

P9_TA(2021)0407. 41 p. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0407_EN.pdf.

5. Наливайко О. І. Порівняльно-правовий аналіз реалізації процедури імпідменту. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 61-70.

6. Наливайко О. І. Зарубіжний досвід проведення публічних та громадських слухань. Дніпро : ДДУВС, 2017. 75 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-96>

ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАВДАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

Тимошук Віктор Павлович

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник,

Інститут держави і права імені В.М. Корецького

Національної академії наук України,

м. Київ, Україна

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, Європейська Комісія назвала Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) ключовим законом для забезпечення права на належне адміністрування та закликала Україну утримуватися від нових винятків із ЗАП. Окремо, при цьому була названо Податкову службу, оскільки це різко б зменшило загальний вплив ЗАП.

В аналогічному Звіті 2024 року зазначено про важливість ЗАП для уніфікації адміністративних процедур з метою їх подальшого узгодження з практикою ЄС та посилення права на належне адміністрування, відзначено супроводження ЗАП суттєвим навчанням для посадовців усіх рівнів та прийняття у жовтні 2024 року закону (мається на увазі Закон №4017-ІХ), який узгоджує близько 200 законів із ЗАП та повертає існуючі винятки до його сфери застосування. При цьому ЄС вказує, що «*подальша гармонізація все ще потрібна щодо податкового кодексу, сектору земельних відносин та цифрових процедур*. <...> *Прийняття Закону про звернення громадян має допомогти розмежувати справи адміністративної процедури та інші форми публічних петицій*» [1, с. 27] (*усі виділення тут і далі – ВТ*).

Варто також нагадати оцінку Програми SIGMA (останній Звіт щодо України від грудня 2023 р), де суттєва увага приділена питанню ЗАП.

Зокрема, є наступна рекомендація: «Збереження тенденції до зростання цифровізації, якості та доступності послуг, із одночасним забезпеченням належного виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» для ефективного дотримання верховенства права та захисту прав сторін в адміністративних процедурах; забезпечення відповідності галузевого законодавства Закону та відсутності необґрунтованих винятків із сфери його дії» [2, с. 18].

Отже, одне з головних завдань на цьому етапі впровадження ЗАП – це усунення «новоутворених» проблем та недопущення «нових» винятків із його сфери. Адже кожен новий виняток зменшує регулятивну цінність ЗАП як закону про загальну адміністративну процедуру, що поширюється на усі сектори/сфери публічного адміністрування.

Щодо податкової сфери суть проблематики полягає у тому, що попри значну роботу українського уряду із узгодження секторального законодавства із ЗАП і врешті 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, податковий сектор залишився проблемним. Адже влітку 2024 року з'явилася позиція Мінфіну, зумовлена ухваленням Закону 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 (Закон № 3813). У міжвідомчій комунікації щодо виконання рекомендацій ЄС зі Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року Міністерство фінансів зафіксувало позицію про відсутність необхідності у приведенні положень Податкового кодексу (далі – ПК) у відповідність із ЗАП, оскільки, на думку Мінфіну, останній не регулює порядок адміністрування податків, зборів та інших платежів. Ця позиція Мінфіну ґрунтується власне на Законі № 3813, яким статтю 3 ПК доповнено пунктом 3.3, де встановлено, що «порядок адміністрування податків, зборів та інших платежів <...> визначається виключно податковим законодавством». Таким чином, «оновленим» податковим законодавством та його тлумаченням Україна фактично демонструє невиконання рекомендації Європейської Комісії 2023 року (а тепер ще й 2024 року). Тому, передусім з точки зору європейської інтеграції, поточна ситуація означає, що потрібно якнайшвидше переглянути пункт 3.3 ст. 3 ПК, і загалом внести зміни до податкового законодавства. Це зрештою потрібно не для ЄС, а для України, для вітчизняної економіки, бізнес-клімату, покращення відносин бізнесу і Державної податкової служби (далі – ДПС). Приведення ПК у відповідність принципам та правилам ЗАП допоможе зробити податкове законодавство більш прогнозованим, збалансованим, справедливим. ЗАП може додати позитивної сервісної орієнтованості у діяльності ДПС.

Наступним блоком, що окремо означений у Звіті ЄС 2024 року є питання земельних відносин. Тут також відзначимо, що це особливо актуальне питання для України. Але замість опрацювання земельних питань у комплексному законі (що був ухвалений як Закон № 4017), український парламент виокремив це питання 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 (Закон №3993). Цим Законом Земельний кодекс України (далі – ЗК) було доповнено статтею 17-2 з досить суперечливим змістом, бо у першій редакції (до першого вето глави держави) там фактично було 12 частин винятків із ЗАП. Після першого вето Президента редакцію статті 17-2 ЗК було суттєво скориговано і частину проблем знято чи пом'якшено, зокрема: теоретично закладено можливість застосування адміністративного оскарження за ЗАП (хоча норма потребує чіткішого викладу, адже чинна редакція дозволяє множинне тлумачення); підтверджено можливість врегулювання спорів про компетенцію, застосування адміністративної взаємодопомоги, відкликання правомірного адміністративного акта тощо. Також знято обмеження щодо залучення експертів, проведення слухань та включено вимогу мотивування адміністративних актів відповідно до ЗАП.

Проте окремі проблемні питання досі залишилися в статті 17-2 ЗК. Принаймні три норми викликають суттєві зауваження. Вони стосуються недостатньої чіткості норми про адміністративне оскарження адміністративних актів сфери земельних відносин (частина 2 статті 17-2 ЗК); фактичного блокування механізму визнання недійсними протиправних адміністративних актів у цій сфері (частині 3 ст. 17-2 ЗК); невідповідної ЗАП норми щодо набрання чинності адміністративними актами у цій сфері. Отже, ці норми потребують коригування. для належного узгодження Земельного кодексу та загалом земельного законодавства із ЗАП.

Третім блоком законодавства, що потребує узгодження із ЗАП є цифровий сектор. У цій сфері наразі потрібна увага передусім до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», адже він є рамковим законом для сфери цифрової трансформації. Тож цей Закон повинен теж узгоджуватися із ЗАП передусім у питанні гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (що стосується ризику відмовних рішень при наданні електронних публічних послуг); дотримання вимог ЗАП щодо мотивування негативних адміністративних актів та зазначення порядку їх оскарження. Окрему увагу треба приділяти належному визначенню суб'єкта, що є адміністративним органом у справах, які вирішуються в автоматичному режимі, а також взагалі межам застосування повністю або частково автоматичного режиму вирішення справ, з урахуванням права особи на участь у такому провадженні (у тому числі зважаючи на ту обставину, що в окремих

категоріях справ право на участь мають і заінтересовані особи). До речі, у цифровому секторі потрібно працювати не лише із законодавством, а власне і з інформаційними системами (ІС), що використовуються адміністративними органами у діяльності щодо вирішення адміністративних справ, адже їх (ІС) невідповідність ЗАП фактично унеможлиблює дотримання вимог ЗАП цими органами.

І ще одним обов'язком України принаймні у контексті євроінтеграційних зобов'язань та Звіту ЄК щодо України 2024 року в частині впровадження ЗАП є ухвалення Закону «Про звернення» (далі – ЗПЗ). Потрібне чітке розмежування предметів ЗАП і ЗПЗ, а також більша раціональність останнього. Серед проблемних питань чинного Закону «Про звернення громадян» і практичного його застосування відомими є: велика кількість звернень і їх суттєве навантаження на органи влади; часті звернення не за компетенцією, а одразу до вищих органів державної влади; обов'язок особистого прийому громадян керівниками органів державної влади, органами місцевого самоврядування та обов'язок особистого підписання керівником органу усіх відповідей на звернення тощо. Урядовий проект ЗПЗ (номер 11082 від 13.03.2024) ще 24 квітня 2024 року було прийнято у першому читанні. У січні 2025 році була інформація про його рекомендацію профільним Комітетом Верховної Ради України до 2 читання. При цьому із доступних джерел можна було зробити висновок про суттєве погіршення кількох його норм, у тому числі відновлення «права на участь» у справах за ЗПЗ (що є помилковою ідеєю, адже йдеться про звернення пропозиційного типу, а не про реалізацію суб'єктивних прав особи, тож таких гарантій як за ЗАП особа тут не потребує); про можливість оскарження відповіді на звернення (що також є помилковою ідеєю, адже тут немає рішення, тобто немає предмету для оскарження). Таким чином потрібно, щоб профільний Комітет парламенту повернувся повторно до розгляду законопроекту 11082 і усунув ці недоліки. Водночас важливо не затягувати розгляд цього законопроекту і його ухвалення.

Загалом рекомендації Європейської Комісії у звітах про розширення є надзвичайно цінним дороговказом для України. Гармонізація із Законом «Про адміністративну процедуру» Податкового кодексу, земельного сектору та цифрових процедур, недопущення нових винятків із ЗАП, а також ухвалення нового закону про звернення має бути в пріоритетах Уряду та фахової спільноти на найближчу перспективу.

Література:

1. Ukraine Report 2024. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en
2. SIGMA Monitoring Report 2023 – Public administration in Ukraine. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Ukraine.pdf>