

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Досвід застосування Закону України “Про адміністративну процедуру” (далі – ЗАП) дає змогу сформулювати певні висновки щодо дієвості нових правил у сфері публічного адміністрування, виявити проблеми та запропонувати шляхи і способи їх розв’язання. ЗАП надав і представникам влади, і приватним особам нові можливості, але водночас породив і виклики щодо необхідності подальшого реформування правового поля та зміни стереотипів (алгоритмів) відносин між публічною адміністрацією та особою, в основу яких уже закладено європейські стандарти належного адміністрування.

Дослідження предмета і сфери дії ЗАП стимулюють юридичну науку до подальшого пошуку й розвитку. Це можливість для адміністративного права зростати і збагачуватися новими розробками, яка вкотре підтверджує, що ЗАП є добрим приводом для свіжого погляду на значну кількість суспільно-правових явищ. Головне – пам’ятати про ключове призначення ЗАП – захист особи від свавілля адміністративних органів.

На цьому ж етапі поряд з теоретичними розвідками, де мають право на існування різні погляди і пошук оптимального рішення серед різних варіантів, передусім відзначимо одне з головних завдань – забезпечити стабільність ЗАП, особливо його предмета і сфери дії на рівні нормативної конструкції.

Послідовною державною політикою, що ґрунтується на доктринальних позиціях, можна досягти прогресу й позитивного впливу такого новаційного законодавства. ЗАП проявить свою ефективність у разі відсутності нових винятків зі сфери його дії, необґрунтованих особливостей у спеціальному законодавстві. Таким чином можна буде гарантувати належний рівень юридичної визначеності та передбачуваності для приватних осіб.

Важливо забезпечити побудову всіх спеціальних адміністративних процедур на засадах загальної адміністративної процедури. Це означає, що навіть у разі, коли спеціальне регулювання в певному секторі є настільки детальним, що не потребує субсидіарного застосування ЗАП, важливо, щоб будуть дотримані усі принципи ЗАП. Такий підхід гарантуватиме відповідність спеціальних адміністративних процедур “стандарту” ЗАП, підкреслить важливість і ґрунтовність базових правил, закріплених у цьому Законі.

Нині Кабінетові Міністрів і Верховній Раді важливо не лише не допустити введення нових винятків зі сфери дії ЗАП, а й виправити вже допущені помилки-відхилення, новоутворені колізії. Це стосується передусім податкового та земельного секторів. У теоретичній же площині треба й надалі ро-

зробляти теорію адміністративного акта, функцій публічної адміністрації та інших нових явищ.

Загалом для впровадження ЗАП і реалізації його потенціалу будуть потрібні ще роки зусиль і наполегливої праці. Лише послідовними та системними кроками можна буде забезпечити право громадян і бізнесу на належне (добре) публічне адміністрування (Віктор Тимощук “Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України ‘Про адміністративну процедуру’”).

Проявом загальноєвропейських тенденцій є застосування в ЗАП категорії “інші суб’єкти, що виконують функції публічної адміністрації”. Чималою мірою вона збіжна із застосованим у Кодексі адміністративного судочинства України поняттям “інших суб’єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій”. Наявність цих категорій у базових актах адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства зумовила потребу їх доктринального тлумачення. Відсутність в Україні до цього часу законодавчого акта про систему публічної адміністрації, у якому були б визначені основні елементи цієї системи, їх взаємозв’язки та повноваження, певним чином ускладнює дослідження зазначеної проблематики.

Віднесення тих чи інших суб’єктів до таких, що виконують функції публічної адміністрації, потрібно базувати на юридичному аналізі матеріальних норм спеціальних законодавчих актів, якими надаються владні повноваження певним суб’єктам права, результатом реалізації яких є прийняття адміністративних актів. Важливо забезпечити виключно законодавчу основу для наділення такими повноваженнями; договірне ж надання повинно первинно бути передбачено у законі. Рішення законодавця уповноважити певну особу (особливо із приватно-правового сектору) виконувати функції публічної адміністрації має бути належно обґрунтованим, зокрема, досягненням вищого рівня неупередженості, професіоналізму та ефективності при прийнятті відповідних адміністративних актів.

З іншого боку, кожен суб’єкт, уповноважений виконувати функції публічної адміністрації, мав би усвідомлювати, що реалізація таких функцій повинна відповідати передбаченим у ЗАП принципам і нормам, а така його діяльність має повністю підлягати інспектуванню з боку уповноважених адміністративних органів та контролю адміністративних судів (Андрій Школик “Інші суб’єкти, що виконують функції публічної адміністрації”).

Важливою категорією адміністративної процедури є строки, які забезпечують юридичну визначеність як елемент верховенства права через гарантування особі можливості планувати свою поведінку в адміністративному

провадженні та прогнозувати очікування дій і рішень від адміністративного органу. У ЗАП закріплено лише категорію “строк” як проміжок часу, що має юридичне значення; проте у цьому законодавчому акті відображені й терміни як вказівки на конкретні дати чи події, коли необхідно вчинити процедурні дії / прийняти процедурні рішення або з якими пов’язано настання певних юридичних наслідків чи станів. Практичну значущість має поділ строків у адміністративній процедурі на види: строки ініціювання провадження та процедурні строки; строки для особи та строки для адміністративного органу; строки, установлені законом, та строки, визначені адміністративним органом; преклюзивний (присічний, присікальний, обмежувальний) строк. Важливими правилами обчислення строків є такі: визначення початкового та кінцевого моментів строку, можливість поновлення пропущеного строку, продовження і зменшення строку, його зупинення, презумпція щодо календарних і робочих днів для обчислення строків (Ірина Бойко “Строки в адміністративній процедурі”).

Вельми важливим не лише з теоретичної точки зору, а й для правозастосування є визначення чинності адміністративного акта. При цьому зауважимо, що чинність і дія є синонімами та позначають властивість адміністративного акта спричиняти настання юридичних наслідків у вигляді набуття, зміни, припинення чи реалізації прав та / або обов’язків окремої особи (осіб). Дія адміністративного акта обмежена в часі моментом набрання чинності та припиненням дії, правила визначення яких та відповідні механізми регламентуються положеннями ЗАП. Констатувати початок чинності адміністративного акта можна за допомогою чотирьох елементів: 1) моменту набрання чинності; 2) фіксації доведення до відома особи; 3) визначення способу доведення; 4) установлення обов’язку адміністративного органу доказувати факт і час доведення акта до відома особи. Регламентація запроваджених ЗАП механізмів припинення дії адміністративних актів полягає в такому: 1) підстави для втрати чинності, наведені в ЗАП, не є вичерпними, спеціальним законодавством можуть установлюватися й інші; 2) окремо закріплені механізми припинення дії правомірного та протиправного акта; 3) втрата чинності може відбуватися за ініціативою як особи, так і адміністративного органу; 4) окремі механізми припинення дії адміністративного акта вимагають прийняття нового адміністративного акта за правилами здійснення адміністративного провадження, закріпленими у ЗАП (Ольга Соловйова “Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти”).

Нове регулювання виконання адміністративних актів, зафіксоване в ЗАП, спрямоване на гарантування ролі адміністративних органів як відповідальних суб’єктів ухвалення рішень. Ці новації “озброюють” адміністративні

органи належним інструментарієм для ефективного виконання прийнятих ними актів та впливають не тільки на сферу виконання актів, а й на інші види діяльності публічної адміністрації, зокрема їх контрольну діяльність. Проте, наскільки адміністративні органи використовують можливості, що надає закон, залежить від самих органів, від їх проактивної позиції у використанні інструментів виконання адміністративних актів, що ними ж і прийняті.

Сучасне регулювання механізмів забезпечення виконання адміністративних актів у примусовий спосіб також дає поштовх для нових наукових міркувань та досліджень. Зокрема, необхідність аналізу дискреції адміністративних органів та її обмеження вимогами принципу офіційності, сутність рішень і дій, які приймаються (вчиняються) при застосуванні заходів впливу, та інші важливі питання стали актуальними в умовах нового регулювання виконання адміністративних актів (Тетяна Карабін “Виконання адміністративних актів: нові правила адміністративно-процедурного законодавства”).

Отже, Закон України “Про адміністративну процедуру”, що був ухвалений у зв’язку з євроінтеграційним рухом України, не лише засвідчив європейськість української держави, він став підґрунтям для докорінних змін у публічному адмініструванні. Цей законодавчий акт оновив правила, за якими органи державної влади та місцевого самоврядування вирішують адміністративні справи, надав для публічної адміністрації інструменти забезпечення ефективності у своїй діяльності, для громадян і бізнесу створив можливості для побудови прозорих і відповідальних відносин із представниками влади. Головне – ЗАП передбачає механізми для справедливого вирішення адміністративних справ, за якого інтереси особи, держави, громади, окремих осіб можуть бути враховані й збалансовані. Варто відмітити, що Україна лише починає свій шлях ґрунтовних трансформацій у сфері публічного адміністрування, яка найбільш наближена до потреб людини і бізнесу, а відтак, сформувати модель правового регулювання таких відносин, яка б відповідала європейським стандартам і здоровому глузду, – це мета не лише законодавця, а й усіх суб’єктів права – громадян, бізнесу, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб’єктів, що здійснюють функції публічної адміністрації. Вагомим кроком у продовженні реформ є ухвалення Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України ‘Про адміністративну процедуру’”, яким 196 законів узгоджені з ЗАП. Крім того, численні підзаконні нормативно-правові акти вже оновлюють Кабінет Міністрів України та міністерства для того, щоб гармонізувати їх зі стандартами належного адміністрування, установленними ЗАП.

На цьому етапі державотворення науці адміністративного права відведена важлива роль – формувати доктринальні засади для законодавчих трансформацій у сфері публічного адміністрування. Це, своєю чергою, потребує продовження ґрунтовної наукової дискусії, яку розпочали автори на сторінках цього номера нашого журналу.

*За редакцією
координаторок актуальної теми*

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

*кандидатки юридичних наук, доцентки,
доцентки кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Ірини Бойко
та*

*кандидатки юридичних наук, доцентки,
доцентки кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Ольги Соловйової*