

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БЕРЕЖНА К. В.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права,
історії права та політико-правових вчень
(Дніпропетровський національний
університет імені Олеся Гончара)

УДК 342.9(477)(075.8)

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено вивченню сучасного стану нормативного закріплення правил здійснення адміністративних процедур в Україні. Досліджено моделі правового закріплення правил провадження адміністративних процедур в Україні та країнах Європи. Визначено основні принципи адміністративного процесу Європейського Союзу, що мають бути включені в національне адміністративне законодавство. Обґрунтовано необхідність систематизації в Україні правил адміністративних процедур у формі кодексу.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративно-процедурний кодекс, принципи адміністративного процесу, пропорційність, субсидіарність, правова визначеність, неупередженість, об'єктивність.

Статья посвящена изучению современного состояния нормативного закрепления правил осуществления административных процедур в Украине. Исследуются модели правового закрепления правил осуществления административных процедур в Украине и странах Европы. Определяются основные принципы административного процесса Европейского Союза, которые должны быть включены в национальное административное законодательство. Обосновывается необходимость систематизации в Украине правил административных процедур в форме кодекса.

Ключевые слова: административные процедуры, административно-процедурный кодекс, принципы административного процесса, пропорциональность, субсидиарность, правовая определенность, беспристрастность, объективность.

The article studies the current situation of the normative settlement of administrative procedures rules in Ukraine. Models of the legal rules binding of the realization of administrative procedures in Ukraine and Europe are studied. The basic principles of administrative procedure of the European Union, which must be implemented into national administrative legislation, are defined. The necessity of systematization in Ukraine rules of administrative procedures in the form of code is substantiated.

Key words: administrative procedures, administrative-procedural code, principles of the administrative process, proportionality, subsidiarity, legal certainty, impartiality, objectivity.

Вступ. Загальновизнано, що предметом регулювання законів про адміністративні процедури в демократичних країнах є суспільні відносини, що виникають між приватними особами й органами та посадовими особами держави. Виконання завдань, задекларованих указами Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи



в Україні» від 22 липня 1998 р. [1, ст. 943] та «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. [2, ст. 154] вимагає вдосконалення роботи державних управлінських структур, подальшої реалізації принципів справедливості, верховенства права й підвищення рівня правової культури. Оновлення механізмів взаємодії держави з громадянами та бізнесом можливе лише за умови перерозподілу пріоритетів у системі функцій адміністративного права: з односторонньо-владних принципів акцент має бути зміщений на розвиток правозахисної й охоронної функції адміністративного права, реалізацію прав і законних інтересів громадян та організацій. Адже за допомогою адміністративного права реалізуються гарантовані державою права громадян і юридичних осіб, оскільки забезпечення й захист цих прав є публічним інтересом держави. Інакше кажучи, захист та реалізація прав і законних інтересів приватних осіб мають стати сутністю правозахисної функції адміністративного права.

Вказане вище зумовлює необхідність якнайшвидшого прийняття нового основоположного нормативно-правового акта, який би врегулював процедурні особливості взаємовідносин приватних осіб та управлінських структур нашої держави. При цьому необхідно визначити його правову форму та те, який спосіб закріплення правил адміністративного процесу буде більш ефективним: кодекс чи закон про адміністративні процедури.

Відзначимо, що остання спроба прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України була зроблена 3 грудня 2012 р. [3]. Документ складався з 7 розділів та 124 статей. Однак вказаний проект був відкликаний.

Відповідно, залишаються невирішеними питання про те, яким чином мають бути унормовані відносини громадян, юридичних осіб і влади.

Стан дослідження. Вивченню адміністративних процедур присвячені труди таких вітчизняних учених-адміністративістів, як В.Б.Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.С. Астахов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, А.А. Пухтецька, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшученко та інші. Вказана проблематика є предметом наукових пошуків і зарубіжних, насамперед європейських, юристів: Д.-У. Галета, Д.Дж. Галігана, Х.К. Хоффмана, Ж. Циллера, Ю. Шварце. Утім набуття нашою державою асоційованого членства в Європейському Союзі вимагає переосмислення проблеми правил адміністративного процесу й імплементації відповідних приписів адміністративного права ЄС у національне законодавство.

Постановка завдання. Виходячи з вищенаведеного, метою статті є дослідження стану нормативного закріплення правил здійснення адміністративних процедур в Україні та напрацювання рекомендацій щодо його вдосконалення з врахуванням стандартів права Європейського Союзу.

Результати дослідження. Досвід зарубіжних країн свідчить, що назва й форма законодавчих актів щодо адміністративних процедур варіюються.

Зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що включає в себе всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія тощо) і спеціальними процесуальними законами, що відносяться до конкретних сфер адміністрування (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни тощо) [4, с. 286].

У європейських країнах адміністративні процедури мають довгу та стабільну законодавчу основу: Закон Швейцарії про адміністративну процедуру 1968 р.; Закон Німеччини про адміністративне виробництво 1976 р.; Закон Швеції про адміністративні процедури 1986 р.; Закон Австрії про адміністративні процедури 1991 р.; Закон Іспанії про юридичні режими органів публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру 1992 р.; Закон Фінляндії про адміністративні процедури 2003 р.; Кодекс про адміністративну процедуру Греції 1999 р.

Самостійний інтерес становлять нові закони про адміністративні процедури, прийняті в пострадянських країнах, окремі з яких вже є членами Європейського Союзу: Закон Литви 1999 р. «Про публічне адміністрування», який складається з 44 статей; Адміністративно-процесуальний закон Латвії 2001 р. (включає в себе 101 статтю); Закон Естонії 2001 р. «Про адміністративне провадження» (містить 109 статей); Загальний адміністративний кодекс Грузії 1999 р. (об'єднує 220 статей); Закон Вірменії 2004 р. «Про основи адміністративної діяльності й адміністративного провадження» (складається з 113 статей); Закон Азербайджанської Республіки 2005 р. «Про адміністративне провадження» (91 стаття); Кодекс про адміністративні процедури Республіки Таджикистан 2007 р. (містить 141 статтю); Закон Білорусі 2008 р. «Про основи адміністративних процедур» (48 статей).



Таким чином, можна відзначити, що назва й форма законодавчих актів різняться. Проте ці різночитання, які можуть бути обумовлені й відмінностями перекладів, не впливають на зміст адміністративно-процедурних законів, як правило, схожих. У зв'язку із цим варто виділити найбільш суттєві положення вищевідзначених законодавчих актів зарубіжних країн, насамперед європейських, які, на нашу думку, мають слугувати моделлю під час розробки законопроекту з адміністративних процедур в Україні.

Предметом вищезгаданих актів, як правило, є відносини, що виникають між державними органами та приватними особами. Винятком є Латвія, в адміністративно-процесуальному законі якої знайшли відображення як процедури прийняття рішень органами державної влади, так і процедури їх судового оскарження. У Європейському Союзі такий підхід характерний також для Нідерландів і Болгарії.

Утім більшість зарубіжних країн мають традицію окремого законодавчого регулювання адміністративної процедури й судового процесу з розгляду публічно-правових спорів, і це, на нашу думку, є цілком обгрунтованим.

Разом із тим, незважаючи на наявні відмінності, закон про адміністративні процедури має досягати власної мети – забезпечити ефективне адміністрування та реалізацію прав і свобод приватних осіб у відносинах із державою. У зв'язку із цим різні міжнародні організації розробляють загальні рекомендації з мінімальними стандартами належної адміністративної процедури. Тут можна відзначити Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про відправлення дискреційних повноважень адміністративних органів» від 11 березня 1980 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні процедури, що мають вплив на велику кількість осіб» від 17 вересня 1987 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про альтернативи судовому розгляду між адміністративними органами та приватними сторонами» від 5 вересня 2001 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних і судових рішень у галузі адміністративного права» від 9 вересня 2004 р., Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про належну адміністрацію» від 20 червня 2007 р.

У контексті цього дослідження необхідно окремо відмітити проект Модельних правил адміністративних процедур Європейського Союзу, що були підготовлені науково-дослідницькою групою Європейського Союзу з адміністративного права (ReNEUAL) у 2014 р. [5].

Модельні правила розподілені на шість книг, спрямованих на зміцнення загальних принципів права ЄС і визначення на основі порівняльного дослідження кращої практики у сфері адміністрування.

Проаналізуємо детальніше положення Модельних правил щодо принципів адміністративних процедур, адже вони є базою для формування всієї системи адміністративного процесу.

У документі відзначено, що адміністративні процедури в ЄС мають бути засновані на конституційних принципах, що вже містяться в установчих угодах Європейського Союзу. Мова, безперечно, іде про принцип верховенства права та принцип належної адміністрації як про основоположні стандарти адміністративного процесуального права.

Наголошується, що будь-яка адміністративна діяльність має базуватися на зобов'язаннях забезпечити рівноправність усіх приватних осіб і відсутність будь-якої дискримінації, правову визначеність, справедливість, неупередженість та об'єктивність. Крім того, до переліку принципів віднесено пропорційність, захист законних очікувань, прозорість і доступ до ефективних правових засобів. Жодні обставини не можуть бути підставою для невиконання зазначених принципів. Останнє стосується й вимоги, згідно з якою органи управління мають виконувати обов'язки ефективно й неупереджено. Окремий наголос зроблено на безперечності додержання принципу субсидіарності, щирого співробітництва та чіткого розподілу обов'язків.

У цьому контексті розглянемо окремі принципи європейського адміністративного процесу з врахуванням перспективи їх закріплення в адміністративному законодавстві України.

Принцип пропорційності передусім означає, що адміністративна діяльність державних органів у взаєминах із громадянами та юридичними особами має бути спрямована на переслідувану конституцією та законами мету. При цьому такі рішення й дії є законними та публічно необхідними лише в тому випадку, коли збиток для приватної власності, витрати



казни й соціальні наслідки їх вчинення не будуть перевищувати ефект, який вони мають справити. Якщо ж посадова особа під час прийняття рішення недостатньо повно враховувала конституційно закріплені основні права та свободи громадян і, як наслідок, прийняла рішення, що обмежує права громадян і порушує основні принципи правової держави, останнє може бути скасоване. Наприклад, під час вирішення місцевим виконавчим органом питання, на яких вулицях і в який час має проходити мітинг, демонстрація тощо, мета закону полягає, з одного боку, в тому, щоб забезпечити громадську безпеку, нормальне функціонування транспорту під час проведення подібних заходів, а з іншого – у тому, щоб допомогти здійснити конституційне право громадян на мирні збори, передбачене ст. 38 Конституції України 1996 р. [6]. Інакше кажучи, необхідно враховувати не тільки ті цілі закону, що переслідує держава (наприклад, захист громадського порядку), а й ті, що захищають права громадян або юридичних осіб. У випадку судового оскарження суд може дійти висновку, що рішення було прийнято з правильним застосуванням адміністративного розсуду, тільки якщо вага та значення кожного із цих факторів оптимальним чином враховані.

Зміст принципу рівноправності, заборони свавілля або послідовності діяльності адміністрації полягає в тому, що державним органам заборонено застосовувати нерівний підхід щодо однакових фактичних обставин, якщо не існує будь-якої підстави для їх розмежування. Відповідно, якщо адміністративний орган здійснив низку повноважень однаковим способом, то в подібних випадках він зобов'язаний і надалі здійснювати свої дискреційні повноваження відповідним чином. Тобто посадова особа не має права довільно відступати від постійної й загальноприйнятої адміністративної практики, оскільки громадяни покладаються на неї. Так, у нашому прикладі рішення про перенесення демонстрації прихильників однієї партії на околицю міста та зміна часу її проведення може порушити їх конституційне право рівності всіх перед законом, якщо іншій партії за інших подібних умов така демонстрація була дозволена в центрі міста та в запитуваний час. Можна навести й інший приклад: під час видачі дозволу на будівництво адміністрація не має права вимагати певні документи, навіть якщо це дозволено законом, якщо довгий час вона цього не робила. Від цього самообмеження адміністративний орган вправі відмовитися тільки в тому випадку, якщо в подальшому він має намір постійно ухвалювати інше дискреційне рішення.

Таким чином, правові межі розсуду порушуються, дії або рішення державних органів можуть бути скасовані в таких випадках:

– якщо посадова особа не бере до уваги адміністративний розсуд, тобто не перевіряє можливі варіанти рішення, а одразу слідує тільки одному варіанту рішення. Наприклад, якщо чиновник вважає, що будь-яка акція на вулицях міста завдає шкоди громадському порядку;

– якщо посадова особа неправильно або недостатньо повно визначила конкретні обставини або мету й сенс закону, на основі якого вона повинна була прийняти рішення. Наприклад, рішення заборонити акцію прийнято на основі невірної інформації про підготовлювані заворушення або на основі власних симпатій чи антипатій посадової особи або її начальника. Останні не мають жодного стосунку до законодавчо встановлених і конституційно підтверджених цілей закону;

– якщо посадова особа під час прийняття рішення недостатнім чином враховувала конституційно закріплені основні права та свободи громадян і прийняла, таким чином, рішення, що обмежують права громадян і порушують основні принципи правової держави.

Власне кажучи, якщо чиновник має прийняти рішення з урахуванням адміністративного розсуду, він зобов'язаний глибоко й обґрунтовано зважити як усі конкретні обставини, цілі й завдання норми закону, так і права та інтереси всіх сторін.

Відзначимо, що досягнення абсолютної визначеності в законодавстві неможливе у зв'язку з неоднорідністю конкретних випадків на практиці. Для цього в адміністративно-процедурному кодексі необхідно передбачити адміністративний розсуд і принципи, що являють собою параметри правомірної поведінки, які знижують невизначеність у діях учасників правовідносин, призводять до справедливого розгляду справи, а в разі їх порушення дозволяють суду провести повноцінну ревізію та скасувати неправомірні адміністративні акти.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що невідкладним для оптимального функціонування відносин між органами виконавчої влади та приватними особами в Україні є прийняття нормативного акта, який регулював би всі аспекти здійснення адміністративних



процедур. Подібний акт має базуватися на принципах адміністративного процесу, які притаманні праву Європейського Союзу. Щодо форми згаданого акта, то вважаємо за доцільне запропонувати прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, а не закону. Досвід правотворчості вказує, що у випадку прийняття кодексу в подальшому необхідність доповнення його положень новими окремими нормативними актами є значно меншою, ніж у тому випадку, коли певні правила унормовані у формі закону. На наш погляд, кодифікація є найоптимальнішим способом систематизації, адже за рахунок уніфікації розрізаних нині адміністративних процедур й упорядкування розгляду різних справ можна буде оптимізувати управлінський апарат державних органів і тим самим зменшити бюджетні витрати на його утримання. Крім того, викладення процедурних правил в одному документі значно полегшить процес правозастосування для громадян України та юридичних осіб, а в цьому й полягає головна мета адміністративної реформи в нашій державі.

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. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
4. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.П. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
5. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

