

III. Процедурні механізми реалізації публічної влади



Віктор Тимошук

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
заступник голови правління Центру
політико-правових реформ
(м. Київ, Україна)
tymoschuk@pravo.org.ua

УДК 342.9

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

АНОТАЦІЯ. У статті розглядається проблематика законодавчого врегулювання загальної адміністративної процедури в Україні. Її актуальність зумовлена черговим етапом у доопрацюванні відповідного законопроекту та високою ймовірністю його ухвалення у середньостроковій перспективі.

Метою статті є привернути увагу на саме призначення закону про загальну адміністративну процедуру, його місце серед інших законодавчих актів, основні новели законопроекту, що з'явилися протягом останнього року.

Отже, у статті пояснюється, що закон про адміністративну процедуру покликаний врегулювати саме *загальну* адміністративну процедуру. Тобто це не кодекс, що має кодифікувати чи в інший спосіб систематизувати усе різноманіття процедур розгляду та вирішення різних категорій адміністративних справ. Його основне призначення – визначити загальні принципи та стандарти спілкування публічної адміністрації з приватними особами. У ньому мають бути закріплені основні права особи, обов'язки адміністративного органу, механізми їх реалізації/виконання. Також у статті звертається увага на функціональне розуміння категорії “адміністративний орган”, на практичну цінність використання механізму нікчемності адміністративних актів. Особлива увага приділяється питанню суб'єкта розгляду скарг в адміністративному порядку. Зокрема, наголошується на всьому різноманітті таких суб'єктів: це і “класичний” вищий адміністративний орган, і орган виконавчої влади, що здійснює фаховий адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у відповідній сфері делегованих повноважень. У кожному з випадків заохочується створення допоміжних колегіальних органів – комісій з розгляду скарг в адміністративному порядку, із можливістю залучення до їхнього складу представників громадськості.

© Віктор Тимошук, 2018

Віктор Тимошук

Головними висновками у питанні загальної адміністративної процедури в Україні є: потреба активізації науковців, викладачів та інших компетентних осіб до підготовки навчальних і тренінгових програм, а також подальше навчання усіх публічних службовців. Крім того, потрібною є наукова підтримка для практичних працівників задля своєчасного перегляду усього масиву законодавства, узгодження спеціальних (тематичних) законів із законом про адміністративну процедуру.

Ключові слова: адміністративна процедура; загальна адміністративна процедура; закон про адміністративну процедуру; адміністративний акт; адміністративне оскарження.

Україна перебуває на етапі всебічного реформування. Зміни у системі урядування та публічної адміністрації є головними для розвитку нашої держави. Основні завдання змін у цій сфері визначені у Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р¹. Крім структурних перетворень, одним із пріоритетних напрямів реформи визначене і законодавче регулювання адміністративної процедури.

Це завдання не є новим. Робота над законопроектом про адміністративну процедуру з різними піками активності триває з 1999 р. Перша робоча група була утворена ще на виконання Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. Незважаючи на двадцятирічний “ювілей”, мусимо визнати, що відсутність вже ухваленого закону має багато причин і пояснень об’єктивного та суб’єктивного характеру. Власне, на основних теоретичних проблемах та дискусіях і хотілося б зосередити увагу у цій статті.

Метою дослідження є привернути увагу на саме призначення закону про загальну адміністративну процедуру, його місце серед інших законодавчих актів, основні новели законопроекту, що з’явилися протягом останнього року.

Головною перешкодою швидкого поступу у цьому напрямі є брак вітчизняних наукових розробок та відсутність традиції регулювання загальної адміністративної процедури в Україні. Навіть для західних країн відповідне законодавство є достатньо новим. Лише декілька країн Європи мали досвід ухвалення законів про адміністративну процедуру на початку ХХ ст. (Австрія, Польща, Чехословаччина). Більшість же країн ухвалювали такі закони вже після Другої світової війни, і навіть переважно наприкінці минулого століття. Сучасна Україна, яка постала на руїнах колишнього СРСР, не мала подібного досвіду взагалі, власне, через те,

www.pravoua.com.ua

¹ Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).

що в радянській імперії відносини між органами державного управління та громадянами на законодавчому рівні не регулювалися. Для держави достатніми були підзаконні акти інструктивного характеру, при цьому процедурним правам та гарантіям особи увага взагалі не приділялася.

Багаторічний досвід опрацювання законопроекту² робочою групою Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) (із періодичними змінами у її складі) показує, що існує низка теоретичних питань, до обговорення яких члени робочої групи та зацікавлені органи влади змушені постійно повертатися.

По-перше, частим є некоректне уявлення про характер закону про адміністративну процедуру. Вважається, що підготовка такого законопроекту має своїм призначенням кодифікацію різних адміністративних процедур та урегулювання усіх цих відносин в одному законі. Це неправильне розуміння мети цього законодавчого акта. Зазначений закон не має на меті “зібрати” та “умістити в одному тексті” усі види відносин органів публічної адміністрації з приватними особами. Це, власне, має бути закон про загальну адміністративну процедуру. Тобто його призначення – визначити загальні права особи у таких відносинах та права й обов'язки (повноваження) публічної адміністрації. Цей закон має діяти як певний фундамент для всіх видів справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, але не може визначати всі особливості цієї багатоманітної сфери.

Відтак ідеться не про кодифікацію, а, по суті, про заповнення прогалини в українському законодавстві. Хоча, дійсно, після ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру (саме такою найбільш коректною була б назва цього нормативного акта) потрібно буде переглянути всі тематичні (спеціальні) закони, аби мінімізувати обсяги спеціального регулювання нинішніх процедур, усунути можливі суперечності та колізії. Безумовно, для громад і бізнесу таке регулювання суттєво спрощує життя, адже все найважливіше (фундаментальне для різних справ) та однотипне буде зафіксоване в одному законі. Особливості ж повинні бути обґрунтовані та мають зберігатися у виправданих категоріях справ у спеціальних (тематичних) законах. До речі, саме для кращого розуміння суті і призначення цього законодавчого акта свого часу було змінено назву відповідного законопроекту (замість назви “Адміністративно-процедурний кодекс”³ робоча група ще кілька років тому погодила назву

² Проект Закону “Про адміністративну процедуру” (Міністерство юстиції України) <<http://old.minjust.gov.ua/file/42462.docx>> дата звернення 3 Грудень 2018.

³ Проект Закону “Адміністративно-процедурний кодекс” (Міністерство юстиції України) <https://minjust.gov.ua/m/str_2734> дата звернення 3 Грудень 2018.

Віктор Тимошук

Закон “Про адміністративну процедуру”⁴), зокрема, щоб зняти можливі застереження, що закон не виконує кодифікаційного завдання.

Відповідно, предметом регулювання закону про загальну адміністративну процедуру мають бути всі відносини, що виникають між публічною адміністрацією та приватними особами. Оскільки це відносини щодо вирішення конкретних справ конкретних громадян і суб’єктів господарювання, то й вирішуватися вони мають індивідуальними актами. Враховуючи, що Україна в цій частині долучилася до більшості інших країн Європи, які використовують у цій сфері німецьку доктрину адміністративного права, то по суті весь предмет регулювання законопроекту фокусується навколо основної правової форми діяльності публічної адміністрації – прийняття адміністративних актів.

По-друге, поширеним застереженням різних органів влади проти цього законопроекту виступала аргументація, що багато його положень схожі на підходи до регулювання судочинства, тобто судового розгляду справ. Можна погодитися, що так дійсно і є. Але чи можна вважати це недоліком? Адже належне регулювання будь-якої процедури лише покликане додати визначеності правовідносинам, захистити особу від свавілля влади, зорієнтувати на справедливе вирішення справи. Тож наявність у законопроекті про адміністративну процедуру таких правових категорій, як “учасники”, “докази”, “свідки”, “експерти” тощо, це швидше позитив законопроекту, а не його недолік. Зрештою, основні права особи в адміністративній процедурі фактично такі ж, як і права особи в судовому процесі: право бути вислуханою, право на допомогу та представництво, право на доступ до матеріалів справи та ін. Так само й основні стандарти-обов’язки адміністративного органу: обов’язок мотивувати свої рішення, обов’язок зазначати порядок оскарження тощо. Тобто і в цій частині це швидше еволюційний розвиток права і держави, коли вигоди, які раніше ставилися лише до судової діяльності, тепер можливо поширити і на діяльність публічної адміністрації. І якщо в межах одного засідання (“слухання”) можна у відкритий спосіб з’ясувати позиції усіх учасників провадження, то це лише сприятиме ефективнішій та об’єктивнішій діяльності публічної адміністрації.

Однак тут вкотре варто зауважити про декілька моментів. З одного боку, ухвалення закону про адміністративну процедуру дійсно вимагатиме додаткової діяльності органів публічної адміністрації. Тобто нерідко це потребуватиме більше заходів і дій, більше часових ресурсів. Але це не можна вважати “зайвою бюрократизацією”, адже така діяльність покликана захистити приватних осіб від свавілля посадових осіб орга-

www.pravoua.com.ua

⁴ Проект Закону “Про адміністративну процедуру” (н 2).

нів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З другого боку, деякі побоювання явно перебільшені. Адже “ускладнення” із залученнями заінтересованих осіб, з проведеннями слухань – це відносно незначний відсоток у загальному масиві адміністративних справ. Тобто загальна адміністративна процедура не передбачатиме заслуховування та інші подібні дії, коли не прийматиметься негативний (обтяжуючий) адміністративний акт. Не доведеться проводити слухання і за відсутності великої кількості учасників із протилежними інтересами, якщо таке слухання не прискорюватиме вирішення справи.

У цьому сенсі як взірць нормативного визначення зазначених відносин між владою та особами можна процитувати ст. 41 “Право на належну адміністрацію” Хартії основних прав Європейського Союзу (далі – ЄС), де у її частинах 1 та 2 сказано:

1. Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи протягом розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу.
2. Це право передбачає, зокрема:
 - право кожної людини висловити свою думку, до того як до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть мати негативні наслідки для неї;
 - право кожної особи на доступ до матеріалів, що її стосуються <...>;
 - обов’язок адміністративного органу мотивувати свої рішення⁵.

Фактично саме тут викладені загальні стандарти справедливої адміністративної процедури.

Отже, резюмуючи цю частину дискусії, можна наголосити, що закон про загальну адміністративну процедуру повинен бути фундаментом, загальним законом для регулювання усіх відносин між публічною адміністрацією та приватними особами, зокрема, щодо: розгляду заяв приватних осіб; усіх випадків втручальної діяльності публічної адміністрації в життя громадян і суб’єктів господарювання (інспекційна діяльність тощо); розгляду скарг в адміністративному порядку.

Загалом про зміст законопроекту про адміністративну процедуру, його основні новели, очікувані позитиви і ризики неодноразово писалося у науковій літературі в останні роки, тож нині хотілося б приділити увагу згаданим вище та іншим найбільш дискусійним питанням, а також останнім змінам у законопроекті. У 2018 р. робота над текстом законопроекту знову активізувалася. Після того, як на межі 2014–2015 рр. законопроект був фіналізований робочою групою Мін’юсту, отримав по-

⁵ Хартія основних прав Європейського Союзу от 7 декабря 2000 г. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата обращения: 03.12.2018).

Віктор Тимошук

зитивний висновок Програми ЄС SIGMA, три роки фактично були втрачені. Він залишався без належної уваги влади, аж доки у 2018 р. не було утворено нову робочу групу й розпочато інтенсивну роботу. Позитивом можна вважати те, що для доопрацювання законопроекту за основу було взято текст, підготовлений на початок 2015 р. Тобто замість роботи з “чистого аркуша” була забезпечена певна поступальність та еволюційність цього процесу. Отже, нині проведено понад два десятки засідань робочої групи Мін’юсту – за участю різних зацікавлених сторін (представників центральних органів виконавчої влади, судової влади, науковців та міжнародних експертів тощо), які вкотре “оголили” найскладніші теми.

До них належить і питання винятків зі сфери дії закону, зокрема співвідношення цього закону і чинного Закону України “Про адміністративні послуги”⁶. Багато органів виконавчої влади стверджують, що їхні сфери відповідальності дуже унікальні, що уніфікувати регулювання та поширити закон про загальну адміністративну процедуру на ці сфери неможливо тощо. Відповідь тут може бути одна – мінімум винятків і тільки обґрунтовані винятки. Кожен сумнівний виняток породжуватиме спокусу інших міністерств та центральних органів виконавчої влади передбачити винятки і для себе. Прогнозований наслідок – нівелювання цінності та корисності закону про адміністративну процедуру як такого. Тому наразі винятки для адміністративної діяльності у законопроекті практично не передбачені. Вони стосуються швидше сфер близьких до “політики” (в сенсі “полісі”: розгляд пропозицій щодо нормативно-правових актів, участь у виборах та референдумах тощо), а також внутрішньої діяльності публічної адміністрації (як-от, питання публічної служби).

Деякі інші винятки лише підкреслюють, що не може бути автоматичного знаку рівності між статусом органу виконавчої влади й адміністративною діяльністю. Адже навіть в органах виконавчої влади є інші сфери правовідносин (як-от, розслідування кримінальних правопорушень тощо). Звісно, і закон про загальну адміністративну процедуру на такі відносини не поширюється.

Зрештою, навіть зазначені вище не зовсім винятки, адже ці відносини загалом не потрапляють до предмета регулювання закону. Просто формальне означення цих виключень дає можливість чіткіше зрозуміти сферу дії закону.

До речі, одне зі складних питань – чи поширювати закон про загальну адміністративну процедуру на сферу розгляду справ про адміністративні правопорушення (у розумінні чинного Кодексу України

www.pravoua.com.ua

⁶ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 03.12.2018).

про адміністративні правопорушення⁷). Нині робоча група зробила виняток для цієї сфери, хоча, здається, обґрунтованих причин для такого рішення недостатньо. Якщо справи про притягнення до адміністративної відповідальності розглядаються публічною адміністрацією, то адміністративний орган повинен і права особи в адміністративній процедурі дотримувати, і свої обов'язки виконувати. Для усіх спроб винятків та специфічних справ потрібно пам'ятати, що закон про загальну адміністративну процедуру – це лише загальні правила. Якщо ж певні відносини потребують особливого підходу, то ця специфіка має бути збережена у спеціальному (тематичному) законодавстві.

Особливо дискусійним залишалось питання узгодження закону про загальну адміністративну процедуру із Законом України “Про адміністративні послуги”⁸, враховуючи, що реформа системи адмінпослуг є однією з найуспішніших і її провідники остерігаються різких змін державної політики у цій сфері. Тут навряд чи було б потрібне якесь окреме згадування про співвідношення дії цих законодавчих актів. Однак, швидше через міжміністерський компроміс, у законопроекті сказано про “врахування” Закону України “Про адміністративні послуги” при наданні таких послуг. Якщо ж аналізувати практичну сторону надання адміністративних послуг, то в будь-якому разі змістовні питання надання певної адміністративної послуги регулюються (повинні регулюватися) конкретним тематичним (спеціальним) законом. Саме у ньому визначаються і повноважний адміністративний орган, і вимоги щодо документів та інформації від особи, і строки надання адмінпослуги тощо. Власне, у цій частині закон про загальну адміністративну процедуру врегульовує загальні процедурні відносини: як подати заяву; як, за потреби, вирішити питання про залучення до провадження інших осіб; як відбувається взаємодія адміністративного органу з іншими суб'єктами при отриманні погоджень і висновків; як оформляється результат справи і як доводиться адміністративний акт до відома особи тощо.

Закон України “Про адміністративні послуги” нині містить лише дві статті процедурного характеру (9 і 10 – про порядок подання заяви і про строки), які свого часу були запозиченні саме з проекту закону про загальну адміністративну процедуру, і тому у разі ухвалення останнього їх доцільно було б виключити із Закону України “Про адміністративні послуги”, аби не породжувати колізій. Інші норми цього закону до власне адміністративної процедури особливого стосунку не мають. Це норми про центри надання адмінпослуг, про супутні послуги, про реєстр адмін-

⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 03.12.2018).

⁸ Про адміністративні послуги (н 6).

Віктор Тимошук

послуг, про інформаційні та технологічні картки послуг, про Єдиний державний портал адмінпослуг тощо. Тобто це переважно організаційні питання, але не процедура.

Дещо схоже місце займає і Закон України “Про ліцензування видів господарської діяльності”⁹. Він також є загальним щодо власне порядку видачі ліцензій, але другорядним і дещо дублюючим щодо законів про адміністративні послуги та про адміністративну процедуру. Наявність таких законів може навіть ускладнювати правове регулювання, яке у деяких сферах стає чотирирівневим навіть на рівні закону.

Визначення правильного суб’єктного складу адміністративної процедури було ще одним питанням, навколо якого точилися насамперед теоретичні дискусії. З точки зору теорії відносин суб’єктами адміністративної процедури є адміністративний орган та особа (або різні категорії осіб). Але очевидно, що у цих відносинах адміністративний орган є провідним суб’єктом, тобто “власником провадження”, а особа його учасником. І власне з практичних цілей нормопроектної техніки та правозастосування також учасниками процедури названі лише фізичні та юридичні особи у статусі заявника, іншого адресата, скаржника, заінтересованої особи. Це підкреслює традиційно адміністративний характер відносин між органом та особою, тобто відносини, які раніше навіть називали “субординаційними”. Хоча перед законом обидва суб’єкти рівні. Тобто тут ідеться саме про відносини між непідпорядкованими суб’єктами: органом публічної адміністрації та фізичною або юридичною особою. Отже, з практичної точки зору об’єднувати в одну категорію “учасників” адміністративні органи та осіб і некоректно, і недоцільно, оскільки у них фактично немає спільних прав та обов’язків. Їхні ролі, права та обов’язки суттєво відрізняються.

До речі, недостатнім є розуміння категорії “адміністративний орган”. Важливо насамперед пам’ятати, що це не статутна категорія, а функціональна. З одного боку, неможливо за ознакою приналежності до якоїсь системи органів влади (чи-то державної виконавчої, чи-то місцевого самоврядування), автоматично відносити таких суб’єктів до адміністративних органів. Хоча саме названі вище суб’єкти і є переважно адміністративними органами. Водночас “адміністративність” визначається характером конкретних повноважень, які реалізуються. Наприклад, місцева рада, приймаючи рішення про бюджет, не є адміністративним органом, але приймаючи рішення про надання земельної ділянки у користування конкретній фізичній чи юридичній особі

www.pravoua.com.ua

⁹ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 03.12.2018).

виступає саме як адміністративний орган. Також адміністративними органами є “нестатутні” суб’єкти, як-от, різні підприємства, установи, організації тощо, яким державою делеговані певні повноваження щодо вирішення адміністративних справ (наприклад, нині функціонують так звані “акредитовані суб’єкти”, що виконують функції публічної адміністрації у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу). У законопроекті ця функціональна ознака подана через формулювання “владні управлінські функції”. Мабуть, це означення щонайменше застаріле, адже відмовляючись вже близько 20 років від базової категорії радянського адміністративного права “державне управління” на користь категорії “публічна адміністрація”, очевидно, що саме про це потрібно було вже сказати і в законопроекті про адміністративну процедуру. Хоча тут законопроект частково зв’язаний нормами Кодексу адміністративного судочинства України, у якому визначається поняття суб’єкта владних повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 4)¹⁰.

Ще важливо наголосити, що категорія “адміністративний орган” може стосуватися і конкретної посадової особи, якщо саме така особа уповноважена на самостійне прийняття рішень. Для прикладу, це може стосуватися державних реєстраторів у сферах реєстрації прав на нерухоме майно або реєстрації суб’єктів господарювання.

Отже, у кожній конкретній ситуації потрібно коректно визначити, хто є адміністративним органом. Це буде особливо важливо, коли вирішується питання про суб’єкта розгляду скарг в адміністративному порядку. Забігаючи наперед, зауважимо, що таким суб’єктом, за загальним правилом, визначено вищий орган. Тож, наприклад, тут має значення, хто прийняв адміністративний акт, і який суб’єкт є вищим органом. Щодо територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади таким суб’єктом, як правило, є власне центральний орган виконавчої влади (центральний апарат). Але це теж завжди індивідуально. Зокрема, у деяких системах органів виконавчої влади щодо районного підрозділу вищим може бути обласний чи міжрайонний орган, щодо обласного – міжрегіональний або центральний.

Загалом у поточній редакції законопроекту питання суб’єкта розгляду скарг в адміністративному порядку набуло суттєвого розвитку і нових ідей. Зокрема, закріплено правило, що окремі закони також можуть визначити суб’єкта розгляду скарг. Це зроблено для збереження уже наявних у правовій системі України, і таких, що довели свою ефективність, інституцій (наприклад, Експертно-апеляційна рада з питань ліцензуван-

¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 03.12.2018).

Віктор Тимошук

ня, що функціонує відповідно до Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності”¹¹).

Також враховано позитивну тенденцію децентралізації багатьох повноважень, зокрема, коли йдеться про делегування органам місцевого самоврядування повноважень із надання адміністративних послуг. У цьому разі застосовується механізм відомчого адміністративного контролю. Тобто рішення і дії посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в адміністративному порядку до уповноважених органів виконавчої влади. Для прикладу, у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу органами з розгляду скарг вже нині є відповідні комісії, утворені при обласних підрозділах Мін’юсту. Це цілком виправданий підхід, коли держава зберігає фаховий контроль за законністю виконання делегованих повноважень.

Однак враховуючи той факт, що у багатьох сферах такі контролюючі органи не визначені, а також, що у системі органів місцевого самоврядування не завжди є вищі органи (наприклад, якщо рішення прийняте місцевою радою), то для цих випадків законопроект передбачає можливість утворення колегіальних органів (комісій) для розгляду скарг. Такі комісії можуть приймати лише рекомендаційні рішення. Остаточне рішення у будь-якому разі залишається за компетентними посадовими особами, тобто за органом влади. Водночас для підвищення довіри громадян до таких скарг механізмів оскарження передбачена можливість органу, що утворює комісію, включати до її складу представників громадськості. Це може сприяти більш неупередженому підходу до розгляду скарг. І хоча зарубіжні експерти були досить критичні щодо цієї норми, все ж робоча група вирішила, що це правильне рішення для України. Наша специфіка виправдовує широке залучення громадськості до різних інституцій (конкурсні комісії в системі державної служби, у суддівській владі тощо), зокрема й враховуючи інституційну слабкість органів влади, потребу зміцнення довіри між владою і суспільством. Як компроміс все ж зазначено, що включення представників громадськості до складу комісій з розгляду скарг – це право, а не обов’язок органу влади, і встановлено обмеження у 30 % від складу такої комісії.

Хочеться сподіватися, що органи влади будуть сміливими у наданні додаткових правових можливостей захисту прав громадян.

Фактично у цьому ж контексті можна висловитися і щодо питання про суть інституту адміністративного оскарження – чи це окремий вид адміністративного провадження, чи факультативна стадія іншого адміністративного провадження. Як здається, відповідь тут може бути

www.pravoua.com.ua

¹¹ Про ліцензування видів господарської діяльності (н 9).

ствердною на обидві гіпотези. Якщо класифікувати адміністративні провадження за критерієм порядку ініціювання, то, відповідно, можна виокремити: а) заявні провадження (що ініціюються заявою особи); б) втручальні провадження (ініціюються рішенням чи дією адміністративного органу); в) провадження з розгляду скарг (ініціюються поданням скарги). В одних випадках така скарга подається особою, яка брала участь у провадженні в першій інстанції (заявником чи заінтересованою особою тощо). Тож у цьому разі адміністративне оскарження – це факультативна стадія вирішення справи, тобто розгляд справи у другій інстанції.

Можна подивитися на це питання і з іншого боку. Окремі особи можуть дізнатися про адміністративний акт вже після його прийняття, і при цьому з різних причин такі особи могли бути не залученими до розгляду справи в першій інстанції. Це може бути не лише заінтересована особа, а й адресат. Отже, у разі подання скарги на адміністративний акт такою особою, саме для неї це також буде окреме провадження. Однак, якщо у такій справі в першій інстанції брали участь інші особи, то для них це буде друга інстанція.

Якщо йдеться про класичний розгляд скарги вищим органом, то тут статус адміністративного органу, що прийняв оскаржуваний адміністративний акт, теж змінюється принципово. Можливо, це питання має більше схоластичний характер, аніж практичний. З точки зору нормо-проектної техніки у будь-якому разі у законопроекті потрібно приділяти окрему увагу предмету оскарження, власне порядку подання скарги в адміністративному порядку, особливостям її розгляду та можливим результатам.

У процесі доопрацювання законопроекту вкотре порушувалося питання нікчемності адміністративних актів. На думку окремих членів робочої групи, це зайвий механізм, раніше невідомий для вітчизняного адміністративного законодавства (мабуть, краще сказати, радянського та пострадянського), що може призвести до свавілля та (або) правової невизначеності. Проте дискусія показала, що більшість членів робочої групи вважає фіксацію норм про нікчемність адміністративних актів корисною для практики. Адже у випадку, коли акт має особливо значні *очевидні* недоліки, то немає потреби витрачати жодні ресурси на визнання того, що такий акт не має для особи жодних правових наслідків. Власне, у цьому принципова різниця між актами нікчемними та оспорюваними. Тож поняття нікчемності адміністративних актів, відоме теорії адміністративного права, незабаром може бути закріплене в законодавстві та реалізоване на практиці. Та враховуючи законні інтереси осіб, передбачена також можливість звернення до адміністра-

тивного органу або до суду за підтвердженням нікчемності адміністративного акта.

Висновки. Загалом можна ще раз відзначити, що 20-й рік роботи над законопроектом виявився достатньо результативним з точки зору його наповнення. Так, принципові конструкції і систематика законопроекту не змінилися. Водночас робота широкої робочої групи, участь зарубіжних експертів дали змогу ще ретельніше подивитися на можливі наслідки кожної з норм, заповнити деякі прогалини. Якщо у 2006–2009 рр. з'явилися норми про відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, про примусове виконання адміністративних актів, то у 2018 р. додалися важливі норми про предметну і територіальну компетенцію, про публічне правонаступництво. Загалом нині зберігається тільки одна суттєва прогалина – це питання адміністративних договорів. Але поки що ще не запропоноване регулювання, яке задовольняло б робочу групу, хоча є повне розуміння, що до цього питання потрібно буде повернутися у майбутньому.

І нарешті, останнє – як має змінитися правове поле України після ухвалення закону про адміністративну процедуру, як забезпечити належну узгодженість законодавства. Враховуючи, що закон про загальну адміністративну процедуру має бути саме загальним законом, то нас чекає великий обсяг роботи із перегляду спеціальних (тематичних) законів, виключення із них дублюючих або конкуруючих процедурних норм. Лише у випадках виправданих особливостей потрібно чітко застерегти про дію цих особливих (спеціальних) норм. Загальним же приписом у тематичних законах має бути щось на кшталт: “Розгляд та вирішення справ щодо *(вказується сфера, категорія справ тощо)* здійснюється відповідно до Закону ‘Про адміністративну процедуру’”. Перегляд спеціальних (тематичних) законів надзвичайно велике й амбітне завдання, але його виконання дасть змогу зробити адміністративно-правове регулювання струнким і зрозумілим, захистити громадян та бізнес від свавілля публічної адміністрації, зробити Україну зрозумілішою і для зарубіжних інвесторів. Для виконання цього завдання передбачається тривалий час, зокрема один рік між опублікуванням прийнятого закону і набранням ним чинності.

До цього важливого моменту потрібно вже готуватися викладачам адміністративного права та іншим фахівцям, аби своєчасно розробити відповідні навчальні та тренінгові програми, забезпечити належне навчання для усіх публічних службовців.

Однак саме після ухвалення закону про адміністративну процедуру в Україні буде завершено формування основного масиву законодавства, що регулює повноваження, організацію та діяльність публічної адміністрації.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Hartija osnovnyh prav Evropejskogo Sojuza [The Charter of Fundamental Rights of the European Union] ot 7 dekabrja 2000 g. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (accessed: 03.12.2018) (in Russian).
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 6 lypnia 2005 r. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (accessed: 03.12.2018) (in Ukrainian).
3. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offences]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 7 grudnia 1984 r. № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (accessed: 03.12.2018) (in Ukrainian).
4. Pro administratyvni posluhy [On Administrative Services]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 6 veresnia 2012 r. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (accessed: 03.12.2018) (in Ukrainian).
5. Pro litsenzuvannia vydiv hospodarskoj diialnosti [On Licensing of Economic Activity Types]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 2 bereznia 2015 r. № 222-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (accessed: 03.12.2018) (in Ukrainian).
6. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016-2020 roky, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy [Strategy of Public Administration Reform in Ukraine for 2016-2020 Approved by Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 24 chervnia 2016 r. № 474-p. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (accessed: 03.12.2018) (in Ukrainian).

Bibliography

Websites

7. ‘Proekt Zakonu “Administratyvno-protsedurnyi kodeks” [‘Draft Law “The Code of Administrative Procedure”] (*Ministerstvo yustytzii Ukrainy*) <https://minjust.gov.ua/m/str_2734> accessed 3 Desember 2018 (in Ukrainian).
8. ‘Proekt Zakonu “Pro administratyvnu protseduru” [‘Draft Law “On the Administrative Procedure”] (*Ministerstvo yustytzii Ukrainy*) <<http://old.minjust.gov.ua/file/42462.docx>> accessed 3 Desember 2018 (in Ukrainian).

Viktor Tymoshchuk

INTRODUCTION OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS AN OBJECTIVE OF PUBLIC AUTHORITY REFORMS

ABSTRACT. The article focuses on the issues pertaining to legislative regulation of the general administrative procedure in Ukraine. Its relevance is associated with the next stage of the elaboration of a respective draft law and stems from a high probability that it will be passed in the medium term.

The purpose of the article is to bring into view the very purpose of the law on the general administrative procedure, its place among other legislative acts, and the main novels of the draft law which appeared during the last year.

Віктор Тимошук

Thus, the article explains that the law on the administrative procedure is intended to regulate the general administrative procedure proper. In other words, this is not a code that should codify or otherwise systematize the whole variety of the procedures used for consideration and resolution of various categories of administrative cases. Its main purpose is to determine the general principles and standards according to which public administration should communicate with individuals. It should enshrine the basic rights of an individual, obligations of an administrative body, and the mechanisms of their implementation/exercise. The article also accentuates the functional understanding of the category “administrative body” and the practical importance of using the mechanism of nullity of administrative acts. Special attention is paid to such an issue as the subject of complaints’ consideration in the administrative procedure. In particular, the author notes that there is a wide diversity of such subjects: the “classic” supreme administrative body, the executive body exercising the qualified administrative control over the legality of operation of local self-government bodies in a relevant area of delegated authority. In each of these cases, the author emphasizes that it is advisable to establish auxiliary collegial bodies – committees for consideration of complaints under the administrative procedure, with the possibility that representatives of the public may be members of such committees.

The main conclusions regarding the issue of the general administrative procedure in Ukraine are: the need to intensify the efforts of scientists, teachers and other competent persons with the aim of preparing educational and training programs, and further training of all public servants. There is also the need for scientific support of practitioners for the sake of timely revision of the entire array of legislation and harmonization of special (thematic) laws with the law on the administrative procedure.

KEYWORDS: administrative procedure; general administrative procedure; law on the administrative procedure; administrative act; administrative appeal.