

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Муза Олег Валентинович

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України
м. Київ, Україна*

Адміністративно-процедурні правовідносини найбільше відображають зміст, якість та ефективність взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами.

Зважаючи на імперативний характер правового регулювання адміністративних відносин, адміністративно-процедурне законодавство наділяє приватних осіб правом використовувати інструменти правового захисту своїх прав, свобод і законних інтересів у відносинах адміністративної процедури, а також заявляти законні вимоги до владного суб'єкта, на які має слідувати правомірна, обґрунтована та зважена управлінська відповідь.

Для адміністративно-процедурних правовідносин сприяючого чи забезпечувального характеру не є характерним «наказовий» характер управлінського впливу, що має сприяти посиленню демократизму публічного управління у контексті розвитку адміністративно-процедурного права.

Українське законодавство визначає достатньо великий пласт адміністративно-процедурних правовідносин, що виникають у різних сферах суспільного життя. Однак еволютивне правове врегулювання відносин адміністративної процедури протягом 1990–2010-х років здійснювалося за підходом спеціально-правового регулювання, що у результаті призвело до формування невпорядкованої системи адміністративно-процедурного законодавства та спричинило існування різних процедурних норм, вимог, обмежень в одержанні приватними особами публічних послуг, майнових та немайнових благ у сфері публічного управління.

Ситуація, що склалася на поч. 2020-х років, не відповідала європейським стандартам адміністративної процедури, оскільки в Україні за 32 роки так і не були вироблені єдині правила та засади виникнення, зміни та припинення адміністративно-процедурних правовідносин. Це не сприяло можливості здійснювати повноцінний моніторинг діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб за єдиними принципами адміністративної процедури. І зрештою 15 грудня 2023 року набрав чинності базовий Закон про адміністративну процедуру, який з однієї сторони визначив загальні засади регулювання відносин 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 справ¹, а з іншої – призвів до виникнення колізійності норм у системі адміністративно-процедурного законодавства.

Процес європеїзації адміністративно-процедурних правовідносин в Україні враховує той факт, що «у більшості держав відбулися систематизація законодавства про адміністративну процедуру й ухвалення окремих законодавчих актів (Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, Федеративна Республіка Німеччина, Данія, Болгарія, Італія, Нідерланди, Португалія, Естонія, Латвія й ін.). <...> У більшості країн правове регулювання різновидів адміністративної процедури відбувається не лише за допомогою одного нормативно-правового акта. Передусім це зумовлено досить істотними відмінностями в цілях правового регулювання певної діяльності. У законодавстві держав, що належать до континентальної правової системи, чітко віднесено до адміністративних лише зовнішні процедури діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У країнах англо-американської правової системи також можна зазначити аналогічний підхід»².

Базовий закон про адміністративну процедуру максимально врахував рекомендаційні положення актів «м'якого» права Ради Європи щодо, зокрема, визначення принципів адміністративно-процедурних правовідносин (наприклад, право «бути заслуханим», доступ до інформації, повідомлення про підстави прийняття негативного акта), закріплення на законодавчому рівні законності реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, введення в адміністративне законодавство поняття «адміністративний акт», врегулювання процедури виконання адміністративних актів (у тому числі примусового виконання), підвищення ефективності процедури адміністративного оскарження.

У зв'язку з викладеним, необхідно наголосити на тому, що поява у системі адміністративного законодавства України загального адміністративно-процедурного закону має системоутворюючий вплив на розвиток адміністративного права як науки, як галузі права і як галузі національного законодавства.

Легальне закріплення понять «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративний орган», «адміністративний акт», «дискреційне повноваження», «публічний інтерес», «функції публічної адміністрації» потребує нової оцінки зазначених категорій з огляду на існування лише доктринальних досліджень з питань адміністративної процедури. Крім цього, важливим є уніфікація термінологічних ознак згаданих вище категорій з відповідними дефініціями,

¹ Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

² Бойко І. В., Соловейова О. М. Європейські стандарти та український концепт адміністративної процедури. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. P. 446.

що передбачені Кодексом адміністративного судочинства України³. Зокрема, мова йде про поняття суб'єкта владних повноважень, індивідуального акта, публічно-владних управлінських функцій.

Необхідно також привернути увагу й на такий документ як Модельні правила адміністративної процедури Європейського Союзу (*Model Rules on EU Administrative Procedure*), в яких викладено загальні засади адміністративної процедури, питання адміністративної нормотворчості, прийняття індивідуальних адміністративних актів (рішень), адміністративної взаємодопомоги, укладення договорів та ін.⁴.

У контексті перспективного законодавчого регулювання адміністративно-процедурних правовідносин варто вказати на необхідність прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 10161 від 18.10.2023 року)⁵, яким передбачається узгодження адміністративно-процедурних норм між базовим законом про адміністративну процедуру та спеціальними законодавчими актами.

Як підкреслює В.П. Тимошук, в українському правовому полі ЗАП насамперед буде заповнювати прогалини, оскільки у приватних осіб досі не було низки ключових процедурних прав, а в у адміністративних органів – не було відповідних обов'язків. З 392 чинних законодавчих актів, лише 135 потребують певних змін. Часто це незначні зміни технічного характеру. Усі зміни можна згрупувати наступним чином: узгодження термінології та механізмів в частині дострокового припинення дії адміністративних актів; «формальні» підстави для відмови у задоволенні заяви особи; потреба узгодження термінології щодо прийняття та руху заяв («повернення заяви»; «неприйняття заяви»; «відмова у прийнятті»; «повернення без розгляду» тощо); потреба узгодження іншої термінології, що вживається у спеціальному законодавстві («заінтересовані суб'єкти», «заінтересовані сторони», «треті особи»; «клопотання» (у значенні «заяви» тощо), врегулювання строків повідомлення, доведення до відома акта та ін.⁶

Таким чином, на сучасному етапі відбулося законодавче унормування загальних засад адміністративної процедури, однак процес європеїзації адміністративно-процедурних правовідносин продовжується з огляду на євроінтеграційні процеси України та впорядкування спеціально-правових норм і правил адміністративної процедури.

³ Кодекс адміністративного судочинства України в ред. 03.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁴ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. URL: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_Books1_VI_2014-09-03.pdf

⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», реєстр. № 10161 від 18.10.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>

⁶ Тимошук В. П. Актуальні теоретичні та практичні виклики впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» / Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (2 травня 2023 р., Чернівці). Чернівці: 2023. С. 126-132.