

УДК 342.9

*Віктор Павлович Тимошук,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0001-6109-0909*

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАГАЛЬНУ АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. 15 грудня 2023 року має набути чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – ЗАП, Закон). Остаточне прийняття ЗАП з пропозиціями Президента відбулося 17 лютого 2022 року. Проте через повномасштабне вторгнення РФ в Україну підписання Закону глава держави здійснив лише 13 червня 2022 року. Для набрання чинності цим Законом було визначено 18 місяців від дня його офіційного оприлюднення.

Наразі здійснюються заходи з підготовки до запровадження Закону: перегляд чинного законодавства для узгодження з ЗАП, навчальні заходи для публічних службовців, суддів адміністративної юстиції тощо.

Одним із теоретичних і практичних питань у контексті впровадження ЗАП є визначення місця цього законодавчого акта у системі нормативних актів України. Адже попри загально-визнані в теорії права підходи до систематизації законодавства (інкорпорація та кодифікація, іноді – консолідація), вплив ЗАП на чинне законодавство і його зміни має свою специфіку. Також варто загалом спрогнозувати можливий розвиток адміністративного законодавства з урахуванням дії ЗАП.

Треба виходити передусім з того, що ЗАП за призначенням є законом, що має регулювати питання загальної адміністративної процедури. До речі, і його коректнішою назвою було б – Закон «Про загальну адміністративну процедуру». Він набуватиме чинності у той час, коли в Україні вже є сотні законів, які стосуються діяльності органів виконавчої влади (далі – ОВВ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) з вирішення індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб. Набрання чинності ЗАП не приводить до суттєвих змін у чинному законодавстві, принаймні у короткостроковій перспективі. Не очікується скасування окремих законодавчих актів. За оптимального підходу може відбутися скорочення окремих процедурних норм (регулювання) у спеціальних законодавчих актах, їх гармонізація з принципами і правилами ЗАП. Проте суттєвий вплив на законодавство може відбуватися у середньо- та довгостроковій перспективі, зокрема, скорочення певного обсягу чинних законодавчих актів, їх процедурної частини, що стосується відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання загальної адміністративної процедури тривалий час було одним з малодосліджених у вітчизняній науці адміністративного права. Перші праці з цієї тематики були швидше зібранням аналітичної інформації та зарубіжних джерел (законів інших країн, актів Ради Європи) [2]. І в цій частині варто відзначити вплив на розвиток адміністративно-процедурного права України зарубіжної доктрини, практики, актів м'якого права. Одним з перших наукових продуктів за тематикою адміністративної процедури стала монографія 2009 року [3].

Особливої уваги заслуговує монографічне дослідження 2020 року А. Школика [4], зокрема щодо місця ЗАП і систематизації процедурного законодавства. А. Школик вважає, що цей акт має за своїм характером саме кодифікаційну природу.

Також прикметно, що вид цього акта як «кодексу» був первинно визначений і в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року.

Мета статті. Метою дослідження є потреба визначити місце і характер ЗАП у системі адміністративного законодавства, його вплив на чинне та перспективне законодавство.

Відповідно завданнями дослідження є:

– з'ясування особливостей регульовного впливу ЗАП, зокрема у порівнянні з «класичною» кодифікацією;

– визначення взаємодії ЗАП із чинним законодавством, зокрема, процедурного характеру;

– прогнозування впливу ЗАП на розвиток перспективного законодавства.

Основні результати дослідження. Прийняття ЗАП – це, безумовно, великий крок для практики та науки адміністративного права. Водночас це і нові виклики перед вітчизняною юридичною наукою. Одне з теоретичних завдань – визначення місця ЗАП у системі законодавства, його впливу на подальший розвиток адміністративного законодавства.

З одного боку, прийняття ЗАП, особливо перспективи його впровадження, дійсно мають характер кодифікації. Якщо оцінювати з точки зору загальної теорії права розуміння про кодифікацію [5, с. 139–140], то можемо відзначати низку елементів і ознак, властивих кодифікації: «спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості, до проекту включаюся чинні норми і нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин». Робота над ЗАП викликана певною мірою і «нагромадженням нормативного матеріалу та потребою його впорядкування». Також маємо справу з «прийняттям нового за формою та змістом нормативного акта». За позицією теоретиків права, кодифікація «спрямована на подолання суперечностей та інших неузгодженостей, усунення множинності нормативних актів, прогалин і колізій у регулюванні суспільних відносин. За її допомогою досягаються поліпшення структури правових актів, удосконалення їх логіки, термінології». «Процес кодифікації передбачає три стадії: виявлення законодавчих недоліків тієї чи іншої галузі, усунення цих недоліків, зведення обробленого матеріалу в єдине ціле. Серед основних кодифікаційних актів називають: основи законодавства; кодекс. Кодифікаційним актом може бути і закон» [5].

Те, що відносини, пов'язані із упорядкуванням адміністративно-процедурного законодавства, зокрема і запровадження загальної адміністративної процедури завдяки ЗАП, не є інкорпорацією чи консолідацією, є цілком очевидним. Адже тут взагалі не йдеться про зведення окремих нормативно-правових актів у один збірник чи зібрання тощо. Тому й порівняння проводиться саме з такою формою систематизації законодавства, як кодифікація.

Водночас у ситуації із ЗАП є своя специфіка впорядкування законодавства, яка теж відрізняється від «класичної» кодифікації, коли ухвалення кодексу має також наслідком скасування (поглинання) інших окремих нормативно-правових актів. Адже ухвалення ЗАП «автоматично» не привело і не приведе до втрати чинності жодним чинним нормативно-правовим актом. Тобто це створення нового додаткового нормативного акта. Найбільший «заміщувальний» характер ЗАП може спричинити на Закон України «Про звернення громадян» 1996 року, адже з його предмета має бути вилучено (перенесено у ЗАП) усе, що стосується розгляду заяв і скарг громадян, тобто відносин, пов'язаних з реалізацією суб'єктивного публічного права. Та навіть цей процес може бути тривалим.

Важливо також, що ухвалення ЗАП в Україні спрямовано насамперед на заповнення прогалин, тобто включення до системи національного законодавства таких норм, які вже визначені певним стандартом справедливої адміністративної процедури у країнах західної політичної і правової культури, але ще не були запроваджені в Україні.

В інших країнах (зокрема, ФРН тощо) акти типу ЗАП «народжені» і судовою практикою, адміністративною юстицією, коли на основі підходів судів до вирішення спорів з публічною адміністрацією, власне і формуються нові загальні вимоги до публічної адміністрації. Україна тут переймає вже швидше адаптований зарубіжний досвід.

А. Школик на основі дослідження зарубіжного досвіду також описує таке явище, як «інноваційна кодифікація», коли «новий закон запроваджує єдине джерело існуючих принципів, які зазвичай розпорошені серед різних законів ..., а також у судових прецедентах, вона може за необхідності модифікувати існуючі принципи та додавати нові. Такий метод дає змогу усувати суперечності в існуючих законах та заповнювати прогалини» [4, с. 16].

Чинність сотень спеціальних законів, у яких є елементи адміністративної процедури (експертами нараховано таких близько 400), і навіть інших загальних законів (як-от, «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») не припиняється через ухвалення ЗАП. ЗАП – це швидше певний дороговказ, за яким поступово мають переглядатися чинні нормативно-правові акти (НПА). Але цей процес є еволюційним.

Водночас рівень і динаміка змін законодавства значною мірою залежатимуть від бачення й активності уряду та законодавця. Хоча в цілому немає класичного заміщення нормативних актів чи їх частини новим НПА. Можна прогнозувати, що тривалий час співіснуватиме паралельна дія ЗАП і більшості спеціального регулювання. ЗАП переважно проявить себе новими нормами, які впроваджують нові вимоги, і значно рідше – скасовують існуючі.

Хоча теоретично оптимальним був би варіант радикального виключення процедурних норм зі спеціальних законів, і максимальне використання ЗАП для регулювання процедурних відносин. Проте практична реалізація цього підходу здається дещо складнішою. Адже і український законодавець, і практики-службовці ще досі не мають повного уявлення про регулітивний вплив ЗАП, достатність цього регулювання для сотень видів адміністративних справ. Тому еволюційне, поступальне вилучення дублюючих норм і непотрібних (необґрунтованих реальною потребою) спеціальних норм процедурного характеру зі спеціальних законодавчих актів – можна вважати більш реалістичним шляхом впровадження ЗАП.

Також можна припустити, що значний вплив ЗАП повинен мати на перспективне законодавство. Адже завдяки існуванню загальної адміністративної процедури в ЗАП суттєво зменшується потреба у встановленні процедурних норм у нових НПА. Достатньо буде здійснювати відсилання до ЗАП і, за потреби, у виняткових випадках – визначати особливості. У такий спосіб ЗАП на довгострокову перспективу може стати основним нормативним актом процедурного характеру для публічної адміністрації. І саме за такого підходу буде досягатися найбільша цінність ЗАП та його регулятивне значення.

При аналізі питання про кодифікаційний характер ЗАП варто звернутися й до формального зарубіжного досвіду. Є багато країн, у яких такі акти прямо названі / визначені кодексами (зокрема, Греція, Грузія, Латвія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Франція тощо). У деяких країнах у такі акти включають навіть частину, присвячену адміністративному процесу, тобто регулюванню судового оскарження адміністративних актів.

Ще більша кількість країн не називає (не визначає) ці адміністративно-процедурні нормативно-правові акти парламентом кодексами, і вони мають статус «закону» («акта»): зокрема, Австрія, Албанія, Болгарія, Вірменія, Данія, Ісландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Швейцарія, Швеція тощо [6, с. 10–13]. Тож навіть ці переліки країн і назви законодавчих актів вказують, що є різні підходи до розуміння природи загальної адміністративної процедури і характеру систематизації законодавства.

Нагадаємо, що в Україні відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗАП «цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття <...> адміністративних актів». Це надзвичайно широке коло відносин, починаючи від адміністративних послуг (реєстрація актів цивільного стану, нерухомості, бізнесу, місця проживання; видачі паспортів, дозволів, ліцензій; призначення субсидій, пенсій тощо), інспекційної діяльності (наприклад, перевірки закладів харчування та торгівлі, тобто контрольно-наглядова діяльність у сфері господарської діяльності тощо), і закінчуючи іншою діяльністю адміністративних органів за заявою особи чи ініціативою цих органів.

Вище вже зазначалося, що, за експертними оцінками, існує близько 400 чинних законодавчих актів (закони і кодекси), у яких є відносини та справи, що вирішуються (врегульовуються) прийняттям адміністративних актів. Тобто саме на ці сфери й матиме вплив ЗАП. Водночас, як уже також зазначалося, ЗАП має характер загального закону і не заперечує можливості регулювання окремих процедур у спеціальних законодавчих актах. У ч. 2 ст. 3 ЗАП прямо передбачено,

що «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом». ЗАП об'єктивно не може врегулювати усю специфіку для сотень видів адміністративних справ, і тому визначає саме загальні принципи, правила, механізми, норми. З одного боку, це спільні принципи для усіх категорій справ. З іншого боку, це універсальний набір механізмів і норм, частина з яких може «працювати» в певній категорії справ.

Звідси також варто зробити ще один висновок – про виняткову вагу принципів ЗАП. І це одна з особливостей адміністративно-процедурного законодавства. Такі принципи народжені не лише потребами практики в Україні, а й є запозичення кращого зарубіжного досвіду, фактично узагальненого в актах м'якого права Ради Європи.

ЗАП значною мірою в Україні заповнюватиме прогалини в чинному спеціальному законодавстві, тобто це буде характер доповнюючого (субсидіарного) регулювання. А у випадку невідповідності чинного спеціального законодавства ЗАП повинні застосовуватися принципи ЗАП.

Цей підхід особливо важливий на найближчий період від дня набрання чинності ЗАП, адже є ризики того, що законодавець не встигне навіть технічно узгодити із ЗАП і окремі чинні спеціальні закони (за оцінками експертів таких законів, що потребують змін, хоча часто й незначних, є близько 130 актів). Серед найбільш очевидних колізій, а якщо точніше – то переважно прогалин, та власне випадків коли мають працювати принципи ЗАП можна назвати, зокрема:

- відсутність вимоги обґрунтування негативного адміністративного акта. І тоді має діяти ЗАП (ст. 8 «Обґрунтованість»);
- відсутність вимоги зазначати порядок оскарження негативного адміністративного акта. Має діяти ЗАП (ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»);
- набуття чинності адміністративним актом до моменту його доведення до відома особи. Має діяти ЗАП (ст. 12 «Відкритість» і ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»);
- відсутність права і механізмів доступу до матеріалів справи. Має діяти ЗАП (ст. 12 «Відкритість» і ст. 17 «Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні»);
- формальна відмова у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів. Має спочатку застосовуватися ЗАП (ст. 17 «Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні»);
- формальна відмова в задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей. Має первинно діяти ЗАП – право особи бути вислуханою (ст. 17 «Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні» і ст. 16 «Офіційність»);
- вимагання від особи надання документів і відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або інших публічних суб'єктів. Має діяти ЗАП (ст. 16 «Офіційність»).

ЗАП взагалі запроваджує багато новел для сфери публічного адміністрування, як-от: категорію «заінтересовані особи»; механізм примусового виконання адміністративних актів самими адміністративними органами; порядок доведення адміністративного акта до відома особи; механізм адміністративної взаємодопомоги; і навіть такі суто процедурно-технічні норми, як про обрахунок строків, про офіційне засвідчення документів тощо.

Деякі з нових норм та інститутів ЗАП є дуже новаційними і такими, що мають очевидний систематизуючий характер, як-от, у частині механізмів дострокового припинення дії адміністративних актів: відкликання, визнання недійсним. Тут за умови належного перегляду спеціального законодавства можна явно виділити ознаки впорядкування, систематизації.

В іншій частині ЗАП відтворює норми та інститути, які вже були закріплені в окремих секторах публічного адміністрування, хоча і мали різні назви, як-от; залишення заяви без руху або без розгляду; зупинення провадження тощо. Та навіть термінологічне впорядкування тут матиме суттєву цінність.

Проте повторимося, особливо цінним ЗАП буде на довгострокову перспективу. Бо можна буде не розробляти спеціальну процедуру, а використовувати саме ЗАП. І взагалі найбільш регулюючий вплив і навіть дійсно кодифікаційний характер ЗАП може проявитися поступально, якщо системно вилучати процедурне регулювання із інших НПА.

Висновки. ЗАП ілюструє цікаве питання для адміністративного права зокрема та для теорії права загалом. Адже, з одного боку, є ознаки кодифікації адміністративно-процедурного законо-

давства: поліпшення структури правових актів, удосконалення їх логіки, термінології. На довгострокову перспективу є також: усунення множинності нормативних актів, колізій у регулюванні суспільних відносин. З іншого боку, є спрямованість насамперед на заповнення прогалин, збереження спеціального регулювання і субсидіарний характер ЗАП, виняткова вага принципів.

Систематизуючий вплив ЗАП має проявитися у середньо- та довгостроковій перспективі завдяки скороченню нормативного регулювання (обсягу спеціального регулювання процедур), зменшення потреби у спеціальному регулюванні процедур при прийнятті нових нормативно-правових актів.

Цікавим є також вплив судової практики та зарубіжного досвіду і м'якого права на розвиток загальної адміністративної процедури. Зрештою кейс «ЗАП» – це додатковий привід вивчати природу «загальних» законодавчих актів, які створюють певну правову рамку і для поточного застосування, і для перспективного розвитку.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 137.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ, 2003. 496 с.
3. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ, 2010. 296 с.
4. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса, 2020. 306 с.
5. Оніщенко Н. М. Кодифікація. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ, 2001. Т. 3. С. 139–140.
6. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців / В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний. Київ, 2022. 74 с.

References

1. Pro administrativnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. *Holos Ukrainy*. 15.06.2022. № 137.
2. Administrativna protsedura ta administrativni posluhy. Zarubizhnyi dosvid ta propozyitsii dlia Ukrainy / avtor-uporiadnyk V. P. Tymoshchuk. Kyiv, 2003. 496 s.
3. Tymoshchuk V. P. Administrativni akty: protsedura pryiniattia ta prypynennia dii: Monohrafiia. Kyiv, 2010. 296 s.
4. Shkolyk A. M. Administrativno-protsedurne zakonodavstvo ta yoho systematyzatsiia: monohrafiia. Odesa, 2020. 306 s.
5. Onyshchenko N. M. Kodyfikatsiia. *Yurydychna entsyklopediia*: V 6 t. / Redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv, 2001. T. 3. S. 139–140.
6. Zakon «Pro administrativnu protseduru»: zahalni prozori pravyla vzaiemodii mizh derzhavoiu ta hromadianamy y biznesom. Posibnyk dlia publichnykh sluzhbovtziv. Tymoshchuk V., Boiko I., Shkolyk A., Shkolnyi Ye. Kyiv, 2022. 74 s.

Тимошук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні

У статті йдеться про визначення місця Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) у системі законодавства України і його вплив на систематизацію законодавства. Аналізуються загальні ознаки такого виду і форми систематизації, як кодифікація і порівнюється з прийняттям ЗАП та його впливом на адміністративно-процедурне законодавство, чинне та перспективне. З одного боку, виділяються такі спільні ознаки, як поліпшення структури правових актів, удосконалення їх логіки, термінології. З другого боку, ЗАП переважно заповнює прогалини та в короткостроковій перспективі може не змінити кількості законодавчих актів та може мати обмежений вплив на обсяг процедурної частини у спеціальних законодавчих актах. На першому етапі обсяг процедурного регулювання може навіть зрости. Проте на середньо- та довгострокову перспективу можна прогнозувати виконання цим Законом ролі основного процедурного регулятора в публічному адмініструванні. Власне ЗАП має виступати загальним законом для усіх секторів публічного адміністрування. Спеціальні законодавчі акти та інші НПА продовжують діяти і за потреби зберігати або встановлювати особливості регулювання. ЗАП буде особливо цінним на перспективу, бо спеціальне законо-

давство матиме все меншу потребу в регулюванні процедури. У ЗАП винятково цінними є принципи, що не лише є засадами для цього Закону, а й мірилом для вирішення колізій і заповнення прогалин у всьому адміністративно-процедурному законодавстві.

Ключові слова: загальна адміністративна процедура, систематизація, кодифікація, принципи адміністративної процедури.

Tymoshchuk V. P. Development of legislation on general administrative procedure in Ukraine

The article deals with determining the place of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (LAP) in the system of Ukrainian legislation and its impact on the systematization of administrative procedure legislation in general. The author analyzes the general features of such a type and form of systematization as codification and compares it with the adoption of the LAP and its impact on current and future legislation.

On the one hand, the author emphasizes such common features and positive impact of the LAP as improvement of the structure of legal acts, improvement of their logic and terminology. After all, the LAP introduces uniform principles of administrative procedure, general rules for consideration and resolution of cases based on applications of individuals and on the initiative of an administrative body, requirements for the execution of administrative acts, administrative appeal, enforcement of administrative acts, and early termination of administrative acts. On the other hand, the LAP mainly fills in the gaps using the best practices, doctrine and experience of countries of Western legal and political culture, especially Europe.

In the short term, the LAP may not change the number of legislative acts, and is likely to have a rather limited impact on reducing the volume of procedural parts in special legislative acts. At the first stage, the amount of procedural regulation may even increase. This is due to the fact that in order to eliminate conflicts and gaps, it may be necessary to introduce additional «linking» provisions with the LAP, and sometimes even temporary duplicate provisions, etc.

In the medium and long term, we can predict that the LAP will play the role of the main procedural regulator in public administration. The LAP should act as a general law for all sectors of public administration. And here, indeed, the LAP should serve as a measure for reviewing, streamlining and reducing special regulation.

In the future, special legislative acts and other regulations will continue to be in effect, and, if necessary, preserve or establish specifics of regulation. However, it will be possible to reduce the scope of special procedural regulation more and more radically and systematically. The LAP will be especially valuable in the future, as special legislation will have less and less need to regulate the procedure. In this case, the regulatory value of the LAP itself will be maximized, as it will be easier for both public administration and private individuals to interact on the basis of common principles and rules.

The LAP is extremely valuable for its principles, which are not only the basis for this law, but also a measure for resolving conflicts and filling gaps in all administrative procedure legislation. Particularly important are such principles as guaranteeing the right of a person to participate in administrative proceedings, formality, and reasonableness.

Key words: general administrative procedure, systematization, codification, principles of administrative procedure.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-383-388