

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.28>**Ілля Юрійчук,**

аспірант кафедри публічного права

юридичного факультету

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

У статті досліджується поняття «адміністративна процедура», сучасний стан правового регулювання норм адміністративно-процедурного права, аналізуються питання необхідності й значимості правового регулювання адміністративних процедур в Україні на прикладі нещодавно схваленого Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру».

Одним із викликів сучасного суспільства є потреба в захисті прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, зокрема, й у сфері надання адміністративних послуг. Відсутність нормативного регулювання адміністративних процедур в Україні унеможлиблює вироблення ефективних механізмів надання якісних адміністративних послуг. Окреслена проблематика вимагає якісно нових підходів до їх теоретичного та практичного обґрунтування.

Установлено, що під адміністративною процедурою ми розуміємо нормативно закріпленій алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду й вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб і забезпечення верховенства права в українському соціумі.

Натепер загалом в Україні правове регулювання адміністративних процедур прямо чи опосередковано регулюється Конституцією України, законами й іншими численними нормативно-правовими актами. Саме з метою забезпечення правового регулювання адміністративних процедур Кабінет Міністрів України знову схвалив Проект Закону України «Про адміністративну процедуру», розроблений Міністерством юстиції, який має стати рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур управлінської діяльності державних органів і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із державою.

Загалом законодавчий розвиток інституту адміністративних процедур є надзвичайно перспективним напрямом для нашої країни, якщо ми бажаємо будувати демократичну й правову державу. При цьому заслуговує на підтримку обраний Україною шлях підготовки саме єдиного та загального законодавчого акта, який устанавлюватиме й регулюватиме адміністративну процедуру.

Ключові слова: адміністративна процедура, правове регулювання, адміністративне провадження, публічна адміністрація, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа – одне з найчастіше використовуваних термінів у сучасних цивілізованих суспільствах. Публічні державні адміністрації стають усе більш багатогранними та функціонують у все більш складних і динамічних умовах. Вони характеризуються численними новими завданнями, функціями, цілями, предметами, організаціями й зв'язком з іншими сферами (приватними, цивільними та неформальними). Сучасна публічна адміністрація складається з публічного управління, територіального (місцевого й регіонального) самоврядування та публічних служб, які нині переосмислюються в Україні як послуги загального інтересу.

Одним із важливих завдань адміністративної реформи в Україні є запровадження нової ідеології функціонування виконав-

чої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних послуг [1], що не може бути якісно зроблено без існування належної та ефективної адміністративної процедури. Однак цей інститут адміністративного права досі не отримав якісного правового регулювання (хоча у Верховній Раді України вже був не один законопроект про адміністративні процедури), що й зумовлює актуальність обраної проблематики дослідження.

Питання правового регулювання адміністративних процедур у працях досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: В.Б. Авер'янов, А.М. Школик, К.В. Бережна, В.Р. Біла, Д.В. Лученко, Т.О. Коломоєць, Ш.Н. Гаджисєва, А.А. Пухтецька, О.В. Слобожан, В.П. Тимошук, В.Й. Развадовський,

І.П. Голосніченко, Д.І. Голосніченко, К.А. Гутченко, Л.Є. Кисіль, Д.В. Сущенко, Ебергард Шмідт-Ассман, О. Люхтергандт, Маріо Піладе Чігі й інші.

Метою статті є дослідження питання необхідності та значимості правового регулювання адміністративних процедур в Україні, його передумов і наслідків.

Виклад основного матеріалу. Публічні потреби, будучи умовами існування індивідів і збереження їх співтовариств, априорі наділені якостями взаємних вимог, що ґрунтуються не на моральних уявленнях про справедливість, а на дуальній антропосоціокультурній природі людини [2, с. 8]. Однією з таких публічних потреб кожної людини є адміністративні процедури, які є тим загальним суспільним благом, що забезпечує реалізацію прав і свобод кожної людини у відносинах із публічною адміністрацією.

Розвиток адміністративно-процедурного законодавства в Україні зумовлений передусім специфікою розвитку адміністративного права в радянський період. Діяльність органів державного управління на законодавчому рівні не регулювалася, адже органи державного управління мали керуватися насамперед критеріями політичної доцільності. Зрештою, об'єктивної потреби в законодавчому регулюванні адміністративної процедури не було, адже в умовах суцільного одержавлення всіх сфер життя суспільства більшість питань вирішувалися самостійно, не враховуючи інтересів суспільства. Саме тому внесення законодавчого акта «Про адміністративну процедуру» в українське законодавство та, звичайно, правильне формування норм цього закону має викоринити радянські засади адміністративного права, котрі відбиваються й досі в об'єктивній дійсності [3 с. 58].

Насамперед варто зазначити, що під адміністративною процедурою ми розуміємо нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб і забезпечення верховенства права в українському соціумі¹.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функ-

цій і повноважень органів і посадових осіб, але головне, вони покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав та охоронюваних законом інтересів і стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади. Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично мовби «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини, на противагу відносинам так званої субординації, у яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин [4, с. 10].

Варто погодитися, що для кращого та якіснішого розуміння певного терміну чи поняття, а також широкого використання його в практичній діяльності необхідним є його нормативне закріплення.

Як зазначає К.А. Гутченко, актуальність і необхідність у законодавчому закріпленні поняття «адміністративна процедура» підтверджується численним його використанням у нормативно-правових актах України [3, с. 55]. Так, наприклад, ми можемо зустріти словосполучення «процедура закупівлі» в пункті 11 статті 71 Закону України «Про публічні закупівлі» [5], «процедура внутрішнього контролю» – у пункті 4 статті 6 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» у контексті розроблення й упровадження процедури внутрішнього контролю, управління ризиками, а також інформаційних технологій у фінансовій сфері [6]. Словосполучення «судові процедури» неодноразово можемо зустріти в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (частина 2 статті 1; частина 1 статті 5). Крім того, частина 1 статті 81 вищезазначеного Закону визначає, що спеціальною процедурою призначення на посаду судді вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду для цілей цього Закону вважається процедура призначення на посаду судді відповідного суду осіб, які відповідають одній із вимог, що визначені частинами 1 чи 2 статті 33, частиною 1 статті 38 цього Закону відповідно [7]. Пунктом 21 частини 1 статті 4 Митного кодексу України визначено, що митна процедура – зумовлена метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання [8].

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 регламен-

¹ Детальніше див.: Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2018. № 5. С. 151–156.

тація процедурної сторони правовідносин між особами та державою. За такої ситуації службовець адміністрації діє не самовільно, а точно слідуючи встановленому порядку. Вищенаведене гарантує рівність 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 [9, с. 5].

Проте рівень регламентованості є досить важливим і складним моментом, через що, як зазначає німецький адміністративіст О. Люхтергандт, у Європі постійно точиться дискусія стосовно того, чи не зменшуються ефективність і професійна якість адміністративної процедури через її надмірну врегульованість [10, с. 29]. Інший учений Е. Шмідт-Ассман додає, що нормативно-правова зарегульованість завдає шкоди самому праву. Правова держава як держава стриманості й поміркованості вимагає й у питанні використання ресурсів права дотримуватися поміркованості – мати відчуття здорової міри [11, с. 65]. Очевидно, що з наведених міркувань адміністративні процедури за визначенням не потребують настільки докладного та глибокого регламентування, як у разі судової процедури. Додамо також, що на гнучкості й простоті несудових адміністративних процедур акцентує увагу й Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами від 5 вересня 2001 р. [12, с. 227].

Варто зазначити, що в більшості держав-членів ЄС можна знайти три основні моделі систематизації адміністративно-процедурного права: а) системні та деталізовані процедурні норми з «кодексом» і багатотомними актами, наприклад, як у Німеччині; б) адміністративне право, що складається із загальних принципів, які зосереджені в актах невеликого розміру, як в Італії, але ці моделі, як правило, зникають, так як законодавство переповнене деталями та досить широкими нормами; с) адміністративне законодавство, яке стосується лише деяких частин процедури, наприклад, доступу до документів, участі, слухань, без рамкового законодавства, як у Франції та Великобританії (остання є менш наказовою, ніж перша). Окрім цих моделей, різноманітні ситуації можуть досі спостерігатися в державах-членах, особливо в державах, які нещодавно приєдналися до Союзу [13, с. 12].

Основним варіантом систематизації, який підтримує щоразу більше українських науков-

ців (а інші просто ігнорують прийняття змін у позитивному законодавстві), є ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, що повинен закріпити єдині стандарти щодо порядку прийняття рішень і вчинення інших дій усіма органами публічної адміністрації, включаючи уповноважені органи місцевого самоврядування. Ухвалення такого закону (кодексу) не заперечує ймовірності продовження чинності норм спеціальних законодавчих актів, що визначають такий порядок у певних сферах суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації. Подібний стан існує в багатьох державах, у яких протягом тривалого часу діють як загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, так і спеціальні закони. У зв'язку з можливою конкуренцією норм надважливим питанням тут стає закріплення чіткого співвідношення норм загального та спеціального законодавства. Варіантів вирішення цього питання первинно є два: традиційне закріплення пріоритету спеціальних норм або ж, навпаки, вищої сили загального закону (кодексу) [14, с. 112].

Загалом в Україні правове регулювання адміністративних процедур прямо чи опосередковано регулюється Конституцією України, законами та іншими численними нормативно-правовими актами. Умовно їх можна поділити за критерієм обсягу сфери правового регулювання на три групи: загальні, рамкові та спеціальні.

Правова база захисту свобод, прав і громадських інтересів під час реалізації адміністративних процедур, як зазначає Д.В. Сушенко, засновується передусім на нормах Конституції. Наприклад, положеннями статті 3 Основного Закону [15] визначається, що найбільшою та вищою соціальною цінністю в Україні є люди, їхнє життя та здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека, а затвердження й гарантування людських прав і свобод постає основним державним зобов'язанням.

Положеннями ст. 40 Конституції закріплюється, що всім належить право на спрямування індивідуальних і колективних письмових звернень чи особисте звернення до державних, місцево-самоврядних органів і їхніх посадових, службових осіб, що мають розглянути звернення, а після дати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлено законодавством. Норма ст. 55 Основного Закону гарантує кожному право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних, місцево-самоврядних органів, їхніх посадових, службових осіб до суду [16, с. 49].

До загальних законодавчих актів з умістом адміністративно-процедурних норм, що

застосовуються до всіх органів публічної адміністрації, зарахуємо також чинний Закон України «Про звернення громадян» [17]. Яскраво виражений адміністративно-процедурний характер мають 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 й 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 [18]. У пункті 3 статті 2 цього судового процесуального Кодексу під назвою вимог, які повинні перевіряти адміністративні суди під час оскарження 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 в законодавчому акті, призначеному регламентувати передусім діяльність судів, а не публічної адміністрації.

До другої групи законодавчих актів з умістом адміністративно-процедурних норм зарахуємо умовно рамкові законодавчі акти, що регламентують досить широкий напрям діяльності публічної адміністрації. Наприклад, адміністративна процедура під час виконання однієї з визначальних функцій публічної адміністрації – надання адміністративних послуг – регламентується, зокрема, статтями 9 (порядок надання) та 10 (строки надання) рамкового Закону України «Про адміністративні послуги» [19].

Третя група – спеціальні законодавчі акти в Україні, які в певних випадках названо навіть кодексами. Це зумовлено, зокрема, наявністю в них не лише адміністративно-процедурних, а й 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 (наразі податкової) служби України, у системі якої щоправда функціонують дві підсистеми відповідних суб'єктів [20, с. 35–36].

Отже, нині існує гостра необхідність прийняття законодавчого акта, який урегулював би відносини між органами публічної адміністрації та особою, оскільки вони не є врегульованими, а лише розосереджені тією чи іншою мірою у великій кількості різних нормативно-правових актів, що породжує певну неузгодженість і складність таких норм.

Нещодавно Кабінет Міністрів України схвалив Проект Закону України «Про адміністративну процедуру», розроблений Міністерством юстиції. Законопроект має стати рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур управлінської діяльності державних органів і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із державою.

Міністр юстиції України Денис Малюська зазначив: «В адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, тому прийняття цього проекту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між чиновниками та простими громадянами і бізнесом» [21].

У статті 2 цього Законопроекту подається нормативне визначення адміністративної процедури, а саме це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. У свою чергу, адміністративне провадження – урегульований адміністративною процедурою процес розгляду справи, прийняття й виконання адміністративного акта [22].

Крім того, Законопроект регламентує порядок подання та реєстрації заяви, форми заяви й вимог до її змісту, обов'язки адміністративного органу, порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб тощо. У Проекті Закону України визначаються питання щодо прийняття рішення в справі, форми адміністративного акта, змісту адміністративного акта, набрання чинності адміністративним актом, порядку доведення до відома адміністративного акта, умови нікчемності адміністративного акта, визначається порядок відкликання або визнання акта недійсним, установлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо. В окремий розділ виділено адміністративне оскарження. Суб'єктом розгляду скарги, відповідно до Законопроекту, є адміністративний орган вищого рівня, а також може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. Також установлюються порядок виконання адміністративного акта, порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та строки вирішення (перегляду) справи.

«Цей законопроект – це єдині чіткі та зрозумілі правила дій при прийнятті рішення органом влади про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб», – підсумував очільник Мініюсти [21].

Висновки

За результатами проведеного дослідження можемо підсумувати, що аналіз наукової літератури та чинного законодавства України щодо правового регулювання адміністративних процедур показує нам, що адміністративно-процедурне законодавство України в основному є нечітким, недостатньо врегульованим і невизначеним, а також повністю не відповідає європейським стандартам адміністративного права.

Розроблений Законопроект «Про адміністративну процедуру» сприяє уніфікації принципів і правил адміністративних проваджень щодо розгляду адміністративних справ, виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Пацурківський П.С., Гаврилюк Р.О. Алгебра верховенства права, або буттєвий устрій людського світу. *Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Т. 200. С. 3–10.
3. Гутченко К.А. Адміністративна процедура: дієвість основних положень нового закону. *Правова позиція*. 2019. № 2 (23). С. 50–59.
4. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
5. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 9. Ст. 89.
6. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 9. Ст. 50.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI (з останніми змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 44–45, 46–47, 48. Ст. 552.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
10. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів / пер. з нім. Київ : Нім. фонд міжнар. прав. співробітництва, 2006. 180 с.
11. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероблене та доповнене. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.
12. Лученко Д.В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 1 (12). С. 223–231.
13. Mario Pilade Chiti. Towards an EU Regulation on Administrative Procedure? *Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. 2010. 16 p.
14. Школик А.М. Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2016. Вип. 64. С. 111–118.
15. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 210 с.
17. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256.
18. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
19. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI з останніми змінами та доповненнями. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 32. Ст. 409.
20. Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lex portus*. 2017. № 5. С. 30–40.
21. Мін'юст: Законопроект «Про адміністративну процедуру» врегулює відносини держави з фізичними та юридичними особами / Міністерство юстиції України, опубліковано 13 травня 2020 року о 15:32. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minyust-zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-vregulovuye-vidnosini-derzhavi-z-fizichnimi-ta-yuridichnimi-osobami>.
22. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 14.05.2020 № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.

Illia Yuriichuk. Legal regulation of administrative procedures in Ukraine

The article explores the concept of "administrative procedure", the current situation of legal regulation of administrative-procedural law, and analyzes the issues of necessity and significance of legal regulation of administrative procedures in Ukraine using the recently approved draft law "On administrative procedure" as an example.

One of the challenges of modern society is the need to protect the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, including in the provision of administrative services. The lack of normative regulation of administrative procedures in Ukraine makes it impossible to develop effective mechanisms for the provision of high-quality administrative services. The indicated problems require qualitatively new approaches to their theoretical and practical substantiation.

It has been established that by administrative procedure we mean a normatively fixed algorithm (procedure for achieving a result) of consideration and decision of individual administrative affairs by public administration bodies, which is carried out with the aim of facilitating the implementation and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities and ensuring the rule of law in Ukrainian society.

Currently in Ukraine, the legal regulation of administrative procedures is directly or indirectly regulated by the Constitution of Ukraine, laws and other numerous regulatory legal acts. In order to ensure the legal regulation of administrative procedures, the Cabinet of Ministers of Ukraine again approved the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure", developed by the Ministry of Justice, which should become a framework normative legal act, will introduce a new level of legislative regulation of procedures for managerial activities of state bodies and protection of rights and the legitimate interests of individuals and legal entities in relations with the state.

In general, the legislative development of the institution of administrative procedures is an extremely promising direction for our country if we want to build a democratic and legal state. At the same time, the path chosen by Ukraine for the preparation of a single and general legislative act, which will establish and regulate the administrative procedure, deserves support.

Key words: administrative procedure, legal regulation, administrative proceedings, public administration, administrative reform.