

Актуальна тема номера:
“ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ
ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
“ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ”:
ДО ПЕРШОЇ РІЧНИЦІ ДІЇ ЗАКОНУ”

DOI: 10.33498/Юшн-2024-11-009



Ірина Бойко

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Ольга Соловйова

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



ВСТУП ДО АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Із здобуттям Україною незалежності у вітчизняній науці адміністративного права, якій у спадок дісталися радянські підходи до визначення місця людини у відносинах із публічною адміністрацією, зародилася ідея людиноцентризму, що на наступні десятиліття заклала підґрунтя для доктринальних змін. Конституційне положення про утвердження та забезпечення прав людини спрямувало не тільки діяльність держави, а й стало дороговказом для наукових розвідок у царині адміністративного права.

У 1998 р. уперше на державному рівні було актуалізовано питання необхідності ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу, який би врегулював відносини фізичних і юридичних осіб із органами державної влади та місцевого самоврядування. Проте процес розроблення та обговорення цього законодавчого акта був повільним і несистемним.

© Ірина Бойко, Ольга Соловйова, 2024

Ситуація змінилася відтоді, коли Україна офіційно заявила про свої євроінтеграційні наміри. З підписанням Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання запровадити в правове поле стандарти належного адміністрування, що є прийнятними для всієї європейської спільноти. Результатом цього процесу стало ухвалення у 2022 р. Закону України “Про адміністративну процедуру” (далі – ЗАП), який 15 грудня 2023 р. набрав чинності.

Ця подія не лише змінила національне законодавче поле в частині регулювання відносин публічної адміністрації з особою, а й стала рушійною силою для доктринальних змін у науці адміністративного права, адже концепція належного адміністрування була імплементована в правову систему України. ЗАП кардинально оновив правила, якими визначався порядок взаємодії громадян, бізнесу, громадських організацій із представниками державної та самоврядної влади. Особлива роль у цьому відведена принципам, що трансформували філософію таких відносин і стали основою для подальшого реформування законодавства.

Дія ЗАП поширюється майже на всі відносини публічної адміністрації з особою: надання адміністративних послуг чи здійснення інспектування, або ж вирішення інших справ за ініціативою особи чи адміністративного органу. Завдяки цьому ЗАП виконує основну роль у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, як своєрідна “мала конституція” для публічної адміністрації.

Ухвалення ЗАП започаткувало й наукову дискусію з низки важливих доктринальних парадигм, породило питання щодо розуміння його основних категорій і порядку застосування, відповіді на які стануть підґрунтям для становлення адміністративної та судової практики. Саме тому нині так важливо сформувані науково обґрунтовані, виважені наукові позиції щодо тлумачення приписів ЗАП, трактування його змісту. Деякі з цих питань висвітлені в цьому номері журналу.

ЗАП має широкий предмет регулювання – це відносини публічної адміністрації з громадянами, бізнесом, громадськими організаціями. Проте досі дискусійними залишаються підходи до визначення сфери його дії та винятків із неї. Окреслення предмета ЗАП може бути здійснено не лише через встановлення факту відносин між особою й публічною адміністрацією; воно потребує належного тлумачення таких категорій, як “адміністративний акт”, “адміністративний орган”, “адміністративна справа”, що є базовими (ключовими) для інституту адміністративної процедури.

При цьому сам ЗАП має характер загального законодавчого акта для всіх сфер публічного адміністрування тому, що він закладає універсальні принципи і правила, які наскрізно мають пронизати всі сектори управлінської та сервісної діяльності держави та місцевого самоврядування. Цей

Закон є основою (фундаментом) для спеціального законодавства, адже у всіх сферах життєдіяльності мають діяти загальні принципи і правила, а в спеціальному законодавстві можуть передбачатися лише особливості адміністративних проваджень, яких вимагає специфічна царина правового регулювання.

Головна цінність ЗАП полягає передусім у тому, щоб незалежно від сектору публічного адміністрування, як-то соціальна або міграційна політика, земельні чи містобудівні відносини тощо, публічна влада має надати максимальної єдності (однаковості) правилам, забезпечити їх прозорість і передбачуваність і для приватних осіб, і для самих адміністративних органів. Особливості та специфіка правового регулювання допускаються, і це прямо передбачено Законом. Проте менша їх кількість забезпечить більшу дієвість ЗАП, його регулятивну цінність.

Закон має застосовуватися до вельми широкого кола відносин, що виникають між публічною адміністрацією та особою. Це зумовлено підходом, закладеним у розуміння категорії “адміністративний орган”, зміст якої невід’ємно пов’язаний з іншим поняттям, ужитим у ЗАП, – функції публічної адміністрації. Такий підхід відображає сучасні загальноєвропейські тенденції і потребує глибокого аналізу низки чинників, зокрема, з’ясування причин і цілей надання владних повноважень іншим суб’єктам поза виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. Окреслення кола потенційних суб’єктів, що виконують або ж можуть виконувати функції публічної адміністрації, стане орієнтиром насамперед для практичного застосування ЗАП, а також сприятиме наступним науковим розвідкам у питаннях, які суб’єкти є іншими, що здійснюють такі функції.

Законодавець уперше на рівні закону встановив для сфери публічного адміністрування загальні положення щодо строків вирішення адміністративних справ, а також правила обчислення строків у адміністративному провадженні. Це стало важливою запорукою юридичної визначеності, гарантування прав особи та забезпечення ефективності в діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування. Фактор часу впливає на можливість особи реалізувати свої права, виконати передбачені законом обов’язки, а також на перебіг розгляду публічною адміністрацією справи щодо особи. Важливість строків у адміністративному провадженні підтверджується їх закріпленням у таких принципах адміністративної процедури, як своєчасність і розумний строк, що зобов’язують адміністративний орган діяти швидко при вирішенні адміністративної справи, зважати на значущість адміністративного акта для особи, але й дають змогу урахувати завантаженість, складність справи та інші чинники.

Хоча в ЗАП вжито лише поняття “строк”, категорія “термін” як момент часу також відображена у його змісті. Загалом у законодавстві спостерігається певна хаотичність щодо застосування категорій “строк” і “термін” як проявів темпоральності. Але чітке їх розмежування уможливить внести ясність і прогнозованість у зміст законодавчих приписів.

Центральною категорією ЗАП є “адміністративний акт”, важливою характеристикою якого є його чинність як властивість спричиняти (породжувати) правові наслідки. Юридичними новелами в науці та нормотворчій техніці стало вживання в законодавчих актах, крім категорії “чинність”, також і “дія” акта, що породило низку наукових дискусій.

Адміністративному акту властива здатність діяти, яка має початковий і кінцевий аспекти. ЗАП встановив важливі правила щодо набуття адміністративним актом чинності, що зазвичай пов’язано з фактом доведення його до відома особи, а також визначив підстави для втрати ним чинності. У ЗАП також окреслено механізми припинення дії, зміст яких залежить від того, протиправним або правомірним є адміністративний акт. Зазначені правила є запобіжником від свавілля і зловживань з боку публічної адміністрації, вони гарантують особі юридичну визначеність і сприяють ефективній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Важливою новелою ЗАП є закріплення норм про забезпечення виконання адміністративних актів у примусовий спосіб. Варто підкреслити, що заходи впливу, які адміністративні органи мають право для цього застосовувати, не є заходами відповідальності особи за її протиправну поведінку. Заходи впливу дають змогу завершити адміністративне провадження виконанням адміністративного акта в тих випадках, коли публічний інтерес вимагає цього; вони забезпечують виконання або спонукають особу до виконання рішень публічної адміністрації.

Вельми позитивним є те, що повноваженням застосовувати заходи впливу наділений адміністративний орган, який і прийняв адміністративний акт. Такий підхід є прийнятним для країн Європейського Союзу. Завдяки нормам про виконання адміністративних актів публічна адміністрація озброєна інструментами забезпечення ефективності своєї діяльності. Положення про виконання адміністративних актів, на перший погляд, можуть здатися такими, що не є орієнтованими на людину, проте вони спрямовані на забезпечення інтересів інших громадян, бізнесу, громади, держави. Через закріплення правил виконання адміністративних актів вітчизняне законодавство набуває ознак збалансованості в підходах до врегулювання суспільних відносин, за яких інтереси всіх суб’єктів мають бути враховані та забезпечені при здійсненні адміністративного провадження.

Тож ЗАП запровадив нові правила діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що стануть основою для формування європейської культури публічного адміністрування. Крім того, ухвалення цього Закону започаткувало наукові дискусії про місце і значення інституту адміністративної процедури в системі адміністративного права, зміст його базових категорій, порядок здійснення адміністративного провадження.