

ПРИВЕДЕННЯ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ У ВІДПОВІДНІСТЬ З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ ВИМОГАМИ ТЕХНІКИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Ігор ВОЗНЯК

*аспірант кафедри теорії та філософії права
Львівського національного університету імені Івана Франка
м. Львів, Україна*

Такі масштабні політичні зміни як вступ країни до багатодержавного об'єднання чи перехід від однієї моделі державного управління до іншої завжди вимагає та тягне за собою суттєві зміни її правової системи. Оскільки техніка нормопроекткування обслуговує систему права, вона також може зазнавати змін разом з усім процесом правотворення. Тож актуальним завданням української правової науки є дослідження шляхів розвитку техніки нормопроекткування в умовах євроінтеграції України та входження нашої держави до спільного європейського правового поля.

Як зазначають В. Риндюк і О. Кучинська, які досліджують проблеми адаптації національного законодавства до права ЄС, зближення правових систем відбувається не лише шляхом приведення законів й інших нормативно-правових актів держави-кандидата у відповідність з *acquis communautaire*, але цей процес має охоплювати також правозастосування та тлумачення права в дусі правових стандартів ЄС¹. І під час європеїзації української правової системи відбувається не просто запозичення матеріального права, а запозичення «духу» та «цінностей ЄС»². Тож цілком виправдано буде поширювати цю тезу і на процес правотворення, який включає не лише формування механізмів правового регулювання, але й техніку нормопроекткування та правотворчі процедури.

Адміністративне право відіграє критичну роль у забезпеченні функціонування державного апарату та, як наслідок, здійснення

¹ Риндюк В.І., Кучинська О.Ю. Адаптація національного законодавства до права ЄС: досвід держав-членів та держав-кандидатів для України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право.* 2024. № 82, ч. 1. С. 124–125. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.1.17>.

² Там само, с. 125.

державою своїх функцій, а тому надзвичайно важливим завданням є забезпечення високої якості джерел адміністративного права. Крім того, дослідники говорять і про те, що адміністративному праву притаманні неповторне поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання, баланс використання дозволів, приписів і заборон³, що безумовно має бути відображено в техніці нормопроектування таких актів. Тож метою цієї розвідки є продемонструвати на прикладі Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) способи техніко-юридичного удосконалення джерел адміністративного права, котре можна здійснити шляхом адаптації (рецепції) відповідного європейського досвіду.

Як зазначають адвокати, зокрема М. Боровець, цей закон був дуже очікуваним, продуманим і зваженим, а його підготовка велася дуже довгий час⁴. Закон повинен був вирішити низку проблем, зокрема хаотичність законодавства, відсутність єдиних правил, неефективність багатьох процедур⁵. Однак техніко-юридичний аналіз цього закону засвідчує значну кількість помилок, яких законодавець допустився під час складання тексту цього акта. Пропонуємо для огляду лише техніко-юридичні помилки, які можна знайти в тексті законопроекту (законодавець також допустився багатьох помилок, пов'язаних з узгодженням закону з іншими законодавчими актами та з теоретичними засадами права, що слід розглядати в рамках окремого дослідження).

Преамбулу варто розглядати як важливий правотворчий інструмент, який може зіграти важливу роль у майбутньому у випадку правотлумачення, однак український законодавець, як показує практика, часто байдуже застосовує цей інструмент і наводить у преамбулі лише предмет регулювання та сферу дії закону, не згадуючи мотивів і мети ухвалення закону. В аналізованому законі преамбула майже дослівно повторює положення ст. 1 «Предмет регулювання та

³ Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №12. С. 191. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/12/41.pdf>.

⁴ Боровець М. Закон України «Про адміністративну процедуру» як крок до якнайкращого забезпечення прав та інтересів громадян у відносинах з адміністративним органом. *АО «Галицька правнича група»*. 2024. <https://galpravgroup.com.ua/post/zakon-ukrayini-pro-administrativnu-proceduru-yak-krok-do-yaknajkrashogo-zabezpechennya-prav-ta-interesiv-gromadyan-u-vidnosinah-z-administrativnim-organom/>.

⁵ Тимошук В. П. Новели Закону України «Про адміністративну процедуру». *Project Pravo-Justice*. 2022. С. 9. https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/PJ_Тимошук_Новели%20ЗАП_12.08.2022.pdf.

сфері дії закону». І хоча на це вказувало головне юридичне управління у своєму висновку (п. 1)⁶, законодавець не усунув цього недоліку. Натомість інституції ЄС дуже активно використовують цей інструмент. Так, Резолюція про якість нормопроєктування законодавства Спільноти від 8 червня 1993 року визначає, що преамбула повинна простими словами обґрунтовувати ухвалення положень акта (п. 6)⁷, а Міжінституційна угода про спільні настанови щодо якості проєктування законодавства Спільноти від 22 грудня 1998 року (далі – Міжінституційна угода) деталізує структуру преамбули, перша частина якої повинна містити вказівку на правове підґрунтя ухвалення акта, а друга – конкретні причини для ухвалення положень акта (п. 9–10)⁸. Хоча ст. 38 Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – ЗПД) визначає вимоги до преамбули⁹, законодавець, як бачимо, (поки) нехтує цими вимогами.

Можна констатувати порушення системності галузевої термінології, що є загальновизнаним принципом техніки нормопроєктування. Так, у ЗАП наявні такі терміни як «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», тоді як у Кодексі адміністративного судочинства України – «індивідуальний акт», «суб'єкт владних повноважень», «публічно-владні управлінські функції / владні управлінські функції» відповідно¹⁰. Крім того, на наш погляд, подання дефініції терміну «функції публічної адміністрації» є зайвим формалізмом, оскільки подана в ЗАП дефініція є звичайним переліком, а тому це можна було б подати нормативно-правовим приписом у формі статті. На жаль, ЗПД не містить правил щодо випадків, коли доцільно помішувати дефініції термінів у законі, як це містять Засади законодавчої техніки Польщі (§ 146)¹¹, та що не слід включати в дефініції, як це визначено п. 11

⁶ Зауваження до проекту Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475). *Головне юридичне управління Апарату Верховної ради України*. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3475&conv=9>.

⁷ Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993Y0617%2801%29>.

⁸ Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31999Y0317%2801%29>

⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>.

¹⁰ Боровець М. (2024), с. 7.

¹¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki

Наказу міністра юстиції Республіки Литви № 1R-298 «Про затвердження рекомендацій підготовки законопроектів» (далі – Наказ № 1R-298)¹². Тож удосконалень за зразком європейських держав потребують правила використання термінів і дефініцій у законах, щоб український законодавець не порушував одного з головних принципів техніки нормопроекткування – послідовності та системної цілісності термінологічного апарату.

Головне юридичне управління також зазначало, що порушенням принципу правової визначеності є використання без жодних уточнень таких формулювань як «у порядку, визначеному законом», «крім випадків, визначених законом» і «якщо інше не передбачено законом» (п. 4)¹³. Тому показовими у цьому контексті є вимоги п. 76 Наказу № 1R-298, відповідно до котрого якщо ж все-таки постає потреба відсилатися до неконкретних актів, то потрібно принаймні згадувати сферу законодавства, наприклад, «відповідно до процедури, встановленої нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність у сфері інформаційних систем»¹⁴. Однак, на наш погляд, варто все ж таки покликатися на конкретні закони, що значно підвищує зрозумілість законодавства та полегшує його використання для учасників правовідносин, особливо у випадку адміністративного права, яке охоплює широкий спектр досить різних публічно-правових відносин і велику кількість нормативно-правових актів, які постійно зазнають змін.

Іноді законодавець замість одного поняття використовує інше, яке за обсягом ширше. Так, у ЗАП в ст. 93, 94 та 96 використано поняття «законодавство про виконавче провадження» (хоча поняття «законодавство» ширше за поняття «закон»), тоді як у ст. 95 вжито термін «закон», тобто зроблено відсилання до Закону України «Про виконавче провадження». І хоча у зауваженнях головного юридичного управління було вказано на цей техніко-юридичний недолік (п. 20)¹⁵, однак закон було ухвалено без врахування цього зауваження. Це також суперечить принципу системності й однозначності термінології. Як і суперечить цьому принципу використання поняття «публічна адміністрація», котре подано без визначення в цьому законі та котре відсутнє в інших законодавчих актах.

prawodawczej». *Internetowy System Aktów Prawnych*. С. 25.
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000283/O/D20160283.pdf>.

¹² Įsakymas Nr. 1R-298 2013 m. gruodžio 23 d. Dėl Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų patvirtinimo (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro) (suvestinė redakcija nuo 2024-11-01). *Lietuvos Respublikos Seimas*. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.463426/KRB1hpxiEl>.

¹³ Зауваження до проекту...

¹⁴ Įsakymas Nr. 1R-298...

¹⁵ Зауваження до проекту...

Очевидно, що повторення норм права – чи то норм іншого акта, чи то норм того ж самого акта в ньому ж – є порушенням належної техніки нормопроєктування, оскільки обтяжує текст нормативно-правового документа та може призводити до неправильного тлумачення. Від цього застерігають правила як європейської (п. 12 Міжінституційної угоди¹⁶), так і української техніки нормопроєктування (п. 3 ч. 4 ст. 34 ЗПД¹⁷). У ЗАП можна зауважити, що положення абз. 2 ч. 3 ст. 96 з невеликими змінами дублюють ч. 5 цієї ж статті. Більше того, у першому випадку вжито термін «законодавство про виконавче провадження», а в другому – «закон про виконавче провадження».

Практично про всі вище зазначені техніко-юридичні недоліки було згадано в зауваженнях головного юридичного управління, однак закон було ухвалено з цими недоліками. Це свідчить про байдужість українського законодавця до експертних висновків. Ситуацію можна покращити, якщо запровадити процедуру, внаслідок якої законодавцеві ігнорувати експертні рекомендації стане складніше. Приміром, ст. 70 Регламенту Сейму Республіки Польща передбачає, що представник юридичної служби Канцелярії Сейму бере участь у процедурах, пов'язаних з опрацюванням законопроектів, а Маршалок Сейму може вимагати пояснень від відповідного комітету Сейму щодо відхилених пропозицій юридичної служби¹⁸. На наш погляд, український законодавчий процес потребує впровадження подібних механізмів для покращення техніко-юридичної якості законодавства шляхом потенційно обов'язкового врахування експертних думок.

Тож, як показує проведене дослідження, джерела адміністративного права мають певні техніко-юридичні недоліки, для запобігання яких варто розглянути можливість впровадження в українському законодавчому процесі окремих європейських правил техніки нормопроєктування та правил законодавчої процедури.

¹⁶ Interinstitutional Agreement of 22 December 1998...

¹⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року...

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. *Internetowy System Aktów Prawnych*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19920260185/U/M19920185Lj.pdf>.