

Бойко І. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Соловійова О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

LEGISLATION ON THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

У статті висвітлено питання системи законодавства про адміністративну процедуру. Законодавчі акти згруповано за напрямками правового регулювання. Проаналізовано вплив на розуміння адміністративно-процедурного законодавства, який здійснюють рішення Конституційного Суду України, судова практика ЄСПЛ, висновки Верховного Суду України. Визначено роль актів «м'якого права» у формуванні уявлень про зміст адміністративної процедури. Обґрунтовано необхідність прийняття закону про адміністративну процедуру.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-процедурне законодавство, акти «м'якого права», судова практика.

В статье освещен вопрос системы законодательства об административной процедуре. Законодательные акты сгруппированы по направлениям правового регулирования. Проанализировано влияние на понимание административно-процедурного законодательства, которое осуществляют решения Конституционного Суда Украины, судебная практика Европейского суда по правам человека, выводы Верховного Суда Украины. Определена роль актов «мягкого права» в формировании представлений о содержании административной процедуры. Обоснована необходимость принятия закона об административной процедуре.

Ключевые слова: административная процедура, административно-процедурное законодательство, акты «мягкого права», судебная практика.

The article deals with the issues of the system of legislation on the administrative procedure. Legislative acts are grouped according to the directions of legal regulation. It is analyzed how the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, the judicial practice of the ECtHR, and the conclusions of the Supreme Court of Ukraine are made on the understanding of administrative and procedural legislation. The role of «soft law» acts in the formation of ideas about the content of the administrative procedure is determined. The necessity of passing the law on the administrative procedure is substantiated.

Key words: administrative procedure, administrative-procedural legislation, soft law acts, judicial practice.

В українській правовій науці формується інститут адміністративної процедури, який має зайняти центральне місце у системі адміністративного права. Цей інститут вміщує правові норми, що регламентують відносини суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами. Останні у цих відносинах прагнуть реалізувати суб'єктивні публічні права. Тому надзвичайно важливим уявляється закріплення таких принципів і правил, які б найліпшим чином забезпечили таку реалізацію.

Значний внесок у розвиток учення про адміністративну процедуру зробили В. П. Тимошук [1], А. М. Школик [2; 3], О. І. Миколенко [4], О. Картузова, А. Ю. Осадчий [5]. Автори статті у своїх публікаціях теж досліджували окремі аспекти цього правового явища [6; 7]. Проте залишаються недостатньо спонукає до їх подальшого вивчення.

У цій статті проаналізуємо питання законодавства про адміністративну процедуру, адже це сприятиме більш ґрунтовному розумінню, які нормативно-правові акти регламентують відносини з реалізації приватними особами суб'єктивних публічних прав, чи можна систему таких актів вважати достатньо

ефективною для врегулювання відповідних правовідносин.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок прийняття адміністративних актів. Необхідність у його прийнятті усвідомлюється і громадянським суспільством, і багатьма державними інституціями. Нині розроблено декілька законопроектів про адміністративну процедуру, проте жоден із них ще не підтриманий Верховною Радою України.

Законодавство про адміністративну процедуру становить система нормативно-правових актів, що вміщують приписи про правила здійснення тих чи інших видів адміністративної процедури, а також її принципи.

Основні положення, що регламентують адміністративну процедуру, закріплені у Конституції України. Так, ст. 19 встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені

Конституцією та законами України. Ця норма Основного Закону окреслює принципи засади відносин державних органів із приватними особами. Значення Конституції України полягає у тому, що всі інші законодавчі акти мають відповідати її положенням, а в іншому випадку будуть визнані неконституційними. Зasadничою нормою адміністративної процедури слід вважати ст. 40 Конституції України: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Важливе значення у системі адміністративно-процедурного законодавства належить міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Наприклад, ратифікована Україною Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [8] встановлює та гарантує стандарти прав людини, зокрема й ті, які реалізуються у відносинах публічного адміністрування.

Сьогодні загальні питання адміністративної процедури, у тому числі принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Визначальним серед них є Закон України «Про звернення громадян» [9], який регулює порядок реалізації громадянами права звернутися до органів державної влади й місцевого самоврядування із проханням про сприяння у реалізації їхніх прав, а також з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів й органів місцевого самоврядування. Цей Закон вміщує загальні правила розгляду звернень громадян, права особи при здійсненні процедури їх розгляду й вирішення. Закон «Про звернення громадян» є базовим для інституту адміністративної процедури, проте його приписи стосуються лише регламентації прав фізичної особи, а права юридичних осіб на звернення із заявою та скаргами залишилися поза увагою законодавця.

Загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та процедура надання таких послуг визначаються Законом України «Про адміністративні послуги». Порядок надання адміністративних послуг у різних сферах публічного адміністрування закріплено також у низці законів, як-то: «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про карантин рослин», «Про електронний цифровий підпис».

Процедура реалізації конкретних прав приватних осіб закріплена в інших законодавчих актах. Окреме місце серед них займають ті, що регламентують адміністративну процедуру у сфері підприємництва та господарської діяльності. Так, до них можна віднести Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Зазначені закони регулюють процедуру державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, ліцензування їхньої діяльності, визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлюють порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів. Процедура реєстрації окремих суб'єктів правовідносин регламентується Законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні».

Іншу групу законодавчих актів процедурного характеру становлять ті, що регулюють процедуру здійснення контролю (нагляду), зокрема у сфері господарської діяльності. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Окремого врегулювання процедурних норм знає сфера соціального спрямування. Основним законодавчим актом, що визначає загальні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, є Закон України «Про соціальні послуги». Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» визначає порядок надання такого виду соціальних адміністративних послуг, як призначення державної допомоги сім'ям з дітьми, органи, які вирішують відповідні справи, порядок звернення, вимоги до заяви та перелік документів, строки розгляду тощо. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» регламентує порядок призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Ще одна група актів про адміністративну процедуру містить норми, спрямовані на задоволення суспільних потреб та представлення інтересів неперсоніфікованого кола осіб. До таких актів можна віднести Закони України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (визначає особливості будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг загального користування за результатами проведення процедури концесійного конкурсу, укладення концесійного договору та виконання зобов'язань, що випливають з нього); «Про регулювання містобудівної діяльності» (встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів); «Про публічні

закупівлі» (регламентує процедуру ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції) тощо.

До законодавства про адміністративну процедуру відносять і чисельні підзаконні нормативно-правові акти, що вміщують приписи, які деталізують порядок прийняття суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів. Як приклад можна навести постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю».

Крім актів національного законодавства, слід сказати про акти Комітету Міністрів Ради Європи, положення яких не є обов'язковими приписами для урядів держав-членів РЄ, проте мають рекомендаційний характер і визначають напрямок розвитку законодавства країни. До таких віднесемо:

Резолюцію (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийняту Комітетом Міністрів 28 вересня 1977 року [10, с. 427-438].

Рекомендацію № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийняту Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року [10, с. 438-452].

Рекомендацію № R (87) 16 Комітету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, прийняту Комітетом Міністрів 17 вересня 1987 року [10, с. 469-488].

Рекомендація Res (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами [10, с. 497-548].

Такі документи називають актами «м'якого права», їх положення не є нормами права, але відіграють важливу роль у виробленні уявлень про принципи адміністративної процедури, основні права приватних осіб при здійсненні адміністративними органами дій, прийнятті рішень, спрямованих на реалізацію прав цих осіб чи виконання ними передбачених законом обов'язків.

Специфічний вплив на розуміння правил адміністративної процедури мають і судові рішення. Теоретики права судову практику визначають як допоміжні (додаткові) джерела права [11, с. 154]. Так, наприклад, допоміжним джерелом права щодо Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод будуть рішення Європейського суду з прав людини. Відповідно до Закону України від 17 липня 1997 року «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до

Конвенції» [12] Україна повністю визнає дію на своїй території статті 46 Конвенції щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Науковці зауважують, що практики Суду без Конвенції не існує, тому під такою практикою слід розуміти рішення Суду, які виступають як допоміжне джерело права та стосуються практичного застосування положень Конвенції як основного джерела права. Отже, прецедентне право як наближене до конкретних життєвих ситуацій, на відміну від деяких абстрактних норм законодавства, більш адекватно реагує на динамізм сучасного життя, відображаючи правові ідеали і загально визнані правові цінності, що відкриває певні перспективи застосування прецеденту в Україні як джерела права. Це один зі шляхів інтеграції вітчизняної правової системи до європейського правового простору [11, с. 154-155].

Варто зазначити про вплив рішень ЄСПЛ на врегулювання адміністративно-процедурних відносин. Для прикладу згадаємо рішення «Гарнага проти України» [13], в якому Європейський суд встановив, що обмеження, накладені на зміну по батькові особи, порушують її право на приватне життя, закріплене у ст. 8 Конвенції. Проте серед владарюючих суб'єктів немає чіткого розуміння щодо ролі практики ЄСПЛ у врегулюванні правовідносин у сфері публічного адміністрування. Цьому сприяє неоднозначність сприйняття рішень ЄСПЛ як джерела права і, як наслідок, неврахування позицій ЄСПЛ при вирішенні адміністративних справ, пов'язаних із реалізацією суб'єктивних публічних прав приватних осіб. На користь цієї позиції наведемо думку дослідниці практики ЄСПЛ Т. І. Дудаш. Вона стверджує, що «вплив Конвенції та практики Суду на національне законодавство та правове регулювання держав-учасниць Конвенції обмежується такими повноваженнями Суду, як рішення Суду, включаючи і рішення у справах, в яких відповідачем виступила певна держава, не мають характеру обов'язкового прецеденту для законодавця та судової практики цієї держави. Поняття «прецедентне право Суду» має юридичне значення для практики Суду, а не для національних правових систем держав-учасниць Конвенції. Тому зміни національного законодавства та практики виконавчих органів влади під впливом практики Суду є добровільною справою держав-учасниць Конвенції. Україна зробила певний крок у цьому напрямку, але він поки що залишається радше декларативним. Так, у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» вказано, що суди застосовують Конвенцію і практику Суду як джерело права. При цьому таке формулювання видається не зовсім коректним, тому що як джерело права можуть застосовуватися лише норми міжнародного договору – Конвенції, тоді як практика Суду є джерелом тлумачення норм Конвенції» [14, с. 33].

Важливого значення для врегулювання процедури прийняття суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів набувають рішення Конституційного Суду України. У відповідності до ст. 147 Основного Закону України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Зауважимо, що нині повноваження Конституційного Суду України обмежується лише офіційним тлумаченням Конституції України (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» [15]). Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (ст. 151-1 Конституції України).

Так, Конституційний Суд України, розглядаючи питання стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни, встановив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституційний Суд України зазначив, що у Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами. Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення [16].

У ст. 244-2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що

містить відповідну норму права. Прикладами висновків Верховного Суду України, обов'язкових для суб'єктів публічного адміністрування при прийнятті адміністративних актів, є:

– висновок Верховного Суду України про правильне застосування Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011, та норм Закону України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» щодо порядку виконання вимог органу державного фінансового контролю про усунення порушень, виявлених у ході перевірки підконтрольних установ (постанова Верховного Суду України від 14 жовтня 2014 р. у справі № 21-453a14);

– висновок Верховного Суду України про правильне застосування положень п. 5 ч. 1 ст. 24 Закону України від 1 липня 2004 р. № 1952-ІV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо неправомірності здійснення державним реєстратором реєстраційних дій відносно майна, стосовно якого в Єдиному реєстрі заборон міститься запис про заборону його відчуження (постанова Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-357a14).

Отже, висновки Верховного Суду України набувають важливого значення для формування уявлень про зміст і розуміння законодавства про адміністративну процедуру.

Наведений аналіз адміністративно-процедурного законодавства дозволяє дійти висновку, що в Україні прийнято низку законів, що вміщують норми, на підставі яких здійснюється реалізація суб'єктивних публічних прав приватної особи. Проте системі такого законодавства бракує загального акту – Закону про адміністративну процедуру або Адміністративно-процедурного кодексу, в якому були б вміщені норми про принципи відносин суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами щодо реалізації останніми суб'єктивних публічних прав, основні права й обов'язки сторін правовідносин, види адміністративних актів, що приймаються у результаті здійснення адміністративної процедури тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
2. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Випуск 59. – С. 185–193.
3. Школик А. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі / А. Школик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Випуск 55. – С. 134–138.
4. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
5. Каргузова І. О. Адміністративно-процедурне право / І. О. Каргузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Юридична література, 2008.
6. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури / О. М. Соловійова // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – 2011. – № 988. – Вип. № 10. – С. 149–155. – (Серія «Право»).
7. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види / І. В. Бойко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол. С. Г. Сergyogina та ін. – Х. : Право, 2017. – Вип. 33. – С. 113–125.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294-15>.

10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / За заг. редакцією Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
11. Загальна теорія права : [підручник] / За заг. ред. М. І. Козюбри. – К. : Ваіте, 2015. – 392 с.
12. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарнага проти України» від 16.08.2013 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 1. – Ст. 30.
14. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : [навч.-практ. посіб.] / Т. І. Дудаш. – К. : Алерта, 2013. – 368 с.
15. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.