

НОВЕЛИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

AMENDMENTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION OF UKRAINE

Ковбас І.В., д.ю.н., доцент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Павчук І.С., аспірант
Запорізького національного університету

У статті досліджено історію становлення і розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. З'ясовано, що інститут адміністративної процедури в Україні розвивається за західною (німецькою) моделлю. З'ясовано, що на доктринальному рівні існує два підходи до визначення сутності поняття «адміністративна процедура». Надано авторське визначення поняттю «адміністративна процедура». Визначено, що в процесі удосконалення законодавчих норм у сфері здійснення адміністративних процедур виникає проблема балансу між публічним та приватним інтересами. Проаналізовано окремі новели адміністративно-процедурного законодавства України. Наголошено на проблемі практичної реалізації таких новел в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні. Визначено, що процес удосконалення законодавчих норм у сфері здійснення адміністративних процедур має поєднувати заходи з адаптації та стандартизації чинного законодавства, з врахуванням тенденцій розвитку вітчизняного державного управління. Наголошено на необхідності розробки в Україні стандартів удосконалення адміністративно-процедурного законодавства. Визначено, що існує проблема розмежування між судовими адміністративними процедурами та позасудовими адміністративними процедурами, що застосовуються з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні. Визначено, що Закон України «Про адміністративну процедуру» не охоплює всі наявні в державі адміністративні процедури та наголошено на потребі комбінованого регулювання адміністративно-процедурних правовідносин в Україні. Досліджено окремі проблеми реалізації новел адміністративно-процедурного законодавства України. З'ясовано, що з точки зору практики процес досягнення максимальної збалансованості рішень публічної адміністрації ускладнено, через загрозу для публічного інтересу. Визначено, що існує невідповідність між базовими категоріями Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про адміністративну процедуру». Запропоновано можливі шляхи подолання законодавцем такої невідповідності в умовах проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, суд, публічний інтерес, приватний інтерес, адаптація законодавства, базові категорії

The article examines the history of the formation and development of administrative and procedural legislation in Ukraine. It was found that the institution of administrative procedure in Ukraine is developing according to the Western (German) model. It was found that at the doctrinal level there are two approaches to defining the essence of the concept of "administrative procedure". The author's definition of the term "administrative procedure" is provided. It was determined that in the process of improving legislative norms in the field of administrative procedures, a problem of balance between public and private interests arises. Separate novelties of the administrative-procedural legislation of Ukraine are analyzed. The problem of practical implementation of such novelties in the conditions of the legal regime of martial law in Ukraine is emphasized. It was determined that the process of improving legislative norms in the field of administrative procedures should combine measures to adapt and standardize the current legislation, considering the development trends of domestic state administration. The need to develop standards for improving administrative and procedural legislation in Ukraine was emphasized. It was determined that there is a problem of distinguishing between judicial administrative procedures and extrajudicial administrative procedures, which are used to protect the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in Ukraine. It was determined that the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" does not cover all administrative procedures available in the state, and the need for combined regulation of administrative and procedural legal relations in Ukraine was emphasized. Some problems of the implementation of amendments to the administrative and procedural legislation of Ukraine have been studied. It was found that from the point of view of practice, the process of achieving the maximum balance of public administration decisions is complicated due to the threat to the public interest. It was determined that there is a discrepancy between the basic categories of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". Possible ways of overcoming such inconsistency by the legislator in the conditions of administrative reform in Ukraine are proposed.

Key words: administrative procedure, administrative justice, administrative justice, court, public interest, private interest, adaptation of legislation, basic categories

Адміністративно-процедурне законодавство в Україні є відносно новою галуззю законодавства і перебуває на стадії свого становлення. На відміну від України, в більшості європейських держав інститут адміністративної процедури розвивається протягом тривалого часу, з кінцевою метою сприяння взаємодії між фізичними, юридичними особами та державою. Процес адаптації положень щодо адміністративної процедури в Україні був ускладненим, бо в радянський період не існувало чітких механізмів взаємодії між державою і громадянами, що застосовувалися б для захисту прав і свобод людини та не враховувалися приватний інтерес. Радянські вчені майже не досліджували зміст поняття «адміністративна процедура». Це можна пояснити тим, що за часів СРСР законодавець вбачав необхідність, передусім, захисту державних інтересів, без орієнтації на ідею людиноцентризму [1, с. 4]. З моменту ухвалення Закону України «Про звернення громадян» у 1996 році законодавцем та вченими здійснюються спроби розробки та впровадження в практику в Україні механізму стійкої взаємодії між громадянами

та державою, в основі якої лежить здійснення тієї, чи іншої адміністративної процедури. В зарубіжних працях 1990-х років досліджувався механізм взаємодії юридичних осіб з уповноваженими суб'єктами публічної влади, через здійснення заходів з державного нагляду за діяльністю юридичних осіб (англ. supervision). В процесі здійснення адміністративних процедур законодавець прагне до створення балансу між публічним та приватним інтересом за визначеними стандартами. Водночас, після розпаду СРСР в Україні виникла доктринальна проблема щодо визначення меж між публічним та приватним інтересом в процесі здійснення державного управління, бо категорії «приватний інтерес» в радянському законодавстві не існувало. Слід зазначити, що в процесі розв'язання цієї проблеми вітчизняні вчені почали застосовувати для України механізм адаптації положень адміністративно-процедурного законодавства зарубіжних держав, передусім ФРН. Разом з тим, в процесі застосування такого механізму українським законодавцем не враховано різницю підходів до розуміння сутності базових категорій адміністра-

тивного законодавства в Україні та державах-членах ЄС, а також факт недослідженості на доктринальному рівні деяких базових категорій, котрі використовуються європейським законодавцем (наприклад, «публічна адміністрація», «функції публічної адміністрації»). Ситуація, що склалася, негативно впливає на процес практичної реалізації окремих норм адміністративно-процедурного права і значно ускладнює реалізацію громадянами своїх законних прав, наприклад, під час надання державою останнім різних адміністративних послуг. В процесі удосконалення законодавчих норм у сфері здійснення різних видів адміністративних процедур варто враховувати вияв (ступінь) реалізації норм під час виникнення тих, чи інших правовідносин [2]. В умовах проведення адміністративної реформи виникає необхідність дослідження новел адміністративно-процедурного законодавства України та процесу їхньої реалізації. Крім того, на доктринальному рівні недостатньо дослідженою залишається проблема створення нового та оновлення наявного категоріального апарату у сфері здійснення адміністративних процедур. Процес оновлення категоріального апарату вченими прямо залежить від обраного законодавцем або робочою групою з підготовки законодавчих змін шляху адаптації норм законодавства про адміністративну процедуру, наявних в інших державах або шляху розробки (стандартизації) норм, що можуть бути реалізовані в Україні, враховуючи особливості взаємодії органів державної влади або органів місцевого самоврядування, громадян та юридичних осіб з різних питань, що виникають в процесі здійснення державою своєї політики.

Питанню адміністративної процедури присвячено дослідження таких українських вчених в галузі адміністративного права, як: В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук, В. Т. Білоус, О. М. Бандурка, І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова, А. М. Школик, Н. В. Галіцина, Ю. П. Битяк, О. С. Лагода, О. О. Маркова, Л. Л. Савранчук, М. П. Кучерявенко, В. В. Тильчика, В. О. Курило, О. Ф. Андрійко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, С. В. Ківалов, С. В. Курінний та інших вчених [3; 4]. Питання щодо адміністративної процедури досліджено низкою іноземних вчених, зокрема, Д. У. Галетом, Х. К. Хоффманом, Ю. Шварце, Ж. Циллером та іншими вченими [5].

Попри значну кількість праць за тематикою цієї роботи, недостатньо дослідженим залишається питання реалізації новел адміністративно-процедурного законодавства України на практиці. Недостатньо розробленим на доктринальному рівні є також питання синхронізації базових категорій Кодексу адміністративного судочинства України з категоріями Закону України «Про адміністративну процедуру» як спеціалізованого нормативно- правового акту, нормами якого регламентуються порядок та особливості здійснення адміністративних процедур.

Адміністративна процедура як явище виникла в європейських державах в середині 19 ст. в процесі розвитку камералістики як науки. Спочатку західні, а згодом і радянські вчені в галузі адміністративного права досліджували її як складову адміністративної юстиції, що реалізується через застосування механізму адміністративного оскарження незаконних рішень органів державної влади [6]. В процесі здійснення заходів з систематизації законодавчих норм в різних державах, зокрема, в Австрії, Словаччині, Югославії, поступово виникають дві самостійні групи адміністративних процедур: судові та позасудові адміністративні процедури між якими існував тісний взаємозв'язок. Зазначимо, що особливості здійснення позасудових адміністративних процедур в радянській науці не досліджувалися. Таке можна пояснити, насамперед, неможливістю впровадження в СРСР європейської концепції делегованих повноважень, згідно з якою, право є «відкритим» [7, с.497]. Положення про «відкритість» права не узгоджувалося з підходами законодавця за існу-

вання тоталітарної держави. На сучасному етапі розвитку науки адміністративного права існує точка зору, відповідно до якої використання поняття «адміністративний процес» у широкому значенні є некоректним, через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті [8, с.231]. Вважаємо, що таке поєднання є недоцільним, насамперед, через специфіку правовідносин, що виникають в межах цих процесів, їхню різноманітність, а також факт наявності спору про право, чи його відсутності. Відповідно до точки зору В. Б. Авер'янова, адміністративна процедура є складовою адміністративного процесу, а в межах концепції адміністративної реформи адміністративні процедури створюють умови для реалізації прав і свобод громадян [4; 9]. В межах дослідження надається авторське визначення поняттю «адміністративна процедура». *Адміністративна процедура – це сукупність визначених нормами адміністративно-процедурного законодавства України дії фізичних або юридичних осіб, що спрямовані на захист їхніх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів та сприяють взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими органами або особами, що визначені законодавцем з кінцевою метою забезпечення стабільності механізму державного (публічного) управління.* Зауважимо, що концепція «публічного управління», запозичена Україною з досвіду західних держав за своїм змістом є ширшою за радянську концепцію «державного управління», оскільки до суб'єктів публічної адміністрації належать не характерні для радянської моделі державного управління фізичні особи- підприємці, комунальні установи, юридичні особи, що виконують функції публічної адміністрації [9; 10]. Проблемою є практична реалізація процесу делегування функцій публічної адміністрації комунальним установам та фізичним особам підприємцям в умовах дії правового режиму воєнного стану, оскільки законодавцем не визначено шляхів делегування таких функцій зазначеним суб'єктам в особливий період.

У 1997 році українськими вченими здійснено розробку Концепції реформи адміністративного права та запропоновано ідею пріоритетності прав і свобод людини і громадянина перед іншими цінностями в процесі розбудови правової держави. Враховуючи пріоритет прав і свобод людини і громадянина, вченими здійснено перегляд механізму взаємодії між владою та громадянином з забезпеченням державою останньому гарантії захисту його суб'єктивного права [4]. В межах такої Концепції в 2001 році розпочато розробку Проекту Адміністративно-процедурного Кодексу України під керівництвом В. Б. Авер'янова. Проект цього Кодексу доопрацьовувався у 2004 і 2008 роках, а потім зазнав змін в 2012 році, але Кодекс не ухвалили. Зазначимо, що ключовим його положенням було таке: важливість застосування конституційних процедур до громадян в процесі здійснення державного управління. Механізм застосування конституційних процедур до юридичних осіб розроблено не було. Вважаємо, що розробка такого механізму робочою групою в подальшому передбачала б оновлення положень нормативно- правових актів у сфері господарювання, згідно з європейськими підходами. Зазначимо, що ускладненнями для реалізації в Україні нині є адміністративні процедури, що мають місце в процесі злиття і поглинання юридичних осіб, що не врегульовані положеннями адміністративно-процедурного законодавства України. В Проекті Кодексу поняття «адміністративна процедура» не використовується, натомість використовується поняття «адміністративна (управлінська) послуга» - результат діяльності уповноваженого суб'єкта, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умови реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [9]. Констатуємо, що таким чином здійснено синхронізацію понять між Проектом Кодексу

та Законом України «Про адміністративні послуги», однак термінологію між Проектом Кодексу та Кодексом адміністративного судочинства розробниками узгоджено не було. В 2022 році ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру», в якому закріплено німецьку модель здійснення адміністративних процедур.

Серед новел цього Закону слід виокремити новели щодо визначення компетенції (предметної та територіальної), проте законодавець не визначив, чи вважається адміністративним органом державний орган зі спеціальною компетенцією (наприклад, Антимонопольний Комітет України) в процесі взаємодії юридичної особи з його посадовими особами, новели щодо здійснення адміністративної взаємодопомоги, спрощеного представництва та публічного правонаступництва. Найскладнішою щодо реалізації є новела щодо публічного правонаступництва, оскільки механізм його здійснення не передбачений нормами чинного процесуального законодавства України. Відповідно до правової позиції Верховного Суду, слід виділяти два види правонаступництва: фактичне (або компетенційне адміністративне правонаступництво), тобто, таке, за якого вирішуються питання передачі фактичних повноважень від одного до іншого органу, посадової особи (або повноважень за компетенцією), та процесуальне адміністративне (публічне) правонаступництво. Враховуючи таке, вважаємо що для адміністративних процедур, які здійснюються в порядку Закону України «Про адміністративну процедуру» варто закріпити термін фактичне правонаступництво, до моменту, коли між фізичною особою та адміністративним органом не виникне спір про право. Лише у разі виникнення такого спору, доцільно застосовувати термін «публічне правонаступництво». Механізм публічного правонаступництва має застосовуватися виключно адміністративним судом [11]. Ще однією новелою є розширення переліку доказів, серед яких консультації спеціалістів та дані національних електронних інформаційних ресурсів. Водночас, не визначено коло питань з яких можуть надаватися консультації спеціалістів та не закріплено порядок надання таких консультацій щодо різних адміністративних процедур. Необхідно розробити чіткий порядок надання таких консультацій та затвердити його у формі підзаконного нормативно-правового акту на рівні Кабінету Міністрів України. З іншого боку, відомості з національних електронних інформаційних баз є одним з доказів в процесі здійснення адміністративних процедур, зокрема, в митній сфері, однак відомості з цих баз часто не узгоджуються з відомостями з баз сусідніх з Україною держав, тому такі відомості не можна вважати достовірними (наприклад, в процесі здійснення адміністративних процедур під час запобігання митним ризикам, в тому числі через систему АСАУР). З метою підвищення рівня достовірності таких відомостей необхідно розробити алгоритм зближення баз даних національних інформаційних ресурсів з відповідними базами даних держав-членів ЄС, в тому числі інформації про морські перевезення товарів, в режимі «Єдиного морського вікна». Разом з тим, низка понять та термінів, закріплених у цьому Законі не узгоджується з термінами Кодексу адміністративного судочинства України, що є ключовим актом в процесі реалізації судових адміністративних процедур в Україні. Наприклад, неузгодженими між собою є терміни «індивідуальна адміністративна справа», «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», оскільки в тексті Закону не визначено критерії складності індивідуальних адміністративних справ. Вважаємо, що визначення законодавцем цих критеріїв сприятиме побудові стійкого взаємозв'язку між судовими та позасудовими адміністративними процедурами (наприклад, у разі взаємодії власника товару з посадовою особою митного органу з питань визначення митної вартості товару). Крім того, в тексті КАС України не закріплено термінів «функції публічної адміністрації» «публічна адміністрація», натомість наявне визначення терміну «публічна служба».

З метою синхронізації цих понять, пропонуємо законодавцю визначити що функції публічної адміністрації реалізуються в процесі здійснення публічної служби та у обов'язковій взаємодії з фізичними та юридичними особами. При цьому вищезазначені функції мають різну природу надання адміністративних послуг, здійснення контрольних і наглядових заходів (проблема визначення межі між контролем і наглядом), вирішення інших справ, зокрема, за власною ініціативою певного адміністративного органу, однак не визначеним є механізм реалізації такої ініціативи в процесі виникнення адміністративно-процедурних правовідносин, чи їхнього припинення (наприклад, у разі акредитації перевізника на митниці). Проблемним питанням є співвідношення між собою понять «суб'єкт владних повноважень» та «суб'єкт публічної адміністрації», «адміністративний орган», оскільки суб'єкту публічної адміністрації повноваження делегуються, зокрема, на підставі адміністративного акту. Констатуємо, що законодавець не визначив, чи є адміністративний орган суб'єктом владних повноважень і якщо є, то за яких умов (наприклад, щодо Національної Комісії з цінних паперів і фондового ринку, що видає індивідуальний адміністративний акт). Вважаємо, що реалізація принципу юридичної визначеності під час удосконалення положень адміністративно-процедурного законодавства можлива через здійснення стандартизації законодавчих норм, що характерна для ФРН, але з життям законодавцем заходів з адаптації цього механізму для національної правової системи України. Зазначимо, що стандартизацію слід здійснювати окремо щодо кожного виду адміністративних процедур, включаючи адміністративні процедури в діяльності судів та адміністративні процедури з досудового врегулювання публічно-правових спорів. Вважаємо, що заходи зі стандартизації та адаптації законодавчих норм сприятимуть створенню цілісного понятійного апарату в межах інституту адміністративної процедури. Аналізуючи новели цього Закону, зауважимо, що створюючи їх законодавець не передбачив механізму їхньої право реалізації. Так, однією з новел є положення про прагнення до позитивного результату, навіть якщо справу треба вирішувати довше. Зазначимо, що така позиція законодавця може призвести до ситуації зловживання розсудом з боку суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, у справах про надання посвідки на проживання). Разом з тим, відповідно до ч.2, ст. 13 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність [10]. Механізму протидії зловживанню розсудом законодавець не розробив. Пропонуємо елементом такого механізму вважати закріплення законодавцем обставин, що впливають на довший розгляд справи, включаючи необхідність з'ясування питання про компетенцію, з метою вирішення індивідуальної адміністративної справи (наприклад в процесі здійснення адміністративних процедур у соціальній сфері).

Адміністративно-процедурне законодавство в Україні є відносно новою галуззю законодавства і перебуває на стадії свого становлення. Особливості здійснення позасудових адміністративних процедур в радянській науці не досліджувалися. Адміністративна процедура – це сукупність визначених нормами адміністративно-процедурного законодавства України дій фізичних або юридичних осіб, що спрямовані на захист їхніх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів та сприяють взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими органами або особами, що визначені законодавцем з кінцевою метою забезпечення стабільності механізму державного (публічного) управління. В 2022 році ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру», в якому закріплено німецьку модель здійснення адміністративних процедур. Серед новел цього Закону слід виокремити новели щодо визначення компетенції

(предметної та територіальної), проте законодавець не визначив, чи вважається адміністративним органом державний орган зі спеціальною компетенцією (наприклад, Антимонопольний Комітет України) в процесі взаємодії юридичної особи з його посадовими особами, новели щодо здійснення адміністративної взаємодопомоги, спрощеного представництва та публічного правонаступництва. Найскладнішою щодо реалізації є новела щодо публічного правонаступництва, оскільки механізм його здійснення не передбачений нормами чинного процесуального законодавства України.

Необхідно розробити чіткий порядок надання консультацій спеціалістів та затвердити його у формі підзаконного

нормативно-правового акту на рівні Кабінету Міністрів України. З метою підвищення рівня достовірності відомостей з національних баз даних, необхідно розробити алгоритм зближення баз даних національних інформаційних ресурсів з відповідними базами даних держав-членів ЄС. Неузгодженими між собою є терміни «індивідуальна адміністративна справа», «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», оскільки в тексті Закону не визначено критерії складності індивідуальних адміністративних справ. Вважаємо, що визначення законодавцем цих критеріїв сприятиме побудові стійкого взаємозв'язку між судовими та позасудовими адміністративними процедурами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи : монографія / Д.В. Сущенко. Запоріз. нац. ун-т – Херсон Видавничий дім «Гельветика» , 2019. С. 4
2. Urguhart Brian and Childers Erskin. A World in Need of Leadership : Tomorrow's United Nations. Dag Hammarskjold Foundation . Uppsala. Sweden, 1996.
3. Савранчук Л. Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. Прикарпатський юридичний вісник . Випуск 6 (41) , 2021. С. 77-81
4. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
5. Paul R. Verkuil The Emerging Concept of Administrative Procedure. *Columbia Law Review* Vol. 78, № 2 (Mar., 1978), pp. 258-329
6. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР [монография] / Н. Г. Салищева. - М.: Юридическая литература, 1964. 158с.
7. Karl Eckhart Heinz Delegation und Mandat Eine rechts und verfassungstheoretische Untersuchung. *Der Staat* Vol. 36 , № 4 (1997). S. 497
8. Губерська Н. Л. Адміністративний процес : сучасні підходи до визначення . *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9) . Ювілейний. С. 231
9. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ. URL. https://minjust.gov.ua/m/str_2734
10. Закон України «Про адміністративну процедуру» URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Постанова Верховного Суду у справі № 910/16144/19 URL. https://reyestr.court.gov.ua/Review/933962786?fbclid=IwAR1m-s515cP5yPuFYjzGK8Wz9HwE-LnVZR-SQ62d0N9GF_T2FfZ6BwqViv