

К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

2. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче 10/2011. С. 23-25.

3. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

4. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: КІС., 2003. – 120 с.

5. Жінки, мир, безпека : Резолюція Ради Безпеки ООН від 31 листопада 2000 року № 1325.

6. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року № 1544-р.

7. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 52, ст. 561.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-11>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Тимошук Віктор Павлович

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник,

Інститут держави і права імені В.М. Корецького

Національної академії наук України

м. Київ, Україна

Попри усі виклики пов'язані з повномасштабною війною стратегічним напрямком для України є європейська інтеграція. Вступ нашої країни до Європейського Союзу є метою і засобом, що сприяє модернізації усіх сфер організації та функціонування держави. Публічна адміністрація України на рівні правил її взаємодії з приватними особами (громадянами та суб'єктами господарювання) також потребує змін. Поточним дороговказом для цих змін є щорічне оцінювання України, яке проводиться Європейською Комісією (далі –

ЕК). Оцінки та рекомендації викладені у Звітах про розширення ЄС визначають пріоритетні завдання для української влади.

Зупинимося наразі на одному питанні – запровадження загальної адміністративної процедури в Україні. У Звіті про розширення 2023 року ЄК назвала Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. (далі – ЗАП) ключовим законом для забезпечення права на належне адміністрування та закликала Україну утримуватися від нових винятків із ЗАП. Окремо була підкреслена саме податкова сфера [1, с 18]. У Звіті про розширення 2024 року у підтвердження і розвиток цих положень зазначено: «Закон про адміністративну процедуру, який набув чинності в грудні 2023 року, уніфікував адміністративні процедури з метою їх подальшого приведення у відповідність з практиками ЄС та зміцнення права на належне адміністрування. <...> У жовтні 2024 року було прийнято закон про узгодження та гармонізацію близько 200 законів із ЗПД та повернення існуючих винятків до сфери його застосування. *Потрібна подальша гармонізація податкового кодексу, сфери земельних відносин та цифрових процедур* <...>». [2, с. 27]. Проаналізуємо коротко два завдання – гармонізація податкового кодексу і сфери земельних відносин, що вже є фактично спрямованими на виправлення «помилки» 2024 року.

Належне впровадження ЗАП потребує недопущення «нових» винятків з його сфери. Кожен новий виняток зменшує регулятивну цінність ЗАП як закону про *загальну* адміністративну процедуру, що поширюється на усі сектори публічного адміністрування. Попри значну роботу українського Уряду і Парламенту із узгодження секторального законодавства із ЗАП та ухвалений 10.10.2024 року Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру» від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX (далі – Закон №4017), податковий сектор став особливо проблемним. Хоча у 2023 році податкова служба за ініціативи бізнесу (зокрема, й в особі Ради бізнес-омбудсмена) та експертів теж включалася в напрацювання змін у Податковий кодекс (далі – ПК), і робоча версія законопроекту була готова станом на кінець того ж року. Проте він так і не був поданий до Парламенту. Натомість влітку 2024 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства» від 18 червня 2024 року № 3813-IX (далі – Закон 3813), яким статтю 3 ПК доповнено пунктом 3.3, де встановлено, що порядок адміністрування податків, зборів та інших платежів <...> *визначається виключно податковим законодавством*. Відтоді у міжвідомчій комунікації Міністерство фінансів вважає, що необхідність у приведенні положень ПК у відповідність із ЗАП відсутня, оскільки

останній не регулює порядок адміністрування податків, зборів та інших платежів. Таким чином, «оновленим» податковим законодавством та його тлумаченням відповідні органи влади і посадові особи демонструють брак відповідальності у контексті європейської інтеграції. Адже, як вже зазначалося вище, ЄК закликала Україну утримуватися від нових винятків із ЗАП. Прямо була підкреслена податкова сфера. Тож, норма п. 3.3 ПК внесена Законом 3813 прямо суперечить рекомендації ЄК. Саме тому Європейська Комісія і в новому Звіті про розширення 2024 року, реагуючи на цю ситуацію, відзначила *потребу гармонізації ПК із ЗАП*.

Згадана норма ПК не лише віддаляє нас у євроінтеграційному процесі, але й несе прямий ризик конфліктів, коли податкові органи не будуть застосовувати ЗАП у своїй діяльності, а платники податків і адміністративні суди будуть покладатися на ЗАП. Причиною для такої оцінки ситуації є щонайменше ті обставини, що: винятку для податкових відносин не внесено до ч. 2 ст. 1 ЗАП (де визначені винятки зі сфери дії ЗАП); ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) також зобов'язує адміністративні суди до застосування ЗАП при вирішенні податкових спорів. Адже завдяки визначенню з 2005 року у КАСУ критеріїв для оцінки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та наступної деталізації цих критеріїв у принципах ЗАП (статті 4, 5-18) у адміністративних судах є підстави перевіряти їх дотримання усіма суб'єктами владних повноважень, у тому числі податковими органами.

Натомість завдяки узгодженню ПК із ЗАП можна буде забезпечити також дотримання у податковому секторі статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС [3], де визначено право особи на належне адміністрування.

Важливо пам'ятати, що ЗАП, визначаючи загальну адміністративну процедуру допускає встановлення особливостей регулювання окремих категорій справ (ч. 2 ст. 3 ЗАП). Отже, якщо для певних питань у податковому секторі треба зберегти та/або встановити відповідну специфіку, то у ПК це теж цілком можливо та навіть необхідно зробити.

Експертний аналіз показував, що у ПК не так багато колізій із ЗАП, і це питання вже частково висвітлювалося [4]. Окрім субсидіарного застосування принципів ЗАП можна відзначити кілька блоків, де ЗАП міг би бути особливо корисним. Зокрема, одним з найчастіше згадуваних механізмів, що має потенціал для покращення завдяки ЗАП є адміністративне оскарження. Використання підходів ЗАП до формування та діяльності органів розгляду скарг в адміністративному порядку, залучення до їх роботи представників бізнес-асоціацій, науковців, неурядових експертів може суттєво підвищити об'єктивність та справедливність розгляду скарг в системі ДПС. Тобто в цілому, визнаючи, що загалом Податковий кодекс є детально розробленим

спеціальним нормативним актом, але він однозначно потребує узгодження із ЗАП. І в будь-якому разі немає підстав для непоширення ЗАП на податкову сферу. Треба відновити зусилля у розробці змін до ПК задля узгодження із ЗАП, а Парламенту – якнайшвидше усунути помилку з новою колізійною нормою пункту 3.3 статті 3 ПК.

Другим блоком, що окремо означений у Звіті ЄС є питання земельних відносин. В Україні це масовий сектор відносин, включаючи отримання земельних ділянок у власність та користування, ринок оренди землі в аграрному секторі, отримання земельних ділянок для будівництва тощо. Замість опрацювання земельних питань у комплексному законі (що був врешті ухвалений як Закон 4017), український парламент виніс це питання окремо та ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 №3993-IX, яким вніс нову статтю 17-2 до Земельного кодексу України. Після застосування першого вето глави держави редакцію цієї було суттєво скориговано і частину проблем знято. Але принаймні три норми і надалі викликають зауваження: щодо механізму адміністративного оскарження (нечітка норма, що може ставити під сумнів використання цього механізму у сфері земельних відносин); щодо визнання недійсними протиправних адміністративних актів у цій сфері (цей механізм практично заблоковано); і щодо набирання чинності адміністративними актами у сфері земельних відносин (норма пов'язує це правило з моментом прийняття адміністративного акта, що не відповідає ЗАП, де загальним правилом є набрання чинності адміністративним актом з моменту його доведення до відома особи, у тому числі враховуючи відповідні презумпції і правила, або інший строк, під яким мається на увазі пізніший строк). Отже, і в цьому питанні – узгодження земельного законодавства із ЗАП Українському Уряду та Парламенту ще треба провести додаткову роботу.

Щоб стати повноправним членом ЄС Україні потрібна ефективна система публічного адміністрування. Рекомендації Європейської Комісії у звітах про розширення є цінним дороговказом для нашої країни. Зокрема, ррекомендації у частині запровадження загальної адміністративної процедури, гармонізація із ЗАП Податкового кодексу та земельного сектору, мають забезпечити належну дієвість ЗАП, тобто захищеність приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією у відповідних правовідносинах. Владні інституції мають демонструвати щирість змін і реальний та своєчасний поступ у євроінтеграції, а не створювати нових проблем, що віддаляють нас від мети. У цьому зацікавлене все українське суспільство. Юридична наука, зокрема й адміністративного права, має надавати необхідну теоретичну підтримку відповідним процесам.

Література

1. Ukraine Report 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en
2. Ukraine Report 2024. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en
3. Charter of fundamental rights Of the European Union. 2010. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
4. Тимошук В.П. Потенційний вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на податкову сферу. *Вороновські читання (Адміністративні та податкові процедури: чи є підстави конфлікту) : збірник статей, доповідей та тез учасників міжнар. наук.-практ. конф, м. Чернівці, 4–5 жовтня 2024 р. / Редкол.: М. Кучерявенко, П. Дуравкін. Харків. 2024. С. 189-197.*

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-12>

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Тихонова Дар'я Сергіївна

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного,
екологічного та трудового права,*

Полтавський юридичний інститут

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Полтава, Україна*

Відповідно до Основного Закону України, головною соціальною цінністю визнані людина, її життя, права і свободи, а надання якісних та сучасних послуг громадянам – це завдання публічного управління.

Згідно з пунктом 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [1]. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи держаного устрою і спрямований на підвищення