

УДК 342.9

Дмитро Сущенко,
здобувач Запорізького національного університету

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Статтю присвячено розгляду правової категорії адміністративних процедур. Проаналізовано наукові підходи до змісту ключових категорій правового регулювання адміністративної процедури. Автором розглянуто особливості правового регулювання адміністративних процедур, що передбачено висвітленням результатів аналізування закріплення певних норм і приписів стосовно регламентації адміністративних процедур як правової категорії адміністративного права. Проведений аналіз останніх досліджень, публікацій та нормативно-правової бази України свідчить про те, що в юридичній науці питання адміністративних процедур загалом не знайшло свого цільового комплексного висвітлення. Фрагментарно посилання на окремі адміністративні процедури здійснено в окремих нормативно-правових актах, однак повноцінного акта, метою якого було б регулювання інституту адміністративних процедур, досі немає. У межах статті наведено перелік нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правова регламентація аналізованої категорії, досліджено певні положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, зокрема, наведено визначення терміна «адміністративна процедура», а також головні принципи щодо реалізації адміністративних процедур. Визначено, що істотною проблемою, яка затримує розвиток категорії адміністративних процедур, є відсутність нормативного акта, що впорядкував би всі питання стосовно адміністративних процедур. Тому запропоновано ухвалити окремий нормативний акт щодо адміністративних процедур, який дасть змогу інтегрувати адміністративне законодавство України із законодавством Європи.

Ключові слова: адміністративна процедура, правове регулювання адміністративних процедур, Адміністративно-процедурний кодекс України.

Постановка проблеми. Проблематика правового регулювання реалізації адміністративних процедур постає складним інститутом, для вивчення якого потрібний різнобічний підхід. Аналіз останніх досліджень, публікацій і нормативно-правової бази України свідчить про те, що в юридичній науці питання адміністративних процедур загалом не знайшло свого цільового комплексного висвітлення. Фрагментарно, ситуативно посилання на окремі адміністративні процедури наводилися в окремих нормативно-правових актах, однак повноцінного акта, метою якого було б регулювання інституту адміністративних процедур, досі немає. Істотною проблемою, що затримує розвиток категорії адміністративних процедур, є відсутність нормативного акта, яким упорядкувалися б усі питання адміністративно-процедурного типу.

Варто зауважити, що категорія адміністративних процедур залишається предметом наукового інтересу провідних вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів, таких як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бандурка, Н. Галіцина, Є. Демський, Т. Коломоець, О. Кузьменко, О. Лагода, Р. Мельник, О. Миколенко, Е. Талапіна, В. Тимошук, С. Стеценко, В. Шкарупа та інші.

Метою статті можна визнати дослідження особливостей правового регулювання адміністративних процедур, що передбачає висвітлення окремих результатів аналізу щодо закріплення певних норм і приписів стосовно регламентації адміністративних процедур як правової категорії адміністративного права.

Задля досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання: навести нормативно-правові акти, якими здійснюється правова регламентація досліджуваної категорії; охарактеризувати певні положення Адміністративно-процедурного кодексу України, зокрема, навести визначення поняття «адміністративна процедура», а також головні принципи щодо реалізації адміністративних процедур.

Виклад основного матеріалу. Правова база захищення свобод, прав і громадських інтересів під час реалізації адміністративних процедур засновується насамперед на нормах Конституції України. Так, розпочинаючи дослідження правового регулювання адміністративних процедур, варто зауважити, що головні норми, які регламентують процедуру адміністративного типу, закріплюються в Основному Законі України. Положеннями статті 19 Конституції України встановлюється,

що правовий порядок ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що законодавством не передбачено. Державні та місцево-самоврядні органи, їхні посадові особи повинні діяти тільки на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та іншими законами України [1]. Це положення окреслює принципові засади відносин органів держави з фізичними особами. Як відомо, роль Основного Закону України полягає в тому, що решта законодавчих актів повинні відповідати її нормам і приписам, інакше їх буде визнано неконституційними. Головним положенням адміністративної процедури в межах Конституції України можна вважати статтю 40, якою закріплено, що всі мають право направляти індивідуальні й колективні письмові звернення або особисто звертатися до державних, місцево-самоврядних органів та їхніх посадових чи службових осіб, які мають розглянути звернення, а після надати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлений законодавством [2, с. 14]. Норма статті 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних, місцево-самоврядних органів і їхніх посадових, службових осіб до суду.

Окрім Основного Закону України, до правової основи регламентації адміністративних процедур у нашій державі також можна віднести закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації», Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду. Окрім цього, нині існує низка рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо категорії адміністративної процедури, які, проте, не мають обов'язковості [3, с. 114].

Водночас існує ще низка підзаконних нормативних актів, що зумовлено відомчою

особливістю органів, якими їх було видано, зокрема:

- Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фінансовій інспекції України та її територіальних органах;

- Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому у системі МВС України;

- Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- Порядок роботи з документами в органах державної виконавчої служби;

- Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища;

- Інструкція про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України тощо.

Зауважимо, що деякі з наведених нормативно-правових актів навіть не були опубліковані в провідних юридичних виданнях. З іншого боку, у зазначених нормативно-правових актах можна побачити певні характерні риси стосовно реєстрації, розгляду, збереження та інших процедур щодо громадських звернень, які не завжди мають доцільний та обґрунтований характер.

На спеціальну увагу заслуговує акт із загальним процедурним характером – Закон України «Про звернення громадян» [4]. Проведений аналіз свідчить про те, що правом звертатися до державних і місцево-самоврядних органів за приписами статті 1 вищевказаного закону, окрім громадян України, володіють також особи, які не є громадянами нашої країни, проте законно перебувають на українській території. Із цієї нагоди в межах наукової літератури вчені зазначають, що право на звернення є невідчужуваним і не має бути пов'язане з перебуванням (законного або незаконного характеру) на території тієї чи іншої країни.

Інша проблема полягає в тому, що особа повинна відповідати за незаконне перебування на території нашої країни, однак позбавити таку особу вищезазначеного права недопустимо. На жаль, Закон України «Про звернення громадян» залишає поза увагою звернення юридичних осіб [5, с. 146].

За цим законом дія поширюється також на розгляд звернень не лише державними та місцево-самоврядними органами, їхніми посадовими особами, а й підприємствами,

організаціями різних форм власності, а також засобами масової інформації.

Положеннями статті 3 Закону України «Про звернення громадян» встановлено такі категорії громадських звернень:

а) пропозиції (зауваження), у змісті яких наводяться поради, рекомендації стосовно функціонування державних, місцево-самоврядних органів, їхніх посадових осіб, покращення відносин у суспільстві, умов громадського життя тощо;

б) заяви (клопотання), сутність яких полягає в проханні громадян щодо сприяння втіленню в життя закріплених Основним Законом України й чинним законодавством прав та інтересів, відновленню порушеного чинного законодавства або усуненню недоліків у діях підприємства, установи чи організації;

в) скарги, у змісті яких особою зазначаються вимоги щодо поновлення прав та захисту інтересів громадян, що були порушені діями чи бездіяльністю державних і місцево-самоврядних органів тощо.

Досить чітко українське законодавство визначає зобов'язання державного та місцево-самоврядного органу, підприємства, організації, установи, засобу масової інформації, громадського об'єднання, їхніх керівників і посадових осіб стосовно опрацювання та реакції на заяви й скарги, до яких, згідно з положеннями частини 1 статті 19 Закону України «Про звернення громадян», належать, зокрема, такі обов'язки:

– об'єктивна, всебічна та вчасна перевірка заяв і скарг;

– недопущення безпідставної передачі опрацювання заяви чи скарги іншим органам;

– у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою – роз'яснення порядку оскарження прийнятого за нею рішення;

– складення вмотивованої постанови в разі прийняття рішення щодо обмежень доступу громадянина до визначеної інформації під час розгляду заяви чи скарги;

– запрошування громадянина за його бажанням на засідання певного органу, яким буде досліджуватися та розглядатися заява чи скарга;

– відміна або зміна оскаржуваних рішень у ситуаціях, що передбачені положеннями законодавства, у разі, якщо вони не відповідають нормам досліджуваного закону чи інших нормативних актів; невідкладне вжиття заходів із припинення дій неправомірного характеру, виявлення, усунення причин та умов, що сприяли порушенню;

– забезпечення поновлення порушених прав, реальне здійснення прийнятих через заяву чи скаргу рішень;

– письмове повідомлення громадянина щодо результатів опрацювання заяви чи скарги та суті затвердженого рішення;

– доведення впродовж місяця прийнятого рішення до відома місцево-самоврядного органу, трудового колективу або громадського об'єднання за місцем проживання особи (на прохання громадянина);

– вжиття заходів стосовно відшкодування в порядку, що встановлений положеннями закону, матеріальних збитків, якщо їх було завдано особі через ущемлення її прав та інтересів, що гарантуються законодавчо, вирішення питання стосовно відповідальності осіб, через вину яких було допущено порушення;

– особиста організація й перевірка стану опрацювання заяв і скарг, вжиття заходів стосовно усунення причин, якими вони зумовлені, систематичний аналіз та інформування населення щодо перебігу цієї діяльності [4].

Головною характерною рисою законодавчого розвитку, зокрема й адміністративного, у країнах демократичного типу є спрямованість розвитку на гарантування прав та інтересів громадян законного типу в межах відносин держави та її органів. Однією з найбільш важливих гарантій цього є точна регламентація процедурної сторони правовідносин між особами та державою. За такої ситуації службовець адміністрації діє не самовільно, а точно слідуючи встановленому порядку. Вищенаведене гарантує рівність фізичних осіб перед положеннями закону, оскільки щодо всіх подібних справ використовується спільна процедура. Окрім зазначеного, варто зауважити, що існування процедури, яка встановлена законодавчо, є базою щодо реалізації контролю законності в діяльності владних органів, зокрема й судового [6, с. 5].

Щоб покращити існуючий нині стан правового регулювання питання щодо адміністративних процедур, Концепцією адміністративної реформи було передбачено прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, яким було б закріплено стандарти демократичного європейського типу в межах відносин громадян із виконавчими й місцево-самоврядними органами [7, с. 45].

На сьогодні існує тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – АПК України), згідно з положеннями якого адміністративною процедурою є порядок провадження адміністративної природи, що визначається законодавством, а безпосередньо адміністративне провадження є сукупністю послідовно здійснюваних органом адміністративного різновиду

процедурних дій і прийнятих рішень щодо розгляду й вирішення справи адміністративного типу, яка закінчується прийняттям акта адміністративної природи та його втіленням у життя [8]. З наведеного постає, що проектом АПК України визначається адміністративна процедура через категорію сукупності дій публічно-адміністративного органу, що має на меті прийняття певного акта та втілення в життя такого рішення.

Пропонуємо розглянути деякі положення та новели проекту АПК України. По-перше, у ньому надано визначення терміна «адміністративна процедура». По-друге, істотною юридичною новелою цього проекту є уніфікований виклад головних принципів реалізації адміністративних процедур. Так, поряд із загальними принципами процесу адміністративного типу (наприклад, законності, об'єктивності, гласності, рівності перед законом тощо) істотної ролі набуває закріплення проектом АПК України таких принципів:

- верховенства права;
- презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення;
- гарантування юридичного захисту;
- застосування повноважень із визначеною ціллю;
- неупередженості органу адміністративної природи та його добросовісності, розсудливості;
- пропорційності;
- ефективності;
- гарантування права особи на участь у провадженні адміністративного характеру.

На думку Л. Кисіль, перевагами проекту АПК України є такі положення:

1) розширене коло осіб, яким належить право подання звернень. Використане в проекті поняття «особи» зараховує до свого складу не тільки фізичних осіб, які досягли повноліття та не визнані судом недієздатними, та осіб до досягнення такого віку в справах щодо відносин публічно-правового характеру, у межах яких вони, згідно із законодавством, можуть бути суб'єктами, а й юридичних осіб, зокрема іноземних, які мають правоздатність і дієздатність відповідно до положень Цивільного кодексу України;

2) більш чітка та логічна структура понятійного апарату з огляду на такі міркування:

а) оскільки фізичні та юридичні особи заради вирішення фактичних обставин щодо їх життєдіяльності направляють звернення до виконавчих, місцево-самоврядних органів, їхніх службових і посадових осіб, то істотного значення в проекті АПК України набувають насамперед поняття «адміністративна справа» та «адміністративний орган»;

б) точно визначені підстави щодо порушення провадження з адміністративної справи (подання заяви або скарги, ініціатива суб'єкта з повноваженнями);

в) вибудована процедура просування послідовних дій («дія чи бездіяльність» – «адміністративні процедури» – «провадження в індивідуальній адміністративній справі»), що мають на меті досягнення визначеного правового результату – прийняття рішення процедурної природи, акта адміністративного характеру або рішення за скаргою;

3) закріплюється визначення терміна «адміністративна послуга» через категорію прийняття на базі законодавчого акта за зверненням фізичної чи юридичної особи акта адміністративної природи, що спрямований на здійснення й захист її прав та інтересів, які встановлюються законом, та/або на здійснення особою зобов'язань, які визначені законодавством (наприклад, одержання ліцензії, сертифікату, інших дозвільних документів, процес реєстрації тощо) [5, с. 149–150].

Висновки

У результаті проведеного дослідження можемо констатувати насамперед, що аналіз наукових джерел і чинного українського законодавства стосовно реалізації адміністративних процедур свідчить про те, що адміністративно-процедурне законодавство України, як правило, є підзаконним, нині має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу.

Покращити ситуацію в Україні можна за допомогою ухвалення окремого нормативно-правового акта щодо адміністративних процедур, що дасть можливість інтегрування адміністративного законодавства України із законодавством Європи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. Бойко, О. Зима, О. Соловйова; за заг. ред. І. Бойко. Х.: Право, 2017. 132 с.
3. Пагула В. Актуальні особливості адміністративних процедур у розрізі адміністративного законодавства України. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2018. № 3(1). С. 113–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_3\(1\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_3(1)_23).
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

5. Кисіль Л. Правове регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні та Республіці Білорусь: порівняльний аналіз. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 144–151.

6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.

7. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. К., 1998.

8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

Статья посвящена рассмотрению правовой категории административных процедур. Проанализированы научные подходы к ключевым категориям правового регулирования административной процедуры. Автором рассмотрены особенности правового регулирования административных процедур, что предусмотрено освещением результатов анализа закрепления определенных норм и предписаний относительно регламентации административных процедур как правовой категории административного права. Проведенный анализ последних исследований, публикаций и нормативно-правовой базы Украины показал, что в юридической науке вопрос административных процедур в целом не нашел своего целевого комплексного освещения. Фрагментарно ссылки на отдельные административные процедуры нашли отображение в отдельных нормативно-правовых актах, однако полноценного акта, целью которого было бы регулирование института административных процедур, до сих пор нет. В рамках статьи приведен перечень нормативно-правовых актов, с помощью которых осуществляется правовая регламентация анализируемой категории, исследованы некоторые положения проекта Административно-процедурного кодекса Украины, в частности, приведено определение термина «административная процедура», а также основные принципы по реализации административных процедур. Определено, что существенной проблемой, которая задерживает развитие категории административных процедур, является отсутствие нормативного акта, который упорядочил бы все вопросы относительно административных процедур. Поэтому предложено принять отдельный нормативный акт об административных процедурах, который позволит интегрировать административное законодательство Украины с законодательством Европы.

Ключевые слова: административная процедура, правовое регулирование административных процедур, Административно-процедурный кодекс Украины.

The article is devoted to the consideration of the legal category of administrative procedures. The scientific approaches to the key categories of the legal regulation of the administrative procedure are analyzed. The author considers the particular qualities of the legal regulation of administrative procedures, which is provided by the results of the analysis of the fixing of certain norms and regulations on the regulation of administrative procedures as a legal category of administrative law. The analysis of the latest studies, publications and the legal framework of Ukraine have shown that in the legal science the issue of administrative procedures in whole did not found its target complex interpretation. Fragmentary references to specific administrative procedures were reflected in separate legal acts, however, a full-fledged act, the purpose of which is to regulate the institute of administrative procedures, is still in development. There are a list of normative legal acts by which legal regulation of the analyzed category is carried out in the article, examined the norms of the Administrative Procedural Code of Ukraine, in particular, given the definition of the term “administrative procedures” and the basic principles for the implementation of administrative procedures. It was determined that a significant problem that delayed the development of the category of administrative procedures was the lack of a normative act that would streamline all questions regarding administrative procedures. Therefore, it is proposed to adopt a separate normative act on administrative procedures, which will enable to integrate the administrative legislation of Ukraine into the legislation of Europe.

Key words: administrative procedure, legal regulation of administrative procedures, Administrative-Procedural Code of Ukraine.