

УДК 342.925(477)

В.П. Тимошук

## ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Відомо, що в адміністративному праві багатьох західних країн найрозвиненішою частиною є процедурна. Очевидно, це не випадково, адже саме процедура є найкращою гарантією законності та захисту громадян від свавілля влади. На жаль, Україна досі залишається однією з останніх країн Європи, де відсутній загальний закон про адміністративну процедуру і адміністративно-процедурне законодавство взагалі слабо розвинене.

Робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – АПК) триває вже понад сім років. Як відомо, 2004 року Верховною Радою України робилася спроба ухвалити даний законопроект [1], але з політичних мотивів проект тоді не був підтриманий навіть у першому читанні.

З того часу законопроект пройшов кілька циклів *доопрацювання*: 1) було опрацьовано зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України; 2) проведено роботу щодо узгодження проекту АПК з Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року; 3) враховано положення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [2]; 4) законопроект було допрацьовано з урахуванням висновків експертів Ради Європи, а також зауважень німецьких фахівців (проф. О. Люхтергандта).

Щодо змістовних змін, то в цей період проект АПК було адаптовано у відповідність до поширеної у країнах Європи термінології. Зокрема, були введені категорії «адміністративного органу» та «особи» замість «уповноваженого суб'єкта» та «суб'єкта звернення» відповідно. Були суттєво доопрацьовані положення, що стосуються функціонального розуміння «адміністративного органу», а серед учасників адміністративного провадження окремо виділено «адресата» – тобто особу, на права та обов'язки якої спрямовано адміністративний акт. Останнє дуже важливо для втручальних проваджень. До речі, за своєю структурою проект АПК відійшов від окремого регулювання двох видів проваджень – заявного і втручального, адже дійсно відмінними ці провадження є лише на початковій стадії.

У проекті уточнено принципи адміністративної процедури, і при цьому за основу взято відповідні положення Кодексу адміністративного судочинства України. Значна робота була проведена щодо наповнення принципів адміністративної процедури конкретними механізмами, спрямованими на реалізацію прав приватної особи у відносинах з адміністративними органами. Зокрема, це стосується порядку залучення заінтересованих осіб, доступу до матеріалів справи, отримання адміністративним органом погоджень тощо.

На рубежі 2006 – 2007 років робоча група нарешті підійшла до вирішення проблем, пов'язаних з правилами виконання та *перегляду адміністративних*

*актів*. Зокрема, закладено формулу, за якою *припинення дії* (чинності) адміністративного акта може здійснюватися в порядку адміністративного або судового оскарження (результатом якого може бути *скасування* адміністративного акта), а також в порядку *відкликання* правомірного або *визнання недійсним* неправомірного адміністративного акта органом, що його видав. Введено норми щодо *нікчемних адміністративних актів*, тобто актів, які внаслідок явної протиправності не мають чинності. Проектом АПК передбачено, що адміністративний акт, який виконано, не може бути відкликано, визнано недійсним або скасовано, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків. Ці новації ще потребуватимуть обговорення та апробації, але в будь-якому разі дозволяють нам запропонувати врегулювання актуального питання, пов'язаного із захистом прав і законних інтересів особи від свавільної ревізії адміністративними органами власних рішень. З іншого боку, адміністративні органи отримують легітимний інструментарій для перегляду незаконних рішень.

Отже, наразі маємо чергову ітерацію проекту АПК і хочеться лише сподіватися на його якнайшвидше ухвалення. Звичайно, законопроект можна продовжувати вдосконалювати, проте, як здається, для України на сучасному етапі доцільнішим є якнайшвидше ухвалення, можливо, небездоганного закону (хоча, на наш погляд, у законопроекті немає суттєвих недоліків та проблем), аніж відтермінування та нескінченне доопрацювання законопроекту. По-перше, проект АПК вже має європейський мінімум гарантій прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією (це підтвердили і експерти Ради Європи), і його прийняття повинно покращити становище громадян. По-друге, щоб не паралізувати діяльність публічної адміністрації, яка сьогодні здебільшого працює взагалі без серйозних обмежень, видається доцільним поетапне її введення у процедурні рамки. Тому не виключено, що за результатами першого періоду дії АПК (2-3 роки) не уникнути внесення змін та доповнень до нього. Адже в нашій державі, де правозастосування часто буває недобросовісним, навіть найкращі європейські норми можуть дати зовсім «неочікувані» результати і тому потребуватимуть додаткових застережень і обмежень. По-третє, *затягування з ухваленням АПК призводить до викривленого розвитку адміністративного законодавства*, і на цій проблемі варто зупинитися детальніше.

Зокрема, відсутність загального адміністративно-процедурного закону призводить до ухвалення багатьох спеціальних актів. Наприклад, цим шляхом пішло адміністративне законодавство, що регулює відносини органів влади із суб'єктами господарювання. І тут йдеться не лише про такі спеціальні закони, як «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», а й про закони, які здійснюють регулювання більш загального рівня. Так, 6 вересня 2005 року було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Чимало норм цього Закону носять загальнопроцедурний характер (наприклад, щодо подання заяв суб'єктів господарювання до так званих «дозвільних органів»).

З 2002 року активно пропагується законопроект «Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні». 21 грудня 2005 року Верховна Рада прийняла цей законопроект у першому читанні, але він ще перебуває на розгляді парламенту [3]. По суті, даним проектом Закону планується створити загальне регулювання порядку проведення контролюючими органами перевірок різних видів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання. На перший погляд, для підприємців цей законопроект можна оцінити позитивно, адже вони отримають законодавчий захист від свавілля органів влади. Але, з точки зору адміністративного права, такий гіпертрофований розвиток підприємницького (а по суті – адміністративного) законодавства є небажаним.

По-перше, виходить, що наша держава дбає лише про підприємців. «Єдині вікна», захист від «перевірок» створюються лише для суб'єктів господарювання. Натомість інші права людини, проблеми тяганини та черг із соціальних та пенсійних питань відходять на другий план.

По-друге, це не лише елемент соціальної несправедливості. Це проблема і суто юридична, зокрема пов'язана з надмірністю та складністю нормативного регулювання. У разі ухвалення всіх цих законів, а також АПК у нас виникне багаторівневе регулювання одного питання та маса колізій в законодавстві. Наприклад, перевірка дотримання ліцензійних умов суб'єктом господарювання підпадатиме як мінімум під регулювання АПК, Законів «Про основи здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». І відомі в теорії права правила вирішення колізій (про пріоритет акта, виданого останнім, та пріоритет спеціальної норми над загальною) не завжди допомагатимуть у вирішенні справи. Адже ці правила дають коректний результат у разі системного розвитку законодавства, тобто коли спеціальний акт приймається після загального, а не навпаки. Отже, як мінімум, Україні для уникнення конфліктів доведеться виконати надзвичайний масив роботи з приведення спеціального законодавства у відповідність до АПК.

Звичайно, якби наша держава спочатку подбала про загальний адміністративно-процедурний закон, ми не лише уникли б зайвих колізій, але й не мали б потреби в багатьох спеціальних законах.

До речі, проект АПК (у статті 4) передбачає, що адміністративне провадження здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та інших законів. Для окремих видів адміністративних справ законом установлюються особливості провадження щодо переліку документів, необхідних для розгляду адміністративної справи, строків розгляду адміністративної справи, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується у відповідній справі. Важливо наголосити не лише на «закритому» переліку особливостей, але й на тому застереженні проекту АПК, що ці особливості не повинні суперечити принципам та правилам адміністративного провадження, установлених Кодексом.

Проблема колізій та подвійного регулювання стосується не лише господарського законодавства, але й такої «класичної» частини адміністративного

законодавства, як інститут адміністративної відповідальності за правопорушення (проступки). На погляд експертів ЦППР, *процедура притягнення до відповідальності* фізичних чи юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків має ґрунтуватися на загальній адміністративній процедурі за АПК. А в Кодексі про адміністративні проступки (чи з іншою назвою) можуть викладатися лише особливості, які потребують додаткового регулювання (наприклад, щодо складання протоколу про проступок). Таким чином ми досягатимемо економії нормативного матеріалу, уникатимемо колізій в законодавстві, запобігатимемо принципово відмінному регулюванню однакових (схожих) за своєю суттю правових відносин.

У цьому контексті варто згадати і про поновлену *дискусію щодо розробки закону про адміністративні послуги*. Раніше ми самі були прихильниками такого закону, але нині вважаємо, що ідея окремого закону про адміністративні послуги вимагає коригування. По-перше, проект АПК передбачає регулювання найважливішого аспекту відносин з надання адміністративних послуг – процедури. По-друге, відносини з надання адміністративних послуг так чи інакше регулюватимуться низкою інших законодавчих актів і, зокрема, законом про доступ до публічної інформації, законодавством про органи виконавчої влади тощо. По-третє, головні очікування від окремого закону про адміністративні послуги зводяться до того, що цей закон мав би визначити поняття та види адміністративних послуг, дати перелік послуг та перелік органів, які надають ці послуги, та ін. Проте вважаємо, що це хибний підхід. Закон повинен регулювати суспільні відносини, а не виконувати функції словника-довідника. Для визначення теоретичних постулатів та напрямів реформування найдоцільнішою видається форма документа політики - концепції.

Власне на цій позиції стояв і Уряд, ухваливши в лютому 2006 року «Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [2] (до речі, основу цієї Концепції склав проект, розроблений ЦППР). На наш погляд, такого документа цілком достатньо для реформування даної сфери відносин. Її реалізація сьогодні це насамперед справа політичних лідерів, зокрема муніципальних. Додатковий закон якщо ж і потрібен, то, можливо, лише в частині визначення засад платності адміністративних послуг, порядку справляння адміністративного збору.

Як висновок, варто наголосити на необхідності якнайшвидшого ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України з метою захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з владою, а також гармонійного та раціонального розвитку адміністративного законодавства.

### Література

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29 квітня 2004 року № 5462.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р.
3. Про основи здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні: Проект Закону України, реєстраційний номер 0932 від 25.05.2006 р.