



Школик А. М.,
к. ю. н., доцент, доцент кафедри
адміністративного та
фінансового права
Львівського національного
університету імені Івана Франка
(м. Львів, Україна)

УДК 342.925(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЕ ПРАВО: ІДЕЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ

У статті окреслено базові ідеї щодо формування в Україні адміністративно-процедурного права. Висвітлено стан та недоліки чинних нормативно-правових актів, що містять елементи адміністративно-процедурних норм. Доопрацювання та ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру розглядається як необхідний крок до покращення правового регулювання діяльності публічної адміністрації в Україні.

Ключові слова: адміністративна процедура, публічна адміністрація, добре адміністрування, правове регулювання.

Andriy Shkolyk. Administrative Procedural Law: Idea and Realization. – Article.

Basic ideas for formation of administrative procedural law in Ukraine are outlined in the article. The state and deficiencies of the current normative acts which consist of administrative procedural norms are highlighted. The refinement and adoption of the general law (code) on administrative procedure are considered as necessary steps for improvement of legal regulation of Ukrainian public administration.

Keywords: administrative procedure, public administration, good administration, legal regulation.

Школык А. М. Административно-процедурное право: идея и реализация. – Статья.

В статье описаны базовые идеи о формировании в Украине административно-процедурного права. Освещено состояние и недостатки действующих нормативно-правовых актов, содержащих элементы административно-процедурных норм. Доработка и принятие общего закона (кодекса) об административной про-

цедуре рассматривается в качества необходимого шага к улучшению правового регулирования деятельности публичной администрации в Украине.

Ключевые слова: административная процедура, публичная администрация, надлежащее администрирование, правовое регулирование.

Назва цієї статті зумовлена існуючим станом розвитку адміністративно-процедурного права в Україні, яке до цього часу залишається на етапі становлення, а також предметом наукової дискусії, що нерідко переходить у полеміку серед вітчизняних адміністративістів. Адміністративно-процедурне право у кращому випадку вважають підгалуззю адміністративного права, переважно ж його інститутом або ж взагалі «забувають» у навчальних програмах українських університетів.

Серед навчальної літератури у задекларованому напрямі віділимо два видання провідних українських шкіл: навчально-методичний посібник «Адміністративно-процедурне право», підготовлений в Одеській національній юридичній академії [1] та конспект лекцій «Адміністративна процедура», написаний викладачами Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого [2]. Незважаючи на відмінні підходи авторів до сфери правового регулювання адміністративно-процедурного права, обидва видання варто вважати кроком вперед, особливо зважаючи на існуючий стан адміністративно-процедурного законодавства в Україні, який спробуємо окреслити у цій статті.

Загалом ідея адміністративно-процедурного права є достатньо простою: регламентувати *порядок прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією*, до якої відносимо не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але й інші суб'єкти права, яких держава уповноважила виконати ті чи інші функції публічно-владного характеру. Ця базова ідея (а у нашому викладі – її перший елемент) не є новою для юристів та впливає з відомого та загальновибраного принципу законності, який полягає зокрема в тому, що органи публічної влади повинні діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19 Конституції України). Третя складова процитованого формулювання, у спосіб безпосередньо стосується дотримання публічною адміністрацією відповідної процедури, а також встановлених вимог до форми та змісту прийнятого рішення. Аналогічні питання при регламентації діяльності судової влади достатньо детальні виписані у судо-

вих процесуальних кодексів (ЦПК, ГПК, КАС, КПК України), однак цього не можна сказати про правове регулювання виконавчої влади. Навіть при побіжному огляді чинних законодавчих актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»), впадає у вічі їх практично повна спрямованість на врегулювання системи цих органів, їх структури та повноважень. А от регламентація порядку прийняття цими органами рішень та вчинення інших дій відбувається здебільшого традиційно для нашого права – на підзаконному рівні.

І тут виникає проблема не лише *формальної* суперечності описаного стану правового регулювання з нормою Конституції України, адже відповідно до пункту 12 статті 92 Основного Закону організація і діяльність органів виконавчої влади повинна визначатись виключно законами України. Негативнішою, на наш погляд, є проблема *змістовної* недосконалої чинних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, у яких порядок прийняття рішень та вчинення інших дій у різних сферах функціонування публічної адміністрації та навіть у різних адміністративно-територіальних одиницях відрізняється, що вважаємо доцільним лише у певних випадках.

Основне зауваження до існуючої сукупності нормативно-правових актів, які тою чи іншою мірою регламентують адміністративну процедуру в Україні, полягає у нерівномірному врахуванні сучасних загальноєвропейських принципів доброго адміністрування, а також відпрацьованих у законодавстві та правозастосовній практиці багатьох держав правил ухвалення, оскарження та виконання рішень публічної адміністрації. Навряд чи такий стан можна вважати виправданим, адже навіть у правовому регулюванні діяльності судової влади структура та зміст згаданих вище судових процесуальних кодексів є переважно подібними, а винятки чи особливості – не надто численними. Тобто, для правового регулювання діяльності виконавчої влади також мають сенс однакові підходи як для різних сфер, так і для різних органів.

Інакше кажучи, другим складовим елементом ідеї адміністративно-процедурного права є закріплення спільних стандартів порядку для усіх органів публічної адміністрації, незалежно від сфери, змісту чи території діяльності. Цей елемент задекларованої ідеї у глобальному контексті також не є новим. При тому нагадаємо, що перший загаль-

ний для публічної адміністрації національний закон про адміністративну процедуру було ухвалено в Австрійській Республіці майже сто років тому, у 1925 році. Після цього парламенти багатьох держав ухвалювали загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру (у багатьох країнах діє вже їх друга або ж навіть третя редакція) і станом на сьогодні лише поодинокі держави-члени Європейського Союзу та колишнього Радянського Союзу не мають аналогічного законодавства. Більше того, спільні стандарти діяльності публічної адміністрації було викладено у документах м'якого права загальноєвропейських інституцій: Ради Європи та Європейського Союзу, а відповідна ідея сьогодні фактично стала не лише трендом, але й орієнтиром для парламентів усіх країн. На жаль, Україна до цього часу не ухвалила ключового законодавчого акта у цій сфері, незважаючи на кілька спроб, що не стали успішними у Верховній Раді кількох скликань.

Однією з визначальних цілей згаданого уже двічі судового процесуального законодавства є захист прав приватних осіб, який реалізується через юридичне закріплення численних процесуальних прав, які називаємо змагальними та диспозитивними. Аналогічно і у правовідносинах приватних осіб з публічною адміністрацією (передусім – у потенційно чи фактично конфліктних), істотним напрямом правового регулювання є закріплення процедурних прав таких осіб. Тому третім надзвичайно важливим складовим елементом ідеї адміністративно-процедурного права назвемо регламентацію процедурних прав громадян та інших суб'єктів, без якої навряд чи можна забезпечити належну реалізацію, а також наступний захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Щоб досягнути бажаного результату, який можна сформулювати як покращення функціонування публічної адміністрації та рівня задоволеності її діяльністю з боку приватних осіб, необхідно комплексно реалізувати задекларовані складові елементи ідеї адміністративно-процедурного права і, зокрема:

- 1) у чинному законодавстві – через ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, а також приведення у відповідність до сучасних стандартів адміністративно-процедурного права спеціальних нормативно-правових актів України, що залишаться чинними;

- 2) у навчальних програмах підготовки юристів за напрямком «право», а також публічних службовців за напрямком «публічне управління та адміністрування»;

3) у програмах підвищення кваліфікації публічних службовців, передусім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, але також і суддів адміністративної юрисдикції;

4) у практиці діяльності органів публічної адміністрації, включаючи органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень.

Усі названі напрями є однаково важливими для повноцінної реалізації ідеї адміністративно-процедурного права. Однак зосередимо свою увагу на першому із названих, який присвячено удосконаленню чи, точніше, становленню в Україні адміністративно-процедурного законодавства, адже без цього наступні напрями залишаться фактично порожніми побажаннями. Тому передусім варто дещо детальніше висвітлити існуючий стан нормативно-правових актів, що певною мірою регламентують адміністративну процедуру. Незважаючи на попереднє твердження про переважність підзаконного правового регулювання порядку прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією, чималу кількість адміністративно-процедурних норм знаходимо і в багатьох чинних законодавчих актах. За критерієм обсягу сфери правового регулювання умовно розподілимо такі акти на три групи: загальні, рамкові та спеціальні.

До загальних законодавчих актів із вмістом адміністративно-процедурних норм, що застосовуються до усіх органів публічної адміністрації віднесемо, у першу чергу, чинний Закон України «Про звернення громадян». Яскраво виражений адміністративно-процедурний характер носять у ньому, зокрема, статті 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян).

Іншим загальним законодавчим актом, що фактично містить адміністративно-процедурні норми є Кодекс адміністративного судочинства України. У пункті 3 статті 2 цього судового процесуального кодексу під назвою вимог, які повинні перевіряти адміністративні суди при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень фактично закріплено основні принципи адміністративної процедури. Очевидною проблемою застосування цієї норми публічними службовцями є те, що вона міститься у законодавчому акті, призначеному регламентувати передусім діяльність судів, а не публічної

адміністрації. Гіпотетично також і публічні службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні знати її та відповідно керуватись у своїй практичній діяльності. Особливо під загрозою майбутнього контролю з боку адміністративних судів за дотриманням принципів, закріплених у названому процесуальному кодексі. Однак правозастосовна практика у цьому контексті істотно відрізняється – публічні службовці традиційно орієнтуються на принцип законності, що без сумніву є важливим та необхідним, але переважно не надто ознайомлені з іншими названими у Кодексі адміністративного судочинства вимогами або ж принципами.

До другої групи законодавчих актів із вмістом адміністративно-процедурних норм віднесемо умовно рамкові законодавчі акти, що регламентують достатньо широкий напрям діяльності публічної адміністрації. У цьому контексті пригадаємо, що Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплено поділ підпорядкованих міністерствам центральних органів на державні служби (більшість функцій – надання адміністративних послуг), державні інспекції (відповідно – контрольна-наглядова діяльність) та державні агентства (відповідно – управління державною власністю). Відповідно до цього поділу, адміністративна процедура при виконанні однієї з визначальних функцій публічної адміністрації – наданні адміністративних послуг – регламентується, зокрема, статтями 9 (порядок надання) та 10 (строки надання) рамкового Закону України «Про адміністративні послуги». Ряд адміністративно-процедурних норм щодо порядку проведення планових та позапланових перевірок органами публічної адміністрації знаходимо в Законі України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності» та деяких інших законодавчих актах.

Третя група – спеціальні законодавчі акти в Україні, які у певних випадках названо навіть кодексами. Це зумовлено, зокрема, наявністю у них не лише адміністративно-процедурних, але і матеріальних норм, а також важливістю окремої сфери діяльності публічної адміністрації. Наприклад, Податковий і Митний кодекси України регламентують у т. ч. процедуру діяльності формально одного органу виконавчої влади, Державної фіскальної служби України, в системі якого щоправда функціонують дві підсистеми відповідних суб'єктів. До речі, саме діяльність фіскальних органів у законодавстві багатьох зарубіжних держав є основним винятком, на який не поширюється

загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, хоча при тому спеціальне процедурне законодавство відповідає стандартам загального.

Огляд правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми в Україні логічно продовжити попередньою тезою про величезну кількість підзаконного нормативно-правового регулювання у цьому напрямі. Такий стан зумовлено як згаданою уже відсутністю загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру та недостатнім регулюванням у рамкових та спеціальних законодавчих актах, так і певною традицією регламентувати порядок прийняття рішень на підзаконному рівні, що має витоки у нашому випадку в радянському праві. Дещо конкретизуючи, знаходимо адміністративно-процедурні норми у таких видах підзаконних нормативно-правових актів:

- 1) постановах Кабінету Міністрів України;
- 2) наказах міністерств;
- 3) розпорядженнях голів місцевих державних адміністрацій;
- 4) рішеннях місцевих рад та їх виконавчих комітетів.

Починаючи уже з другого названого рівня актів виникає питання доцільності окремої правової регламентації подібних функцій у кожному органі, а тут – міністерстві. Ще сумнівнішим з погляду обґрунтування видається ухвалення певною мірою відмінних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, наприклад, у сусідніх районах однієї області. Зокрема це стосується насичених адміністративно-процедурними нормами регламентів місцевих рад, що приймаються окремо в кожній адміністративно-територіальній одиниці. В свою чергу, доцільність ухвалення головами місцевих державних адміністрацій нормативно-правових актів, включаючи акти із вмістом адміністративно-процедурних норм, взагалі викликає застереження. Адже якщо уряд та міністри усе-таки визнані суб'єктами політичної діяльності із кореспондуючим делегованим повноваженням видавати нормативно-правові акти, то голови місцевих державних адміністрацій є передусім представниками держави у відповідних областях чи районах з функціями класичного публічного адміністрування, і зокрема, контролю-наглядового характеру.

Описаний стан нормативно-правових актів, що більшою або меншою мірою регламентують адміністративну процедуру в Україні, засвідчує відсутність системного підходу до правового регулювання

порядку прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією. Необґрунтовані відмінності нормативно-правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми для різних сфер та органів публічного адміністрування, а також для окремих адміністративно-територіальних одиниць об'єктивно призводять до прогалин у правовому регулюванні. В кінцевому підсумку недостатній рівень правових приписів та, відповідно, незрозумілість багатьох адміністративних процедур для громадян та суб'єктів господарювання зумовлює зниження рівня довіри громадськості до публічної влади.

Тому істотна модернізація адміністративно-процедурного законодавства, включаючи ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру є просто необхідною для належного функціонування правової системи та державно-правових інститутів в Україні. Виходячи з вищенаведеного, мова йде зокрема про:

- запровадження закріпленої нормами закону порядку і послідовності в діяльності публічної адміністрації, включаючи місцеве самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень;

- закріплення мінімальних стандартів адміністративної процедури для усіх органів та сфер діяльності публічної адміністрації, які може бути за необхідності модифіковано в окремих обґрунтованих випадках;

- детальну правову регламентацію та розширення процедурних прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Така модернізація адміністративно-процедурного законодавства, на наше переконання, є вигідною не лише громадянам та суб'єктам господарювання, які будуть краще знати загальні «правила гри», але й публічним службовцям, які зможуть обґрунтовувати свої рішення та вчинення інших дій необхідністю дотримання процедурних принципів та правил. Тим більше, що документи м'якого права загальноєвропейських інституцій передбачають уже достатньо усталені стандарти адміністративної процедури.

Документи загальноєвропейських інституцій в аналізованій галузі розподілимо на дві групи, у залежності від суб'єкта правотворчості. До першої віднесемо рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, які мають пряме відношення до України у зв'язку з нашим членством у Раді Європи [3]. До другої – акти уповноважених органів Європейського Союзу, до яких Україна зобов'язалась адаптувати національне законодавство [4].

Найповніше серед документів першої групи сучасні стандарти адміністративної процедури визначає Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування (*on good administration*) [5] (далі – Рекомендація). У цьому документі м'якого права розмежовано загальні принципи, якими повинна керуватись публічна адміністрація і які названо принципами доброго адміністрування та правила, що регламентують прийняття рішень публічної адміністрації, їх оскарження та відшкодування заподіяної шкоди. Принципи доброго адміністрування за великим рахунком є відомими в українському праві, адже більшість з них закріплена у згаданому вище пункті 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства. Поза тим Рекомендація передбачає принцип правової визначеності для публічної адміністрації, який також знайомий українським юристам, але переважно з рішень Європейського Суду з прав людини, Конституційного суду України чи навіть судів загальної юрисдикції.

А от друга частина названої Рекомендації є цікавішою не лише для українського законодавства в контексті *de lege ferenda*, але й для правозастосувальної практики. Зміст цієї частини названого документа відображає типову структуру загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру і зокрема передбачає правила:

- ініціювання рішення публічної адміністрації двома способами – за заявою (проханням) приватної особи та *ex officio*, в силу виконання публічною адміністрацією встановлених законом обов'язків;

- право приватних осіб бути почутим (вислуханим) перед прийняттям публічною адміністрацією рішення;

- право приватних осіб бути залученими до процедури прийняття рішення (через подання клопотань, проведення слухань та участь представників);

- виправданість оплати за прийняття рішення;

- простий і зрозумілий зміст рішення;

- обов'язок адміністрації обґрунтувати рішення;

- доведення до відома приватних осіб рішення, включаючи зазначення способів оскарження (адміністративного та судового);

- загальні положення щодо добровільного та примусового виконання рішень публічної адміністрації;

- відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними рішеннями публічної адміністрації.

Програмно-політичні та юридичні документи органів Європейського Союзу також можуть стати інспірацією для творення українського адміністративно-процедурного законодавства і серед найважливіших наведемо:

– Білу книгу Європейського врядування, схвалену Європейською Комісією 25 липня 2001 року [6];

– Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, розроблений Омбудсманом Європейського Союзу і схвалений Європейським Парламентом 6 вересня 2001 року [7];

– Резолюцію Європейського парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [8].

При тому, ідеї із названих та інших документів при розробці та удосконаленні загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру повинні врахувати окреслений у цій статті існуючий стан нормативно-правового регулювання в Україні. У цьому контексті достатньо складним завданням для суб'єктів правотворчості є закріплення чіткого співвідношення між положеннями загального та рамкових і спеціальних законів, що містять адміністративно-процедурні норми, у зв'язку з потенційною загрозою виникнення колізій у правозастосовній практиці. В свою чергу, перелік сфер діяльності публічної адміністрації, у яких існуватиме спеціальне правове регулювання адміністративної процедури, не повинен бути надмірним. Адже тоді втрачається сенс загального законодавчого акта і подібна ситуація уже спостерігалась в українському законодавстві, зокрема ще кілька років тому в Законі України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності» кількість сфер винятків з його дії перевищувала кількість сфер застосування. Щоправда, у 2016 році цю ситуацію було чималою мірою виправлено, а перелік винятків – зменшено [9].

Іншим застереженням, яке висловлювали окремі експерти при обговоренні проекту майбутнього закону про адміністративну процедуру, було чимале використання у ньому юридичних норм, аналогічних до відповідних приписів із судових процесуальних кодексів. На нашу думку, в цілому це не є проблемою, оскільки мова йде про надання або ж збільшення кількості процедурних прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією і таким чином забезпечення їх належної реалізації. З іншого боку, в законопроекті треба чітко розмежувати неконфліктні (безспірні) та конфліктні (спірні)

провадження – саме для спірних проваджень необхідним є увесь спектр адміністративно-процедурних норм, об'єктивно подібних до судово-процесуальних.

Завершуючи цей короткий огляд, у черговий раз висловимо своє переконання щодо доцільності реалізації окресленої у статті ідеї адміністративно-процедурного права в Україні. Першим кроком у цьому напрямі є, без сумніву, доопрацювання та ухвалення проекту загального закону про адміністративну процедуру. Його ухвалення повинно передбачати чимале *vacatio legis*, адже необхідним є як мінімум шість місяців, а оптимально – рік для опрацювання відповідних норм публічними службовцями практично усіх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Паралельно повинні бути доповнені навчальні програми за напрямками підготовки «право» та «публічне управління та адміністрування» вищих навчальних закладів нашої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посібник. – Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
2. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. – Харків: Право, 2017. 132 с.
3. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 38. Ст. 287.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
5. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>
6. Communication from the Commission of 25 July 2001 “European governance – a White Paper”. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109>
7. European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>
8. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf)
9. Стаття 2 Закону України від 3 листопада 2016 року «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 4. Ст. 36.

