, с. 30–41]), строків у адміністративній процедурі (І. Бойко [2, с. 42–59]), чинності адміністративного акта (О. Соловійова [2, с. 60–70]), примусового виконання адміністративних ак-

тів (Т. Карабін [2, с. 71–83]). Тож у цих роботах йшлося ще не стільки про практику застосування ЗАП, як про науковий погляд і тлумачення того, як має застосовуватися ЗАП і перші виклики наукового і політичного та законодавчого рівня у його впровадженні.

Також треба відзначити, що сама тематика ЗАП, а також загалом інституту загальної адміністративної процедури набуває дедалі більшого розвитку в дослідженнях вітчизняних фахівців. Зокрема, окрім згаданих науковців, до цієї тематики звертається все більше фахівців, як-от: В. Бевзенко, Т. Коломोєць, Н. Хлібороб та ін. При цьому протягом останніх років з'являються не лише окремі індивідуальні розробки, а й тематичні обговорення та дослідження, зокрема, щодо застосування ЗАП у земельній сфері [3], потенційного впливу ЗАП на податкові відносини [4] тощо.

Основною джерельною базою для цього дослідження є передусім Звіт (Міністерства юстиції України) щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» [5] (далі – Звіт Мін'юсту), адміністративна та судова практика. Також використано результати, зафіксовані у відповідних опитуваннях публічних службовців і суддів: 1) Звіт про результати опитування щодо готовності ОМС, органів влади на регіональному і місцевому рівнях до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 р.) [6] (далі – Звіт щодо ОМС); 2) Звіт про результати опитування щодо готовності ЦОВВ до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 р.) [7] (далі – Звіт щодо ЦОВВ); 3) Звіт-документ «Обізнаність суддів і працівників адмінсудів щодо Закону України «Про адміністративну процедуру»: результати опитування 2024» [8] (далі – Звіт щодо судів). Також буде використано одне з найостанніших джерел у цій сфері – Презентація «Готовність до застосування ЗАП в ЦОВВ, на регіональному і місцевому рівнях. Результати опитування, проведеного у жовтні 2025 року» [9] (далі – Опитування 2025). Це третє опитування щодо обізнаності та застосування ЗАП, проведене Проектом EU4PAR2 спільно з Секретаріатом Уряду.

Мета статті. Метою дослідження є здійснення наукового аналізу впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру», практики його реалізації за результатами перших двох років дії, формування відповідних висновків і пропозицій.

Завданнями дослідження є: 1) оцінка стану реалізації ЗАП у практиці; 2) узагальнення ключових кроків, які були виконані для впровадження ЗАП; 3) визначення найактуальніших викликів на шляху впровадження ЗАП і формування пропозицій щодо наступних кроків для ефективного впровадження ЗАП, зокрема законодавчого характеру.

Основні результати дослідження. 1. Про фактичну реалізацію ЗАП, відповідну динаміку свідчать передусім опитування публічних службовців, зокрема, серед центральних органів виконавчої влади (Звіт щодо ЦОВВ [7]) і серед органів місцевого самоврядування (Звіт щодо ОМС [6]). Але передусім варто звернути увагу на показник обізнаності про ЗАП, оскільки саме знання закону, розуміння його положень (а також позитивне ставлення до нього) сприяють тому, щоб закон належно виконувався зобов'язаними суб'єктами.

Загалом можна відзначити доволі позитивну динаміку й щодо обізнаності про ЗАП, і щодо його застосування. Як вказано і в Звіті Мін'юсту, вже більше половини респондентів восени 2025 року вважають себе добре або дуже добре обізнаними з Законом: серед ЦОВВ – 51 % і серед регіональних і місцевих органів (це передусім ОМС) – 53 % [5, с. 38].

При цьому вже 39 % респондентів в ОМС застосовували ЗАП [9, с. 27], а в ЦОВВ цей показник становив 32 % [9, с. 11]. Цю відмінність між ЦОВВ і ОМС теж можна пояснити, адже у багатьох ЦОВВ, особливо в міністерствах, домінує функція формування політики, а не поточного публічного адміністрування, тож і потреба в застосуванні ЗАП є суттєвою вищою саме в ОМС. Водночас у ЦОВВ одним із завдань була і є робота щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність із ЗАП.

У будь-якому разі позитивним є те, що все більше розширюється практика застосування конкретних механізмів ЗАП, передусім нових, упроваджених ЗАП. Найпоширенішими механізмами, які вже реалізуються в практиці на рівні ЦОВВ, є залишення заяви без руху (24 %), належне доведення адміністративного акта до відома адресата та/або заінтересованих осіб (24 %). В ОМС – ці механізми перебувають на ще вищому рівні застосування (26 % і 25 % відповідно). Інші способи забезпечення права особи на участь (заслуховування особи та/або можливість надання доказів, документів тощо) відзначили 19 % респондентів [5, с. 40]. При цьому треба відзначати вагомий

прогрес у динаміці, адже ще менше року до того два перші показники були більш як удвічі менші (зокрема, щодо ОМС лише 10 % і 9 % відповідно) [6, с. 13]. Тобто має місце дуже позитивна динаміка.

Але треба визнати, що загалом потенціал ЗАП і досі лише розкривається. Приміром, щодо інших механізмів ЗАП, які можна вважати «маркерними» (через їх новизну), у 2024 році показники застосування на прикладі ОМС були доволі незначними: надання особі права доступу до матеріалів справи – 6 %; залучення заінтересованих осіб – 5 %; зазначення порядку оскарження негативного адміністративного акта – 4 %; мотивування негативного адміністративного акта – 4 %; виконання принципу офіційності – 4 % [6, с. 13]. У 2025 році й ці показники суттєво зросли (до 19 %; 13 %; 13 %; 11 %; 11 % відповідно) [9, с. 28]. З одного боку, можна й ці показники оцінювати стримано, адже це відносно невисокі цифри. Але, з іншого боку, це динамка зростання в рази, і розуміння того, що ці норми та механізми потрібні лише там, де є ризики прийняття негативних адміністративних актів, дає змогу оцінювати цей прогрес обґрунтовано позитивно, адже в ОМС таких негативних рішень небагато. До того ж це дійсно доволі нові положення.

Також треба визнати, що для розкриття повного потенціалу ЗАП будуть потрібні ще роки. Є механізми, показники застосування яких, за даними опитувань, знаходяться на рівні похибки, як-от, застосування механізму відкликання чи визнання недійсними адміністративних актів – 3 %; застосовування заходів впливу при примусовому виконанні адміністративних – 1 % [9, с. 28]. Проте й тут треба враховувати об'єктивні обставини: дострокове припинення дії адміністративних актів дійсно не є поширеною справою (окрім хіба відкликання адміністративного акта за заявою особи), а скоріше – екстраординарною. А для примусового виконання адміністративних актів потрібно більше «піонерів», які будуть готові застосовувати цей новий механізм, а також є дуже доцільними усунення окремих недоліків у законодавчому регулюванні (як-от, віднесення кошторисів до виконавчих документів; зміни у Закон України «Про виконавче провадження» – для віднесення кошторису і постанови про грошове стягнення, складених ОМС – до виконавчих документів, що підлягають примусовому виконанню на підставі цього Закону, що посилять усі адміністративні органи, зокрема ОМС, чи точніше – додасть ефективності відповідним механізмам).

Але особливу увагу варто звертати навіть не на окремі механізми ЗАП, а на принципи і їх розуміння та застосування. Деякі принципи теж можна вважати «маркерними», адже вони вказують наскільки публічні службовці дійсно обізнані із ЗАП і його новелами. Загалом щодо фундаментальних принципів ЗАП рівень обізнаності в ОМС становив: з принципом гарантування права особи на участь у адміністративному провадженні – 34 %; з принципом обґрунтованості – 38 % [9, с. 21]. При цьому треба пам'ятати, що й тут є певний рівень «спадковості», адже ці принципи були зафіксовані ще в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у ч. 2 ст. 2 з 2005 року, як критерії судової перевірки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. І особливо «маркерним» можна вважати принцип офіційності, який є зовсім новим для публічної адміністрації і може найґрунтовніше вказувати на рівень обізнаності з переліком та змістом принципів ЗАП. З цим принципом обізнані – 27 % респондентів в ОМС [9, с. 21]. Це вказує, що й надалі ще дуже значна кількість публічних службовців потребує навчання та кращого розуміння ЗАП, його «філософії».

Загалом же динаміка за три роки загалом є доволі позитивною, при тому, що в перший рік (у першому опитуванні) питання могли стосуватися більше обізнаності, але ще не застосування. Нині ж є і досвід застосування Закону в різних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

У частині судової практики джерельна база дещо обмеженіша. Хоча на рівні загальних тенденцій показники мають певну кореляцію із означеними вище даними опитувань ЦОВВ та ОМС. Тобто теж гірші показники за аналогічними принципами: гарантування права на участь – лише 34,6 % респондентів означили обізнаність із його змістом і бачать можливість його практичного застосування [8, с. 12], хоча цей принцип-критерій уже знайомий судовій владі за КАС України; і особливо офіційність – зокрема, цей принцип виявився найменш знайомим суддям і працівникам судів – 25,4 % [8, с. 12]. Аналогічна ситуація й щодо найновіших механізмів по ЗАП, зокрема, у 2024 році практично не було практики застосування в питаннях примусового виконання адміні-

стративних актів, а також відкликання та визнання недійсними адміністративних актів (тут показники перебувають на рівні похибки [8, с. 16].

Водночас важливо, що у Звіті Мін'юсту вказано на загальну тенденцію зростання кількості судових рішень із посиланням на норми ЗАП. Зокрема, якщо моніторинг у перший період (що становив менше року – з моменту набрання чинності ЗАП до 29 серпня 2024 р.) – виявив 156 рішень із посиланням на ЗАП, то в період з 30 серпня 2024 року до 31 жовтня 2025 року – це вже загалом 1562 рішення [5, с. 20]. Тобто відбувається доволі суттєве зростання рівня застосування ЗАП у судовій практиці, що є позитивною ознакою реалізації ЗАП.

Хоча й тут варто зробити окремі застереження. По-перше, об'єктивно судова практика залежить насамперед від адміністративної, адже оскарження на підставі ЗАП можливе, передусім якщо публічна адміністрація застосовує ЗАП (належно чи неналежно) та/або приватні особи вимагають застосування ЗАП у межах публічної адміністрації. По-друге, динаміка перших років також об'єктивно залежить від того, що до суду справи надходять із певною затримкою, особливо до вищих інстанцій (апеляційної та касаційної). По-третє, з одного боку, у багатьох цих судових рішеннях може бути ще досить формальне згадування ЗАП, використання його як джерела для визначення термінів тощо; з іншого – дуже добре, що є акцент на застосування принципів.

Зокрема, серед проаналізованих для Звіту Мінюсту 1718 судових рішень: у 444 рішеннях йшлося про наведення визначень: посилання на ЗАП для тлумачення ключових правових понять («адміністративний акт», «дискреційні повноваження»). Водночас дуже цінно, що у 487 рішеннях йшлося про принципи адміністративної процедури: застосування норм для перевірки законності, обґрунтованості та пропорційності адміністративних рішень [5, с. 20–21].

Окремо варто відзначити наявність доволі вагомих позитивних прикладів судової практики, де рішення ґрунтовані передусім на принципах ЗАП. Це вкотре підтверджує важливість і цінність принципів. Наведемо лише кілька з них, які вже також оприлюднені і в Звіті Мін'юсту, і на науково-практичних заходах.

«У справі про визнання протиправним та скасування рішення ДПС про припинення дії ліцензії ТОВ дізналося про це рішення Державної податкової служби постфактум, тобто був порушений принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні <...>. Якби позивач був залучений до цього провадження, якби позивач був поінформований про необхідність внесення чергового платежу за ліцензію, у ГУ ДПС відпала б потреба приймати рішення про припинення дії ліцензії, оскільки ТОВ бажало здійснювати господарську діяльність з роздрібною торгівлі пальним, що підтверджується сплатою ним чергового платежу за ліцензію. Оскаржуване рішення в розумінні ЗАП є адміністративним актом, а отже, невідповідність його принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, є окремою підставою для його скасування» [5, с. 49; 10]. Цей приклад вказує на важливість принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні.

«У справі про призначення пенсії суд, дійшовши висновку, що поданих особою документів недостатньо для зарахування періодів роботи на підприємствах до пільгового стажу. Керуючись принципом офіційності, ГУ ПФУ в області повинно було збирати документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення позивача витребувати документи та відомості, необхідні для вирішення справи, як того вимагають норми ч. 1, 3 ст. 9, ч. 4 ст. 52 Закону № 2073 (тобто ЗАП) <...>» [5, с. 48; 11]. Ця справа демонструє важливість принципу офіційності.

«В іншій справі суд через невідповідність рішення органу соціального захисту населення від 25 листопада 2024 р. «Про припинення допомоги на проживання ВПО» таким принципам адміністративної процедури як добросовісність і розсудливість, а також обґрунтованість, зробив висновок про його протиправність. У цій справі судом було встановлено, що особа отримала статус ВПО у 2024 році, а рішення про припинення допомоги на проживання ухвалювалося на основі даних інформаційних систем Державної прикордонної служби України про перетинання кордону у 2022 році. Висновок суду про протиправність цього рішення ґрунтується на тому, що воно є необґрунтованим та не може вважатися таким, що прийнято добросовісно і розсудливо» [5, с. 48; 12]. Тобто навіть такі принципи, які раніше для багатьох практиків могли мати характер більше моральних цінностей у відповідних справах, демонструють їх великий правовий зміст та потенціал.

Навіть цей перелік і приклади судових справ свідчить, що ЗАП працює, реалізується й нова практика формується.

2. Важливо також підсумувати окремі системні кроки, які зроблені державою і які суттєво вплинули на ефективність впровадження ЗАП. Зокрема, ще на етапі прийняття ЗАП було проаналізовано понад 400 законодавчих актів на предмет можливих колізій із ЗАП за спеціально-розробленими критеріями та чеклістом. За наступні два роки після прийняття ЗАП для узгодження із ним було внесено необхідні зміни у 216 законів і кодексів, а також близько 300 підзаконних нормативно-правових актів. Тут варто відзначити злагоджену роботу Мін'юсту з іншими міністерствами, Секретаріатом уряду, інклюзивну та ефективну роботу профільного Комітету Верховної Ради України та всього парламенту.

Системною та комплексною була й робота щодо навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців і суддів. «За 2 роки навчання та підвищення кваліфікації через участь у різних навчальних заходах щодо адміністративної процедури пройшли 61 642 особи. На безоплатній платформі функціонує онлайн-курс, який уже пройшли з отриманням сертифіката 32 тис. осіб. Спеціалізовані навчальні програми розроблені у Національній школі суддів України і навчання пройшла вже 681 особа (судді та помічники суддів)» [5, с. 2]. Для реалізації цих завдань були підготовлені десятки сертифікованих тренерів з тематики загальної адміністративної процедури, із залученням до цієї діяльності передусім науковців-викладачів адміністративістів, а також практиків з публічної адміністрації та суддівського корпусу.

Окрім цього, були підготовлені необхідні навчальні матеріали, зокрема посібники та Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» [13]. Ці матеріали доступні усім онлайн, а в друкованій формі надані в усі органи виконавчої влади, територіальні громади (ОМС), адміністративні суди.

Також були започатковані різні активності, спрямовані на окремі цільові аудиторії та сектори державного й суспільного життя: щорічні наукові школи з адміністративної процедури (для науковців-викладачів); розробка питання впливу ЗАП на потреби змін у інформаційних системах, які використовуються публічною адміністрацією; експертно-консультаційний супровід запровадження ЗАП в ОМС, включно з розробкою необхідних зразків документів та інших інструментів тощо.

3. Водночас у реалізації ЗАП залишаються окремі виклики, про які вказано і в Звіті Мін'юсту [5, с. 24–28]. Першочерговим завданням залишається потреба недопущення нових винятків зі сфери дії цього Закону та виправлення таких винятків, адже вони нівелюють регулятивну цінність ЗАП. На цьому завданні наголошено у Звітах ЄС про розширення 2023–2025 років щодо України [14, с. 27].

Через недостатнє розуміння цієї потреби у 2022–2024 роках парламентом були допущені окремі відхилення від захисту сфери дії ЗАП. Це стосувалося дозвільної діяльності Антимонопольного комітету України, оцінки впливу на довкілля, а згодом додалася проблема з Податковим кодексом, а також надмірні особливості для земельної сфери [15]. Якщо перші два «нові винятки» було виправлено у Законі № 4017 [16] (хоча і в неідеальний спосіб, оскільки у ЗАП технічно досі є неактуальні норми у ч. 2 ст. 1). Натомість із податковою сферою – Закон № 3813 [17] вніс суттєвий дисбаланс, який досі потребує врегулювання. Для його виправлення лише наприкінці 2025 року подано відповідний законопроект (реєстраційний номер 14196) [18]. Із земельною сферою окремі проблемні норми у новій ст. 17-2 Земельного кодексу України також досі потребують вирішення.

Отже, можна сформулювати окремі пропозиції щодо подальшого впровадження ЗАП.

По-перше, треба і надалі захищати ЗАП від нових винятків. Це не лише шкодить ефективності реалізації ЗАП, а й негативно впливає на процес європейської інтеграції України, адже є показником відповідальності нашої держави в питанні дотримання зобов'язань перед ЄС. Потрібно прискорити гармонізацію із ЗАП податкового, митного, земельного, цифрового законодавства. Крім того, потрібно ухвалити новий закон «Про звернення», що чітко розмежовує предмети обох законів, а також раціоналізує інститут звернень громадян. Також необхідно ухвалити нову редакцію Кодексу України про адміністративні правопорушення (проступки). Окремим завданням є потреба увідповіднення до вимог ЗАП інформаційних систем, які використовуються адміністративними органами для надання адміністративних послуг та вирішення інших адміністративних справ, зокрема, інспекційного типу.

По-друге, потрібно й надалі особливу увагу приділяти навчальній та інформаційній складовій. Це стосується не лише потреби охоплення навчанням публічних службовців і суддів, значна кількість з яких ще не пройшла й базового навчання. Також потрібно формувати оновлені програми додаткового поглибленого рівня, враховуючи вже наявну адміністративну та судову практику, а також відповідні потреби публічних службовців і суддів, що від першого етапу ознайомлення із ЗАП виходять на глибший рівень його реалізації. При цьому увагу треба приділяти і позитивному досвіду, і проблемним ситуаціям, які варто враховувати для коригування правозастосування. Особливо варто сприяти впровадженню механізмів ЗАП, які натеper менше застосовні у практиці, як-от; залучення заінтересованих осіб до провадження; проведення слухання у справі; примусове виконання адміністративних актів тощо.

Окремих зусиль потребують інформаційні заходи для громадян і суб'єктів господарювання, тобто для приватних осіб. Адже ця компонента об'єктивно була залишена на пізніші етапи впровадження ЗАП, оскільки першочергово необхідно було забезпечити належну готовність до реалізації Закону публічної адміністрації, тобто публічних службовців, а також суддівського корпусу.

Отже, потенціал ЗАП поступово розкривається. І надалі потрібні зусилля системного характеру: від гармонізації законодавства і навчально-інформаційної діяльності до наукового моніторингу реалізації ЗАП та своєчасного усунення виявлених проблем. Також потрібні окремі зміни і до самого ЗАП. Більшість з них не є критичними, проте підвищать ефективність застосування Закону. Йдеться передусім про усунення окремих прогалин і недоліків у розділі про примусове виконання адміністративних актів, а також окремі «технічні» уточнення в тексті Закону.

Окремо треба відзначити нову проблему виявлену завдяки судовій практиці – це питання юрисдикційних конфліктів і загалом та проблема, що частина публічно-правових спорів законодавцем віднесена не до адміністративної юстиції, а до інших юрисдикцій (передусім господарської). Це стосується питань приватизації, конкурентного законодавства, а при відповідному тлумаченні та правозастосуванні – низки адміністративних послуг (державної реєстрації нерухомості та бізнесу, земельних ділянок). Адже в Господарському процесуальному кодексі України об'єктивно є низка норм, що закладають умови для таких конфліктів з адміністративними судами (див. пункти 2, 6, 7, 13 частини 1 ст. 20). Ці проблеми також варто усунути, очевидно, найкраще шляхом виключення чи коригування відповідних норм з ГПК, що також позитивно вплине й на практику застосування ЗАП у відповідних адміністративних органах, сприятиме формуванню єдиної судової практики у цій частині.

Висновки. Підготовчий час на впровадження ЗАП, а також перші два роки застосування ЗАП дають підстави зробити низку висновків наукового та практичного характеру. Загалом Закон реалізується, працює. Хоча очевидно, що ще далеко не повною мірою, і є ще дуже значний потенціал для підвищення рівня його застосування. Особливої уваги потребують такі нові принципи ЗАП як офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, відкритість, обґрунтованість; а також нові механізми, як-от, залучення заінтересованих осіб, примусове виконання адміністративних актів, відкликання і визнання недійсними адміністративних актів.

Держава виконала системний набір заходів для впровадження ЗАП. Це стосується підготовки та внесення змін у чинні нормативно-правові акти, комплексна навчальна складова, інформаційні заходи тощо. Водночас доволі «типовими» є й проблеми у впровадженні нового Закону. Це спроби окремих органів і секторів «вийти» зі сфери дії ЗАП. Відповідно важливим та актуальним завданням є потреба захисту нових законів, особливо такого загального характеру, від нових винятків. Актуальними завданнями наступних етапів є продовження системного навчання, формування додаткових поглиблених програм, які враховують нову адміністративну та судову практику. При цьому увагу треба приділяти як позитивному досвіду, його популяризації, так і справам проблемного характеру.

Подальші заходи для впровадження ЗАП є значною мірою похідними від перших років ухвалення та реалізації. Це передусім гармонізація кількох секторів – податкового, митного, земельного, цифрового. Також це ухвалення нового законодавства про звернення (громадян) і кодексу про адміністративні проступки. Окремо моніторинг застосування ЗАП та аналіз судової практики виявив нову проблему – це питання конфлікту юрисдикцій, і відповідну потребу внесення змін до Господарського процесуального кодексу України задля віднесення публічно-правових спорів

до компетенції адміністративних судів. Саме ця юрисдикція може забезпечити належний судовий контроль за дотриманням ЗАП, а також вироблення єдиної судової практики. Також доцільні окремі зміни і до самого ЗАП. Більшість із них не є критичними, проте теж підвищать ефективність застосування Закону. Постійний науковий моніторинг застосування ЗАП має знану наукову та практичну цінність. Тож потрібно продовжувати відповідну моніторингову діяльність, вчасне формування науково обґрунтованих рішень для ефективного застосування ЗАП.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 137.
2. Актуальна тема номера: «Теоретико-прикладні засади застосування Закону України «Про адміністративну процедуру»: до першої річниці дії Закону». *Право України*. 2024. № 11. С. 9–90.
3. *Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах: матеріали Всеукр. круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 берез. 2025 р.)* / за заг. ред. Д. В. Лученка, Т. В. Курман. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. 258 с.
4. Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту: *Вороновські читання: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2024 р.)* / редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків: Асоціація фінансового права України, 2024. 226 с.
5. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf (дата звернення: 26.02.2026).
6. Звіт про результати опитування щодо готовності ОМС, органів влади на регіональному і місцевому рівнях до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 року). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/48/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_regional_and_local_levels_in_2024.pdf (дата звернення: 26.02.2026).
7. Звіт про результати опитування щодо готовності ЦОВВ до застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) (опитування проведене у грудні 2024 – січні 2025 року). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/49/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_central_level_of_public_administration_in_2024.pdf (дата звернення: 26.02.2026).
8. Обізнаність суддів і працівників адмінсудів щодо Закону України «Про адміністративну процедуру»: результати опитування 2024 / Проект ЄС «Право-Justice». 24 с. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/682/46f/9f8/68246f9f8edee793205983.pdf> (дата звернення: 26.02.2026).
9. Презентація «Готовність до застосування ЗАП в ЦОВВ, на регіональному і місцевому рівнях. Результати опитування, проведеного у жовтні 2025 року». EU4PAR2. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/56/Presentation_of_the_LAP_Survey_2025_Results.pdf (дата звернення: 26.02.2026).
10. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 25 вересня 2025 р. справа № 600/765/25-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130662527> (дата звернення: 26.02.2026).
11. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 21 лютого 2025 р. справа № 200/83/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125334862> (дата звернення: 26.02.2026).
12. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2025 р. справа № 200/2514/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130928128> (дата звернення: 26.02.2026).
13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 562 с.
14. Ukraine Report 2025. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en (дата звернення: 26.02.2026).
15. Тимошук В. П. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 14–29. DOI: 10.33498/loshu-2024-11-014
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text> (дата звернення: 26.02.2026).
17. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства: Закон України від 18.06.2024 № 3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text> (дата звернення: 26.02.2026).

18. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: проект Закону від 07.11.2025, реєстр. № 14196. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/58688> (дата звернення: 26.02.2026).

References

1. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. *Holos Ukrainy*. 15.06.2022. № 137 (in Ukr.).
2. Aktualna tema nomera: «Teoretyko-prykladni zasady zastosuvannya Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru”: do pershoi richnytsi dii Zakonu». *Pravo Ukrainy*. 2024. № 11. S. 9–90 (in Ukr.).
3. *Aktualni pytannia yurydyktsii u zemelnykh sporakh: materialy Vseukr. Kruhloho stolu, prysviachenoho pamiati doktora yurydychnykh nauk, profesora, akademika NAprN Ukrainy Yurii Prokopovycha Bytiaka (m. Kharkiv, 28 berez. 2025 r.) / za zah. red. D. V. Luchenka, T. V. Kurman*. Kharkiv: Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho, 2025. 258 s. (in Ukr.).
4. Administratyvni ta podatkovyi protsedury: chy ye pidstavy konfliktu: *Voronovski chytannia: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Chernivtsi, 4–5 zhovt. 2024 r.) / redkol.: M. Kucheriavenko, P. Duravkin*. Kharkiv: Asotsiatsiia finansovoho prava Ukrainy, 2024. 226 s. (in Ukr.).
5. Zvit shchodo vykonannya Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru” https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
6. Zvit pro rezultaty opytuvannya shchodo hotovnosti OMS, orhaniv vlady na rehionalnomu i mistsevomu rivniakh do zastosuvannya Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru” (ZAP) (opytuvannya provedene u hrudni 2024 – sichni 2025 roku). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/48/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_regional_and_local_levels_in_2024.pdf (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
7. Zvit pro rezultaty opytuvannya shchodo hotovnosti TsOVV do zastosuvannya Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru” (ZAP) (opytuvannya provedene u hrudni 2024 – sichni 2025 roku). URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/49/Report_on_the_Survey_Results_on_the_readiness_to_apply_LAP_at_the_central_level_of_public_administration_in_2024.pdf (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
8. Obiznanist suddiv i pratsivnykiv adminsudiv shchodo Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru”: rezultaty opytuvannya 2024 / Proiekt YeS «Pravo-Justice». 24 s. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/682/46f/9f8/68246f9f8edee793205983.pdf> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
9. Prezentatsiia “Hotovnist do zastosuvannya ZAP v TsOVV, na rehionalnomu i mistsevomu rivniakh. Rezultaty opytuvannya, provedenoho u zhovtni 2025 roku”. EU4PAR2. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/56/Presentation_of_the_LAP_Survey_2025_Results.pdf (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
10. Rishennia Chernivetskoho okruzhnogo administratyvnogo sudu vid 25 veresnia 2025 r. sprava № 600/765/25-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130662527> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
11. Rishennia Donetskoho okruzhnogo administratyvnogo sudu vid 21 liutoho 2025 r. sprava № 200/83/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125334862> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
12. Rishennia Donetskoho okruzhnogo administratyvnogo sudu vid 10 zhovtnia 2025 r. sprava № 200/2514/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130928128> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
13. Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru” / avt. kolektyv: O. F. Andriiko, V. M. Bevenko ta in.; za zah. red. V. P. Tymoshchuka. Kyiv, 2023. 562 s.
14. Ukraine Report 2025. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
15. Tymoshchuk V. P. Dyskusiini pytannia predmeta i sfery dii Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru”. *Pravo Ukrainy*. 2024. № 11. S. 14–29. DOI: 10.33498/louu-2024-11-014 (in Ukr.).
16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru”: Zakon Ukrainy vid 10.10.2024 r. № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
17. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo osoblyvosti podatkovoho administruvannya pid chas voiennoho stanu dlia platnykiv podatkov z vysokym rivnem dobrovolnoho dotrymannya podatkovoho zakonodavstva: Zakon Ukrainy vid 18.06.2024 r. № 3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).
18. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy “Pro administratyvnu protseduru”: proekt Zakonu vid 07.11.2025 r., reiestr. № 14196. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/58688> (data zvernennia: 26.02.2026) (in Ukr.).

Тимошук В. П. Два роки дії Закону України «Про адміністративну процедуру»: перший досвід реалізації

Стаття присвячена дослідженню досвіду впровадження та практичної реалізації принципово нового для вітчизняного адміністративного права Закону – «Про адміністративну процедуру» (ЗАП). Потреба в такому дослідженні зумовлена новизною правового регулювання та необхідністю узагальнення першої практики реалізації цього Закону, поточним станом впровадження, формуванням бачення щодо наступних кроків. Це важлива з теоретичної та практичної точок зору робота, адже науковий моніторинг, формування підсумків та уроків, визначення тенденцій і викликів є необхідним елементом ефективної правової політики.

У статті виділяються перші підсумки за два роки застосування ЗАП, виходячи зі Звіту Міністерства юстиції для парламенту, опитувань публічних службовців виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також опитування представників судової влади й окремої судової практики. Зроблені висновки як про загалом позитивну динаміку, так і про ще дуже значний потенціал ЗАП, який має розкриватися протягом наступних років. Ці окремі «маркерні» принципи та механізми ЗАП, які дають змогу моніторити та оцінювати його реалізацію. Видно позитивну динаміку, особливо за останній рік, зокрема, на рівні застосування окремих механізмів ЗАП, обізнаності та розуміння ЗАП. Але окремі визначальні принципи ЗАП (передусім гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, офіційність) ілюструють, що треба докладати ще значних зусиль для впровадження ЗАП. У статті підсумовані окремі кроки держави, реалізовані для впровадження ЗАП, і визначені ключові наступні кроки і завдання, включаючи гармонізацію законодавства, навчальну компоненту, удосконалення інформаційних систем, усунення юрисдикційних конфліктів.

Ключові слова: адміністративна процедура, ЗАП, адміністративна практика, європейська інтеграція, моніторинг, механізми ЗАП, судова практика, принципи адміністративної процедури.

Tymoshchuk V. P. Two years of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”: first experience of implementation

The article is devoted to the study of the experience of implementing and practical implementation of the Law “On Administrative Procedure” (LAP), which is fundamentally new for domestic administrative law. The need for such a study is due both to the novelty of the legal regulation itself and to the need to generalize the first practice of implementing this Law, summarizing the measures that have been taken by the state, the current state of implementation, and the formation of a vision for the next steps. This is an important work from a theoretical and practical point of view, because scientific monitoring, the formation of results and lessons, the identification of trends and challenges are a necessary element of effective legal policy.

The article highlights the first results for two years of the application of the LAP, based on the Report of the Ministry of Justice to the Parliament, relevant surveys of public servants of the executive branch and local self-government, as well as surveys of representatives of the judiciary and individual judicial practice. Conclusions are drawn both about the generally positive dynamics and about the still very significant potential of the LAP, which should be revealed in the coming years. The article identifies certain “marker” principles and mechanisms of the Law “On Administrative Procedure”, which allow monitoring and evaluating its implementation. On the one hand, positive dynamics are visible, especially over the past year, including at the level of application of certain mechanisms of the LAP, awareness and understanding of the LAP. On the other hand, certain defining principles of the LAP (primarily, guaranteeing the right of a person to participate in administrative proceedings, official status, etc.) continue to illustrate that significant efforts are still needed to implement the LAP. The article also summarizes certain steps taken by the state to implement the LAP, and identifies key next steps and tasks, including harmonization of legislation, a training component, improvement of information systems, and elimination of jurisdictional conflicts.

Keywords: administrative procedure, LAP, administrative practice, European integration, monitoring, LAP mechanisms, judicial practice, principles of administrative procedure.

DOI: 10.33663/2524-017X-2026-17-472-480

Дата першого надходження рукопису до видання: 26.02.2026

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 09.04.2026

Дата публікації: 30.04.2026